

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

DIPARTIMENTO DI SCIENZE DELLA POLITICA

IL REGOLAMENTO DI UN PARCO

IPOTESI DI PROGETTO PER UN PRODOTTO COMUNICATIVO

Tesi di specializzazione del Master post-laurea in Scienza della Legislazione

del Dott. Marcello Carrara - E-mail: marcarrara@inwind.it

INTRODUZIONE E IPOTESI DI LAVORO

pag. 1

1^a Parte

COMUNICAZIONE PUBBLICA E PRODUZIONE NORMATIVA IN UN PARCO

1. La comunicazione pubblica

pag. 7

2. Il lavoro per progetti

pag. 14

3. La missione di un parco

pag. 18

2^a Parte

PROGETTO DI REDAZIONE DEL REGOLAMENTO PER UN PARCO TOSCANO

1. Il Bisogno – L’Emergenza

pag. 23

2. L’Analisi della situazione – Valutazione di fattibilità

pag. 27

2.1 Valutazione giuridico-legislativa

pag. 28

2.2 Valutazione di fattibilità

pag. 31

3. Definizione degli obiettivi e scelta degli strumenti

pag. 34

4. Programmazione e Redazione del testo

pag. 38

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI ED ALLEGATI

pag. 41

Introduzione e ipotesi di lavoro

Assumendo quali dati di fatto gli effetti delle trasformazioni sulle relazioni sia tra individui e loro organizzazioni che tra organizzazioni prodotti dal crescente ruolo assunto dall'informazione (fenomeni accelerati dallo sviluppo dei media elettronici di cui INTERNET è divenuto l'emblema) e dalla sempre maggiore attenzione alla qualità dei processi comunicativi, di recente anche le istituzioni europee e nazionali hanno preso coscienza della necessità di dover soddisfare la domanda crescente di *comunicazione pubblica*, che viene con forza dai cittadini, ma soprattutto dai soggetti economici. Molto significativi in tal senso sono i dati contenuti nel *Rapporto CENSIS 2000 - Il Governo pubblico*, soprattutto per la rilevazione delle aspettative dei cittadini e delle imprese nei confronti dell'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione da parte della pubblica amministrazione.

In realtà, il termine *comunicazione pubblica* raccoglie vari e complessi fenomeni tra cui rientrano quelli più direttamente attinenti alla *scienza della legislazione*, come la lotta alla "oscurità della legge" e gli interventi su "l'inquinamento normativo", attraverso: l'abrogazione espressa delle disposizioni previgenti, la raccolta ed il riordino delle norme per materia, il miglioramento della qualità e dell'accessibilità dei testi normativi. Ma anche quelli indirizzati a favorire la semplificazione delle procedure amministrative, la conoscenza degli indirizzi e dei programmi stabiliti dai gruppi dirigenti delle istituzioni, la partecipazione dei cittadini e delle imprese ai processi decisionali pubblici che li riguardano, ed altri ancora.

Questa "presa di coscienza" ha già prodotto un certo numero di disposizioni normative protese a favorire una migliore qualità della legislazione e comunicazione istituzionale ¹, ma soprattutto il manifestarsi dei primi segni di

¹ Solo per citare alcune, si ricorda: la Dichiarazione 39 sulla *qualità redazionale della legislazione comunitaria* del Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'UE ed i Trattati che istituiscono le Comunità europee, cui è seguito l'*Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria* (vedi in allegati), oppure per l'Italia le norme della legge n. 241/1990 oggi raccolte insieme ad

quella che si può considerare una nuova coscienza della responsabilità associata al potere normativo, ovvero l'assunzione da parte delle istituzioni della piena responsabilità comunicativa e progettuale riguardo agli effetti che si vogliono raggiungere attraverso l'emanazione di disposizioni normative.

In questo ambito si pone come emblematico quanto dichiarato al 3° punto dei *Principi generali dell'Accordo interistituzionale 22 dicembre 1998 dell'Unione europea*, d'ora in avanti UE (in allegati), che recita:

<<Nella redazione degli atti si tiene conto dei soggetti ai quali essi debbono applicarsi, affinché tali soggetti possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi. Si deve inoltre tener conto di coloro che dovranno applicarli.>>

Ovvero si riconosce che i consueti principi sulla qualità della legislazione, come quelli indicati ad esempio al 1° punto dell'*Accordo interistituzionale* citato, cioè che:

<<Gli atti della legislazione comunitaria sono formulati in modo chiaro, semplice e preciso.>>

la cui osservanza è riconducibile soprattutto ad un corretto impiego delle tradizionali tecniche della legistica quali il *drafting* legislativo², da soli non sono in grado i assicurare l'*effettività della legge*.

Dichiarare che nell'esercizio del potere normativo si devono considerare i soggetti a cui sono destinate le norme, sia come destinatari del messaggio comunicativo, sia come appartenenti ad organizzazioni che hanno tra i loro scopi l'applicazione dei precetti normativi, significa fare due cose ben precise.

altre nel *Testo Unico sulla documentazione amministrativa*, l'aver disposto che ogni anno il Parlamento vari una *Legge di semplificazione*, da cui sono già scaturite importanti norme sul riordino della legislazione vigente e la redazione di testi unici, o la recente legge n. 150/2000 sulla *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*.

² Con *drafting* si indicano le attività direttamente rivolte alla stesura del testo normativo, che hanno per obiettivo la formulazione delle singole disposizioni e dei testi che le raccolgono: in modo chiaro, conciso, con contenuto per quanto possibile omogeneo ed uso di una terminologia coerente, sia all'interno del medesimo testo che con quella degli altri vigenti, almeno con quelli di disciplina della medesima materia. Un buon livello qualitativo di *drafting* lo si ottiene utilizzando regole per la redazione dei testi normativi, come quelle contenute, per l'Italia, nel manuale "*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*", redatto nel 1991 da un gruppo di lavoro nazionale coordinato dal Prof. Ugo Rescigno, su impulso delle Conferenze dei presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome.

La prima chiudere il *circolo comunicativo*, considerando i destinatari non più come "bersagli immobili" da colpirsi con una specie di proiettile, il messaggio, ma soggetti attivati da colui che assume l'iniziativa comunicativa (ovvero da colui che si è assunto la responsabilità principale ch  la comunicazione vada a buon fine), i quali a loro volta rispondono allo stimolo producendo una retroazione comunicativa. La comprensione di quest'ultima   fondamentale perch  dal buon fine di una singola azione comunicativa, si passi all'instaurazione di un proficuo processo comunicativo, o se preferiamo del *dialogo*, ovvero l'unico strumento attraverso il quale si modificano stabilmente gli atteggiamenti e i comportamenti, ad essi conseguenti, delle persone.

La seconda   quella di assumersi la responsabilit  della *fattibilit * di ci  che si dispone, cui si lega direttamente il problema della oggettiva e sistematica valutazione degli effetti, sia a priori, che a posteriori: per ottimizzare l'efficacia e l'efficienza delle risorse impiegate, per poter *rendere di conto* agli elettori, che in democrazia sono i primi detentori del potere normativo attraverso l'elezione di coloro che lo esercitano.

Perci  quale miglior metodo del progettare e programmare l'intervento normativo, come se si trattasse non solo della produzione di un testo, ma della realizzazione di un progetto sociale. Non dimentichiamo che, la norma raggiunge il suo vero obiettivo solo quando   capace di modificare una data realt  sociale, che   fatta di rapporti giuridici, sistemi di allocazione delle risorse e molto altro, nel senso voluto da chi l'ha prodotta.

L'ipotesi da cui muove questo lavoro sar  proprio quella di considerare un testo normativo al pari di uno strumento di comunicazione utilizzato per modificare una realt  sociale definita contestualmente, nel senso voluto da colui che dispone del potere normativo.

Si cercher  di farlo ponendoci come obiettivo la definizione del progetto di redazione o modifica del Regolamento d'un parco naturale, nello specifico quello d'un parco toscano ³; in quanto il Regolamento sarebbe indicato dalla legge

³ Ad oggi la regione Toscana, tra parchi regionali, provinciali e riserve naturali, ha istituito 43 aree protette, che grazie alla l.r. 11 aprile 1995, n. 49 del 1995 "*Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree naturali protette di interesse locale*", successive modifiche ed integrazioni, si vanno organizzando in "un sistema che   parte integrante della pianificazione territoriale regionale" (vedi art. 1, secondo l.r. n. 49/1995).

quale strumento principale per disciplinare in via diretta l'esercizio delle attività umane consentite sul territorio del parco, nel rispetto delle caratteristiche naturali, paesaggistiche, antropologiche, storiche e culturali di quest'ultimo ⁴. In realtà assai pochi parchi se ne sono dotati ⁵, probabilmente sia a causa delle procedure piuttosto complesse previste dalla legge per l'approvazione, che per una sottovalutazione della sua importanza da parte di coloro che hanno la responsabilità politica di promuoverlo. Di fatto, altre disposizioni degli organi di gestione dei Parchi emanate per regolare specifici settori d'attività, oppure attuative del Piano per il parco (i Piani di Gestione nei parchi toscani), vanno a regolare molti degli aspetti di pertinenza del Regolamento. Non di rado sovrapponendosi tra loro, oppure avendo forme di pubblicità minori di quelle previste per il Regolamento, sono motivo di inadeguata conoscenza delle norme da parte dei destinatari, con tutti gli effetti negativi che a ciò sono conseguenti.

All'opposto il Regolamento del parco è per sua natura un testo normativo di carattere generale, che ha per fine primario la comunicazione dei comportamenti e delle attività compatibili con la conservazione d'un territorio caratterizzato dalla presenza di eccezionali "valori" naturalistici ed ambientali.

Un territorio che proprio per la presenza di tali valori è sottoposto "allo speciale regime di tutela e di gestione" indicato al terzo comma dell'art. 1 della "Legge quadro sulle aree protette". Dove il nostro sottolineato vuole porre in evidenza la stretta relazione stabilita dal legislatore nazionale, già nel 1991, tra la tutela dei valori ambientali e la loro gestione, in quanto tali valori sono pure risorse più o meno direttamente coinvolte dalle attività umane. Una relazione ancora più stretta se la rileggiamo oggi alla luce dei principi contenuti nell'art. 37 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, approvata il 14 novembre 2000

⁴ Si veda l'art. 11 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 "Legge quadro sulle aree protette" (G.U. 13/12/1991, n. 292, S.O.). Ad esso si affiancano altri due importantissimi strumenti di gestione: il *piano per il parco* (art. 12, l. n. 394/1991), che ha carattere pianificatorio sopra ordinato ad ogni altro strumento di pianificazione, il *piano pluriennale economico-sociale* (art. 14, l. n. 394/1991), lo strumento che raccoglie "le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all'interno del parco e nei territori adiacenti".

⁵ Si veda quanto rilevato in una recente ricerca (febbraio 2001) svolta dall'Istituto di Studi sulle Regioni del CNR sui 20 Parchi Nazionali istituiti, da cui non risulta un solo Regolamento del

dal Parlamento Europeo, che riguardo alla "Tutela dell'ambiente" dichiara: << Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile. >>

Al Regolamento la successiva legge 9 dicembre 1998, n. 426, di modifica ed integrazione della legge n. 394/1991, ha assegnato ulteriori finalità di valorizzazione dei costumi, usi e consuetudini delle popolazioni residenti nell'area, nonché più in generale delle attività tradizionali e delle espressioni culturali caratterizzanti l'identità delle popolazioni locali (vedi il comma 2 - bis aggiunto all'art. 11, della l. n. 394/1991).

Ci sembra di poter affermare che con tali integrazioni si è voluto dare il segno del passaggio da una concezione del Regolamento quale semplice testo di cognizione normativa delle libertà e dei divieti per il cittadino *utente* e le sue organizzazioni, ad uno strumento di conoscenza e di valorizzazione delle peculiarità sia naturalistiche che storico-antropologiche all'area protetta.

In questo ambito tematico emergono con chiarezza i suoi collegamenti con la realizzazione e lo sviluppo delle attività finalizzate alla promozione ed alla conoscenza del territorio del parco, anche a carattere turistico e ricreativo.

parco approvato in via definitiva, quello della Val Grande (v. <http://www.parks.it/dbdoc/page/centro.html>).

Parte 1^a

Comunicazione pubblica e produzione normativa in un parco

Per rendere comprensibile il percorso di progettazione seguito per il testo di Regolamento del parco, scaturito dall'ipotesi di lavoro indicata nell'introduzione, sono necessarie alcune premesse e considerazioni di carattere generale: sulla comunicazione pubblica, su alcune caratteristiche del lavoro per progetti in campo sociale, infine sugli scopi fondamentali, che in seguito indicheremo col termine più ampio di *missione*, posseduti oggi da un parco, nello specifico un parco toscano.

1^a - 1. La comunicazione pubblica

Per comunicazione intendiamo riferirci alla relazione che si stabilisce tra individui o loro gruppi fondata su processi di interazione simbolica, principalmente di natura interpretativa e negoziale, in cui assumono importanza determinate i contenuti dei messaggi proposti, la capacità di lettura di questi da parte dei destinatari, ma anche l'attendibilità e la competenza comunicativa dell'emittente nel rendere accettabile e comprensibile il messaggio al destinatario. Tutto ciò senza perdere di vista i risvolti emozionali e d'impatto sulla realtà sociale che sono connessi ai processi comunicativi.

Le teorie sulla comunicazione possono raccogliersi, per semplicità espositiva, nel *modello del codice*, per il quale la comunicazione consiste nella capacità di codificare e decodificare i messaggi di un linguaggio, e nel *modello inferenziale e pragmatico*, secondo cui il comunicare è produzione ed interpretazione di indizi, che trasmettendo informazioni extra-linguistiche, come le intenzioni di chi parla, il contesto spazio-temporale ed altre, conferiscono agli enunciati la forza di penetrare in chi ascolta modificandone gli atteggiamenti (B. Valli, 1996). Inoltre, concordando con quanti ritengono che non sia ancora possibile ricondurre tutto ciò ad un modello unico

ed omogeneo, riteniamo che sia utile averli presenti entrambi ed utilizzare, di volta in volta, quello più efficace per la comprensione del singolo evento comunicativo.

Si tratta di problematiche con le quali il mondo dell'impresa si sta confrontando già da anni. Un confronto serrato, che in epoca di globalizzazione dell'economia ha ricaduta diretta sulla sua capacità di "rimanere sul mercato" e dal quale sinora sono emerse risposte per lo più riconducibili ai così detti *processi di qualità*. Ricerca di qualità-differenziazione del prodotto, ad esempio perseguendo la via della sua *personalizzazione* per soddisfare le mutevoli aspettative del consumatore post-moderno. Modifica della qualità-organizzazione delle strutture produttive e logistiche, ad esempio attraverso la ridefinizione delle strategie d'impiego, selezione e formazione della forza lavoro; ovvero definitivo abbandono della vecchia idea di specializzazione fordista, per la ricerca della propensione all'innovazione ed al possesso di competenze comunicative, entrambe più funzionali alla flessibilità d'impiego ed al lavoro di gruppo.

Il contesto socio-economico di un paese come il nostro, ad economia avanzata o *post-moderna*, caratterizzato da consistenti fenomeni di terziarizzazione della produzione di beni e servizi e dalla nascita e sviluppo di un sempre maggiore numero di attività legate alla così detta *nuova economia*, possiede i tratti di quella che viene indicata come *società dell'informazione*.

Da questo contesto e dalle trasformazioni in atto al suo interno, non possono tirarsi fuori le istituzioni e più in generale la pubblica amministrazione, le quali per governare i fenomeni che si raccolgono sotto il termine di *comunicazione pubblica* debbono investire quote crescenti delle loro risorse, sia per rispondere alle aspettative dei cittadini-utenti, ma anche per conservare la necessaria *legittimazione sociale* ⁶.

⁶ Utilizzo questo concetto anziché quello generico di consenso, per indicare << un consenso politico più motivato e ragionato >> (G. Osti, 1994), ovvero più stabile e profondo, anche di quello fornito dal corpo elettorale, ma soprattutto per segnare con nettezza la sua distanza dal consenso volubile ed emotivo, sovente irrazionale, che origina dalla così detta *opinione pubblica*. Più avanti sarà introdotto anche il concetto di *consenso partecipante*, che meglio si relaziona all'agire di un'organizzazione.

Non sarà però cosa facile per coloro che hanno compiti di indirizzo e di gestione orientarsi e mantenere un equilibrio, realizzato caso per caso, tra quelle che sembrano emergere come le tendenze organizzative principali per affrontare il problema. Da un lato l'istituzione di uffici stampa e di relazioni col pubblico (U.R.P.), concentrando i problemi della comunicazione in una o più strutture specializzate in relazione diretta con i vertici direzionali. Dall'altro investire sulla formazione diffusa del personale, finalizzata non solo all'apprendimento di tecniche per la redazione dei testi, ma piuttosto al cambiamento culturale ed organizzativo delle strutture, per porre il cittadino con i suoi bisogni al centro dell'attività amministrativa.

Tornando più direttamente alle problematiche della comunicazione pubblica e prima di passare ad analizzare brevemente uno degli strumenti principali, il linguaggio, vogliamo porre in evidenza un aspetto che riteniamo particolarmente rilevante per i risvolti comunicativi e per il suo legame con i problemi della progettazione normativa analizzati in seguito, quello della *coerenza interna* del messaggio, soprattutto quando ad agire è un'organizzazione.

L'incoerenza del messaggio è uno degli errori tra i più comuni ed insidiosi, causato da una progettazione superficiale dell'azione comunicativa, produce il più delle volte esiti disastrosi soprattutto quando lo scopo della comunicazione è il coinvolgimento di soggetti esterni, come nel caso della ricerca di forme di partenariato per la realizzazione d'una politica. Questa trae origine per lo più dalla fase di definizione degli obiettivi sui quali si vuole raccogliere il consenso, quando questi sono scelti senza valutare con attenzione la loro coerenza con la *missione* dell'organizzazione e la *visione* espressa in quel momento dal suo gruppo dirigente.

Riferendoci all'organizzazione quale *struttura*, intendiamo per *missione* lo scopo per il quale l'organizzazione si costituisce ed intorno al quale ruotano tutte le sue attività, ma anche le ragioni che ne giustificano l'esistenza, la sua identità più profonda che la rende riconoscibile da chi non ne fa parte, ed una volta condivisa da chi ne è parte la rende più coesa e stabile. Essa è pure la ragione del suo sviluppo, orientandone le scelte strategiche, guidandola oltre il raggiungimento dei singoli obiettivi. Per le organizzazioni che perseguono scopi pubblici essa è raccolta soprattutto negli atti costitutivi e negli statuti, ma anche

in quei documenti che creando appartenenza all'organizzazione sono divenuti col tempo parte della sua cultura.

Mente per *visione* ci riferiamo alla dichiarazione, stesa dal gruppo dirigente, che indica ciò che l'organizzazione intende realizzare in un periodo medio-lungo per adempiere alla sua *missione*. Agisce come una guida per gli appartenenti, fornisce uno standard attraverso il quale misurare il successo dell'organizzazione nel progredire verso il futuro, diversamente dalla *missione* è riferita ad un contesto ed ad un periodo di tempo ben definito, che per molte organizzazioni assume il nome di *mandato*, ed è raccolta prevalentemente in testi quali un piano industriale o un programma di governo.

Quest'incoerenza, espressa dall'organizzazione emittente la comunicazione, attraverso i suoi rappresentanti, viene percepita dai destinatari sia interni che esterni, come divergenza tra i contenuti proposti dal messaggio (gli obiettivi) e le reali motivazioni della comunicazione (i fini di chi agisce); tutto ciò *falsifica* il messaggio.

Avviene la medesima cosa quando percepiamo che le parole del nostro interlocutore non sono coerenti col suo atteggiamento e con l'idea che abbiamo di lui; ovvero siamo raggiunti da due messaggi incoerenti tra loro, che ci suggeriscono significati divergenti: il primo esplicito, verbale, il secondo implicito, fattuale.

In questa situazione accade, quasi per istinto, di selezionare e rispondere agli stimoli del messaggio implicito e fattuale, ovvero ci concentriamo sui fini di chi agisce e non sui contenuti del suo messaggio.

Il sottoprodotto di uno scambio comunicativo inefficace come questo è un senso di sfiducia, che si frappone tra noi ed il nostro interlocutore, che influenza gli scambi successivi, ed i cui effetti permangono allungo. Da parte nostra sorgono dubbi sulle reali intenzioni del nostro interlocutore, mentre l'altro si farà un'opinione errata sulle nostre capacità intellettive; o peggio, sarà portato a ritenere che non lo abbiamo voluto comprendere.

Nel caso sia un'organizzazione, a produrre *comunicazioni divergenti*, diverrà altamente improbabile la condivisione degli obiettivi proposti, ma so-

prattutto la raccolta su di essi di *consenso partecipante*⁷: sia dall'esterno, anche quando al loro annuncio può registrarsi un certo consenso, dovuto magari all'impiego di tecniche propagandistiche o pubblicitarie nei confronti dell'opinione pubblica; sia dall'interno, perché invece di suscitare partecipazione e responsabilizzazione tra gli appartenenti si ottengono adesione formale e rigidità nell'adempimento dei compiti, da cui non di rado si generano conflitti che disperdono risorse e che costringono il management ad intervenire per rinegoziare i ruoli ed i compiti dei componenti l'organizzazione.

Procediamo con l'analizzare lo strumento più utilizzato dalle organizzazioni pubbliche per comunicare (come vedremo per compiere azioni) tra di loro, con i cittadini, ma anche al loro interno, il *linguaggio amministrativo*⁸. Questo possiede una struttura particolarmente complessa, in quanto ad una base di *linguaggio naturale*⁹ si aggiungono parole provenienti da settori specialistici, utilizzate di volta in volta a seconda del contesto e della materia considerati. Tra queste prevalgono su tutte le altre quelle utilizzate con specifici significati nel settore giuridico-legislativo, dai così detti *operatori del diritto*, soprattutto per l'esigenza da parte di questi ultimi di "aderire alla legge", cioè di superare i controlli sugli atti posti sia dall'interno che dall'esterno, e non certo per facilitarne la comprensione da parte dei destinatari.

Lo strutturarsi in modo stabile d'un gruppo di persone, che relaziona su interessi condivisi, comporta col tempo l'uso di parole ed espressioni che assumono un determinato contenuto di senso solo per i membri di quel gruppo. Si possono individuare pertanto parole e significati tipici del contesto giuridico-

⁷ Vogliamo indicare quel tipo di consenso, che scaturendo dalla partecipazione alla scelta e condivisione degli obiettivi, è in grado di attivare positivamente gli individui e le risorse di cui essi sono portatori verso il loro raggiungimento.

⁸ Assumo il termine utilizzato da Alfredo Fioritto, nel suo noto "*Manuale di stile - strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*", per indicare un modo di esprimersi caratteristico delle pubbliche amministrazioni.

⁹ Nella lingua italiana il vocabolario di base o naturale è stato identificato, attraverso la frequenza d'uso, in circa 7.000 parole (tra le 90 - 120 mila contenute in un dizionario medio), la cui conoscenza consente a chiunque di capire e farsi capire in qualsiasi contesto. Di questo numero la parte più importante è costituita dalle prime 2.000, le parole *fondamentali*, alle quali si sommano altre 2.750 di *alto uso*, per arrivare ad un numero complessivo che si avvicina alle 5.000 con cui è scritto oltre il 99,7 % dei testi in lingua italiana.

legislativo, di quello economico, di quello scientifico (tipici in più d'un contesto, se si considerano le diverse comunità scientifiche). La conoscenza e l'uso appropriato di quelle parole e significati assurge a parametro d'inclusione nella comunità che li utilizza, ovvero diviene pure un distintivo d'appartenenza per i suoi membri.

Il confluire di queste parole e significati nei testi normativi o amministrativi, che invece si debbono rivolgere alla generalità dei cittadini, costituisce per quest'ultimi un motivo in più d'*oscurità*, d'incomprensione, quindi di sfiducia nei rapporti con le pubbliche amministrazioni da cui provengono tali atti.

Si aggiunge pertanto una motivazione ulteriore a quell'assunzione di piena responsabilità nelle comunicazioni da parte delle istituzioni a cui si è accennato, e si apre la strada all'utilizzo di sempre più specifiche tecniche di redazione, semplificazione e diffusione dei testi prodotti. Attraverso lo sviluppo di specifici progetti di semplificazione e comunicazione la Pubblica Amministrazione si muoverà verso il raggiungimento dell'obiettivo di assumere il punto di vista del destinatario.

Per concludere questo discorso sugli aspetti più significativi della *comunicazione pubblica*, è opportuno porre in evidenza una peculiarità del linguaggio quando è utilizzato nel contesto normativo, più in generale in quello amministrativo, e della quale si deve essere ben consapevoli e responsabili, ovvero la particolare relazione che esso stabilisce con la realtà.

Uno dei motivi per cui un linguaggio si evolve e si specializza è quello di poter meglio descrivere le cose del mondo, la realtà; solo come conseguenza, quando le scoperte che esso comunica vengono accettate dalla società, contribuisce a modificarla.

Diversamente, quando è utilizzato nel contesto normativo-amministrativo il suo scopo è quello d'indicare e far rispettare delle regole di condotta sociale, ovvero trasformare in condotta normale tendenze già presenti nella società, che sono state selezionate come meritorie di divenire norma attraverso un processo politico. In altri termini ha per fine quello di far assumere alle persone atteggiamenti definiti, che si manifesteranno attraverso uno specifico comportamento nell'ambito della fattispecie concreta prevista dalla norma.

In questa sfera il linguaggio agisce direttamente sull'esistente per modificarlo, ed anche un suo utilizzo descrittivo diviene strumentale a quel fine.

Ci troviamo in un ambito del linguaggio e più in generale della comunicazione, che viene esplorato da un insieme di teorie raccolte sotto il termine di *pragmatica*, per le quali il parlare o più esattamente *l'uso linguistico*, diviene una particolare forma dell'agire, un *atto linguistico*: capace, se utilizzate oppure ricreate alcune specifiche condizioni del contesto extralinguistico, di modificare pensieri e sentimenti di coloro ai quali è indirizzato.

In esso si possono utilizzare con successo i concetti sviluppati dal *modello inferenziale e pragmatico*. In particolare può essere utile fare riferimento alla teoria degli *atti linguistici*, formulata dall'inglese John L. Austin e sviluppata dall'americano John R. Searle, per i quali il parlare non si esaurisce nell'atto di dire qualcosa, ma comporta compiere più atti simultaneamente (soprattutto quando si utilizzano alcuni verbi al presente indicativo), come specificare la *forza* con cui chi parla intende far recepire al suo interlocutore il messaggio (*atto illocutorio*), o suscitare effetti sui pensieri e sentimenti, quindi sugli atteggiamenti di chi ascolta, più lontani dal contesto in cui avviene l'azione comunicativa (*atto perlocutorio*).

A questo filone della ricerca linguistica, si deve infine la formulazione dei concetti di *principio di cooperazione* e di *implicatura conversazionale* con cui H. Paul Grice << sottolineava il carattere attivo del linguaggio, cioè sia il fatto che esso è legato a scopi extralinguistici, sia il fatto che il significato si costruisce pragmaticamente, in riferimento a intenzioni e ad azioni di un parlante e di un uditorio >>¹⁰.

1^a - 2. Il lavoro per progetti

In un contesto storico caratterizzato dalla complessità e rapidità delle trasformazioni sociali, dall'intreccio e sovrapposizione di più sistemi e centri di produzione normativa, nel quale sono venute meno le precedenti caratteristiche gerarchiche ed *autoritative* delle politiche pubbliche, diviene una garanzia di successo l'operare attraverso forme di partenariato tra i vari centri che hanno

¹⁰ B. Valli, *L'interazione comunicativa*, Urbino, 1996, p. 54.

compiti di governo, aprendosi al contempo alla partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni.

La legge e più in generale la produzione normativa, che contraddistingue ed accompagna il dispiegarsi di una politica pubblica, perde sempre più il precedente carattere illuministico di riferimento assoluto ed astratto, per assumere le caratteristiche pragmatiche di programma d'azione, di progetto socio-economico, che investe al fine di trasformarlo un dato settore della società o un dato territorio.

Di conseguenza la tecnica di produzione di atti normativi è costretta a confrontarsi ed incorporare in modo critico le metodologie della progettazione, dell'analisi d'impatto regolamentare, della documentazione, che, come oramai sarà chiaro, si associano senza una precisa soluzione di continuità a quelle più specifiche della redazione e diffusione dei testi, come sono oggi quelle legate all'utilizzo dei media elettronici.

Ma tutto ciò è sufficiente per motivare una scelta impegnativa come è quella di organizzare il lavoro per progetti, oppure così facendo le organizzazioni "si complicano l'esistenza" e finiscono per impiegare maggiori risorse nel raggiungere i medesimi obiettivi.

A molti potrà sembrare una domanda retorica ma, di fronte alle numerosissime e talvolta sotterranee resistenze ancora presenti soprattutto nel settore pubblico, troviamo necessario accennare ai principali vantaggi offerti dall'organizzazione del lavoro per progetti, raccogliendoli in vantaggi *interni* ed *esterni*.

Indichiamo tra i primi: il rendere l'intervento più efficace, l'organizzare al meglio le risorse umane rendendo più facile il loro coordinamento e responsabilizzazione, il chiarire e far condividere gli obiettivi per ottenere *consenso partecipante*¹¹, il poter valutare e verificare in modo oggettivo e sistematico il raggiungimento degli obiettivi o il livello di *scostamento* da questi.

Tra i secondi: il farsi conoscere facilitando la comunicazione esterna, l'ottenere finanziamenti e/o compartecipazione all'intervento da parte di altre organizzazioni, l'accreditarsi dimostrando professionalità.

La somma di questi vantaggi permette all'organizzazione di essere riconosciuta soggetto attivo nel territorio, consolida la sua identità e cultura organizzativa,

¹¹ V. nota n. 7 a pag. 9.

le fa acquisire nuove competenze che la fanno crescere, rendendola più flessibile nell'affrontare e gestire le urgenze e gli imprevisti attraverso i quali, frequentemente, si manifesta "il nuovo".

Pensare una politica pubblica in termini di progetto significa in primo luogo farsi carico di un'analisi efficace dell'ambiente su cui si interviene, da cui risultino oltre ai dati di progetto in senso stretto le mappe degli attori e dei sistemi sociali su cui essa avrà impatto. Quindi nel passo successivo è saper definire con chiarezza, anche attraverso un processo comunicativo (come abbiamo accennato per sua natura negoziale), gli obiettivi che si vogliono realizzare: per raccogliere il *consenso partecipante* che si genera dalla loro condivisione, per motivare le risorse umane che li realizzano, ma anche per facilitare l'individuazione d'indicatori efficaci che consentano a chi gestisce l'attuazione della politica di controllarne gli effetti inattesi ed eventualmente regolarne le procedure, oppure accorgersi per tempo dell'inefficacia.

Solo dopo queste due importantissime fasi, prima di passare all'attuazione, potrà essere steso un valido studio di fattibilità, o programmazione, in cui si pianificheranno i tempi, la gestione delle risorse umane e strumentali, le sinergie con altri soggetti, e si analizzeranno i costi nel dettaglio.

Senza dimenticare che una buona politica, al pari di un buon progetto, deve prevedere fin dall'inizio una sua *manutenzione* nel tempo ed un punto predefinito di verifica, per valutarne l'efficacia attraverso l'analisi di dati oggettivi.

Seguendo con coerenza un processo di questa natura si può uscire dal circolo perverso delle *politiche annuncio*¹² che dietro il miraggio del facile consenso producono danni profondi alla credibilità delle istituzioni, o se preferiamo, in termini comunicativi, all'*attendibilità* della *fonte*: cioè non solo fanno

¹² Su questo tema appaiono assai interessanti le ricerche e le valutazioni fatte di recente da Romano Bettini, il quale sostiene che deve essere pure rivisto il luogo comune del *circolo vizioso burocratico*, a favore della presa d'atto che il fenomeno burocratico è sovrastato da un ben più devastante *circolo vizioso politico e legislativo*. Quest'ultimo, secondo tale autore, produce due ben distinte tipologie di *cattive leggi*, quelle *risacca*, ovvero leggi di riforma della Pubblica Amministrazione che sono reiterate senza successo solo come strumento di facciata e di legittimazione politica per la maggioranza che le approva, e quelle *manifesto*, prive cioè di copertura amministrativa ed organizzativa, che pertanto la P.A. non è messa in condizione d'applicare sin

venire meno la legittimazione sociale all'istituzione ma generano effetti assai più duraturi nel tempo e difficili da eliminare. Se ci è consentito il paragone, analoghi a quelli prodotti sul consumatore dalla pubblicità ingannevole.

Come per l'impresa, dove il prodotto con la *qualità* che vi è incorporata è divenuto anche uno strumento di comunicazione verso il consumatore, in quanto sempre di più la rappresenta al pari del marchio, anche nel campo dei rapporti tra le istituzioni ed il cittadino, l'impronta di ciò che si è, è data da ciò che si fa, e da come lo si fa.

In questo senso riteniamo si debbano leggere ed applicare strumenti come il nuovo Regolamento (CE) n. 761/2001, recante norme "*sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)*"¹³, soprattutto da parte organizzazioni quali un parco.

Il suo "considerato (17)" del *preambolo* dichiara infatti:

<< In aggiunta ai requisiti generali di gestione ambientale, EMAS attribuisce un particolare significato ai seguenti elementi: conformità giuridica, miglioramento delle prestazioni ambientali, nonché comunicazione esterna e partecipazione dei lavoratori. >>

EMAS, scaturito dal programma della Commissione approvato nel febbraio 1993 dal titolo "*Per uno sviluppo durevole e sostenibile*" ed inizialmente ideato per migliorare la capacità produttiva, la compatibilità e livello di protezione ambientale delle organizzazioni a fini economici (ex Regolamento (CEE) n. 1836/1993), con il Regolamento n. 761/2001 e la successiva Decisione della Commissione (CE) del 7/09/2001, è stato esteso e reso disponibile anche all'adesione di "Autorità locali e istituzioni governative".

Come indica l'art. 1 del regolamento, EMAS è istituito "per valutare e migliorare le prestazioni ambientali delle organizzazioni e fornire al pubblico ed ad altri soggetti interessati informazioni pertinenti".

dall'inizio, pur essendo poi additata, capro espiatorio, quale "sabotatore" (Romano Bettini, *Burocrazia tra diritto, politica e corruzione*, Milano, FrancoAngeli, 1999).

¹³ Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, *sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)* - (G.U. n. L 114 del 24/04/2001 pag. 1 - 29), e Decisione della Commissione (CE) del 7 settembre 2001, relativa agli orientamenti per l'attuazione del regolamento (CE) n. 761/2001 del 19 marzo 2001, *sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)* - (G.U. n. L 247 del 17/09/2001 pag. 24 - 47).

In sintesi si tratta dell'evoluzione di uno dei sistemi di certificazione della qualità (norme della serie ISO 14000), che consente all'organizzazione l'utilizzo d'un apposito logo da apporsi sui testi e documenti (non su prodotti e servizi) che *l'accreditano* all'esterno; inoltre, questa certificazione le facilita l'accesso ai finanziamenti dell'Unione europea.

Il logo EMAS "testimonia": l'impegno attivo assunto volontariamente dall'organizzazione per migliorare in maniera costante le proprie prestazioni in campo ambientale, al di là di quanto è già previsto dalla conformazione del suo agire alle norme vigenti; la presenza di un valido sistema di gestione ambientale che attua gli obiettivi dell'organizzazione e che persegue il fine di un suo continuo miglioramento; soprattutto indica "l'affidabilità e la credibilità delle informazioni" fornite dall'organizzazione.

Ma c'è dell'altro, la raccolta dei dati e la valutazione dei fattori necessari per tracciare il *sistema di gestione ambientale* (Allegato I° del regolamento EMAS), formano e mettono a disposizione un'efficacissima analisi del contesto socio-ambientale in cui opera l'organizzazione, facilitando non poco la ricostruzione della mappa degli *stakeholders*¹⁴ coinvolti dalle sue politiche.

Riguardo alla produzione di testi normativi, citiamo solamente quanto è stabilito dal Regolamento n. 761/2001 riguardo alla "*Conformità giuridica*"¹⁵:

<< Le organizzazioni devono poter dimostrare di: a) aver identificato e conoscere le implicazioni per l'organizzazione di tutte le pertinenti normative ambientali, b) provvedere al rispetto della normativa ambientale; e c) aver predisposto procedure che consentano all'organizzazione di mantenere nel tempo questi requisiti. >>

¹⁴ Sostiene Fulvio Beato, rifacendosi ad una ricerca condotta da Grazia Borrini-Feyerabend per conto dell'*International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)*: <<Gli *stakeholders* sono allora degli attori sociali che sono coinvolti in una situazione collettiva per i motivi più diversi: interessi, valori cultura, prossimità spaziale, ruolo istituzionale, etc. . [...] Ma ciò che interessa più di tutto sottolineare - poiché a nostro avviso fa dello *stakeholder* un soggetto veramente attivo nella situazione sociale data - è il fatto che egli solitamente ha una disponibilità ad investire risorse specifiche quali il tempo, il denaro, l'autorità politico-associativa.>> (F. Beato, *Parchi e Società - Turismo sostenibile e sistemi locali*, pag. 126).

¹⁵ Punto 1. - paragrafo B. - Allegato I - Regolamento (CE) n. 761/2001.

1^a - 3. La missione di un parco

Il regolamento del parco, posto a confronto con gli altri due principali strumenti di “tutela e di gestione” che prevedono l’emanazione di testi contenenti disposizioni normative ¹⁶, possiede la caratteristica di dover essere un testo accessibile da tutti, nel senso che non si rivolge a soggetti particolari, come sono coloro che vogliono impiantare attività di trasformazione edilizia e paesaggistica, quali edificazioni o realizzazioni d’impianti ed infrastrutture; oppure a quei soggetti “individuati” tra quelli direttamente interessati “a favorire lo sviluppo economico e sociale delle comunità”.

Il Regolamento è un testo la cui conoscenza ed interpretazione deve essere possibile a chiunque, ed inoltre per accrescere la sua *effettività* normativa deve rimanere sufficientemente stabile nel tempo, non subendo modifiche o integrazioni.

Proprio quest’ultima caratteristica fa sì che la sua *coerenza interna*, quale testo di comunicazione, debba essere valutata soprattutto avendo riguardo alle finalità della *missione* del parco più che a quelle della *visione*, espressa in quel momento dal suo gruppo dirigente.

Premesso ciò, istituire un parco significa proteggere attivamente uno spazio bio-fisico a cui sono riconosciuti valori eccezionali di naturalità, spesso accompagnati da specifiche caratteristiche storico-culturali, ovvero stabilire delle regole di fruizione sociale per quello spazio.

Sostiene Valerio Giacomini, una delle personalità che maggiormente hanno influenzato il pensiero ecologico ed ambientalista italiano, ovvero il fondamento culturale di gran parte della nostra legislazione in materia di parchi:

<< Definiremo "parco" l'assetto giuridico-amministrativo di un insieme territoriale, in virtù delle cui finalità globali e specifiche la salvaguardia e lo sviluppo degli elementi naturali ed umani che lo costituiscono sono promossi e disciplinati in un regime di reciproca compatibilità.

¹⁶ Ci riferiamo al *Piano per il parco* ed al *Piano pluriennale di sviluppo economico e sociale*, previsti rispettivamente dall’art. 12 ed art. 14 della Legge n. 394/1991.

In altri termini un parco viene definito come *modo di amministrare un territorio, più che come un'area o un insieme di risorse.*¹⁷ >>

Come abbiamo già accennato, questa impostazione si ritrova in pieno nei caratteri principali della *Legge quadro sulle aree protette*¹⁸, riassumibili in:

- superamento della precedente realtà, fatta di situazioni di tutela, a volte anche importanti come quelle di alcuni parchi già esistenti a quell'epoca, però frammentate e scollegate tra di loro, a favore della creazione d'un *sistema* di aree protette;
- fissazione di un regime giuridico per i parchi basato su due tratti fondamentali:
 1. la necessità che esso si configuri come "regime di tutela e gestione" caratterizzato dall'operare in maniera attiva; pertanto oltre impedire le attività vietate, concorrere alla realizzazione dell'insieme delle finalità indicate dalla legge;
 2. la previsione di modelli organizzativi e di gestione *sempre* fondati sul coinvolgimento diretto degli enti territoriali, in quanto rappresentanti esponenziali delle comunità umane residenti sui territori interessati, in tutto o in parte dal perimetro dell'area protetta, per la costante ricerca del più alto livello di "reciproca compatibilità" tra elementi naturali ed umani (V. Giacomini 1982).

Inoltre, per un parco toscano, con la Legge regionale 11 aprile 1995, n. 49 "*Norme sui parchi, le riserve e le aree naturali protette di interesse locale*", sono accentuate le caratteristiche d'appartenenza ad un *sistema*: dichiarandolo "parte integrante degli strumenti di pianificazione territoriale regionale", stabilendo che esso "concorre alla programmazione regionale".

Ancora, gli si attribuisce la valenza di "organo" di semplificazione amministrativa, assegnando al suo *nulla osta*¹⁹, ove "sia stato espressamente rilasciato e non si sia determinato per decorrenza dei termini", il valore anche di dichia-

¹⁷ Valerio Giacomini e Valerio Romani, *Uomini e parchi*, pag. 65.

¹⁸ Legge 6 dicembre 1991, n. 394, successive modifiche ed integrazioni.

¹⁹ Dichiarazione di conformità preventiva al rilascio di concessioni o autorizzazioni per interventi, impianti ed opere eseguiti all'interno del territorio di un parco (art. 13 Legge n. 394/1991 ed art. 14 LR n. 49/1995 citate, nonché art. 20 delle Leggi regionali n. 24/1994 e n.

razione di conformità sia al *vincolo idrogeologico*²⁰ e che a quello *paesaggistico*²¹.

Da un altro punto di vista, l'istituzione d'un parco può essere letta quale *reazione* della società, che attraverso le proprie istituzioni risponde con una politica *pro-conservazione* alla preoccupazione per le sorti dell'ambiente e della biodiversità di recente assunta tra le principali, reagendo al più forte degli stimoli di autoconservazione, la paura²². Una prova nel fatto che temi quali la conservazione e l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, i mutamenti climatici ed altri, in passato riservati quasi esclusivamente al confronto in ambito scientifico, sono divenuti argomenti della agenda di lavoro per organismi internazionali, quali il WTO e la FAO.

Tutto questo contribuisce ad assegnare un carattere decisamente simbolico alla *missione* d'un parco, che in ambito comunicativo significa doversi avvalere di segni che richiamano informazioni sia *concettuali* che *percettuali* (legate cioè all'esperienza depositata nella nostra memoria, anche a livello d'inconscio) di grandezza molto ampia ed indeterminata, né determinabile con precisione attraverso convenzioni quali un linguaggio²³.

Un legame quello simbolico che non deve mai essere sottovalutato da chi gestisce un'area protetta, anche quando esercita il potere di dettare le norme per la sua fruizione, come nel caso del Regolamento.

Una conferma ulteriore del forte valore simbolico posseduto dalla *missione* d'un parco lo possiamo ricavare anche attraverso i risultati d'uno studio tecnico-empirico svolto nel quadro del programma europeo "Leonardo da Vinci", avente per oggetto l'individuazione delle competenze professionali neces-

65/1997 istitutive degli enti per la gestione dei tre parchi regionali della Maremma, di Migliarino San Rossore Massaciuccoli e delle Alpi Apuane).

²⁰ Regio Decreto 30/12/1923, n. 3267.

²¹ Leggi 29/06/1939, n. 1497 e 8/08/1985, n. 431, oggi raccolte nel Titolo II° del DLgs. 29 ottobre 1999, n. 490 "Testo unico delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352".

²² Cfr. Fulvio Beato, *Parchi e Società - Turismo sostenibile e sistemi locali*, Napoli, 1999, cap. II°.

sarie allo sviluppo di attività di turismo sostenibile nelle aree protette ²⁴, nel quale il *panel* intervistato, costituito da esperti europei sulle problematiche di gestione di parchi, indica con chiarezza che tutte le principali figure professionali d'un parco ²⁵, per poterne rappresentare i valori, cioè per proteggerlo attivamente, debbono possedere precise competenze comunicative.

Pertanto ci sentiamo di poter affermare che le politiche d'un parco, ovvero le sue comunicazioni, non debbono mai consentire che alle parole protezione e conservazione sia attribuito un significato diverso da quello che scaturisce dalla *reazione* di cui abbiamo parlato.

Altrimenti il parco, "tradendo" una parte della sua *missione*, finirebbe col non essere riconosciuto un interlocutore attendibile e le sue azioni comunicative, prive di forza simbolica, giungerebbero *falsificate* ai destinatari; quindi non sarebbero più capaci di "far fare" a nessuno le cose necessarie al raggiungimento degli obiettivi politici individuati per la sua tutela.

²³ Confronta: Luciano Gallino, *Dizionario di sociologia*, voce Comunicazione (C), Torino, 1993, pag.135 - 136).

²⁴ *Community Programme "New competencies for the sustainable tourism in the natural protected areas"*. I cui risultati sono riportati da F. Beato, in *Parchi e Società - Turismo sostenibile e sistemi locali*, op. cit.

²⁵ Le principali figure professionali per lo sviluppo del *turismo sostenibile* sono state individuate, in ordine decrescente, in: Organizzatore centri visita; Ranger/Interprete naturalistico/Guida; Responsabile dell'educazione ambientale; Direttore/Manager del Parco; Naturalista/Biologo/Ecologo (F. Beato, op. cit., pag. 115 - 137).

Parte 2^a

Progetto di redazione del Regolamento per un parco toscano

Il tentativo svolto attraverso questo lavoro è quello di tracciare le linee guida d'un progetto per la redazione o revisione del testo del Regolamento d'un parco, che per non essere eccessivamente generico prende a riferimento la realtà delle aree protette in Toscana.

E' evidente che un progetto con caratteristiche esecutive potrà essere redatto solo avendo presente l'esatto contesto d'applicazione delle norme regolamentari, in combinazione con un preciso input politico proveniente dagli organi cui compete la sua adozione/approvazione.

Per la Toscana: il Consiglio Regionale per i parchi regionali, previa adozione da parte del Consiglio Direttivo del parco, raccolti i pareri della Comunità e del Comitato scientifico del parco; il Consiglio Provinciale competente per i parchi e le riserve naturali, previa consultazione dell'organismo di gestione, quando questo sia diverso dalla Provincia, e dei Comuni territorialmente interessati, raccolta la pronuncia della Giunta regionale sulla conformità del regolamento al *Programma triennale regionale* ²⁶.

Riteniamo che l'input politico non si debba fermare alla stipula d'un protocollo d'intesa tra gli enti interessati compresa la Regione, condizione che può rappresentare la fase iniziale del processo, ma si concretizzi nell'adozione d'un *accordo di programma* ²⁷ giuridicamente vincolante per i sottoscrittori: in attuazione dell'art. 4, comma secondo, lettera *d*) della citata l.r. n. 49/1995, successive modifiche ed integrazioni, che richiama le disposizioni dell'art. 4, comma quarto e soprattutto dell'art. 26 "*Coordinamento degli interventi*" della Legge n. 394/1991 (d'ora in avanti *legge quadro*).

Come sarà esposto in seguito, il tipo d'intervento di cui indicheremo le linee principali, coinvolgerà diversi apparati amministrativi, compresi quelli regio-

²⁶ Vedi l'art. 15 l.r. 16/03/1994, n. 24 e 16 l.r. 11/08/1997, n. 65, nonché gli artt. 12 e 16 l.r. 11/04/1995, n. 49; per il *Programma triennale per le Aree protette regionali* le Delibere CR 16 luglio 1997, n. 256 e 8 giugno 1999, n. 161.

²⁷ Vedi anche le disposizioni della l.r. 3 settembre 1996, n. 76 "*Disciplina degli accordi di programma e delle conferenze dei servizi*".

nali, e necessiterà dell'impiego e del coordinamento di risorse fornite da più enti.

2^a - 1. Il Bisogno - l'Emergenza

Per un progetto che ha ricadute sociali, la prima domanda a cui dare risposta è se c'è veramente un bisogno o una "emergenza" da soddisfare, altrimenti un qualsiasi intervento sulla realtà sociale finirebbe per rispondere unicamente ai desideri di coloro che lo propongono ed in seguito di coloro che lo mettono in atto.

Analizzando il contesto delle aree protette in Toscana o meglio il *Sistema delle Aree Protette*, delineato dalla Legge regionale n. 49/1995 e dai successivi *Programmi triennali per le Aree protette regionali*, si rileva che questo copre una superficie che oggi si avvicina al 10% del territorio regionale ed è costituito da: 3 Parchi nazionali (compreso quello dell'Appennino di recentissima istituzione), 35 Riserve statali (per la maggior parte in corso di trasferimento alla Regione), 3 Parchi regionali, 2 Parchi provinciali (cui se ne stanno per aggiungere altri già individuati), 38 Riserve Naturali provinciali, e circa 180 siti di protezione indicati da normative europee, nazionali, ed internazionali, che in molti casi sono già ricompresi nella perimetrazione di altre aree del sistema regionale

²⁸

Una situazione veramente ricca e complessa, in una regione la cui popolazione residente si concentra soprattutto lungo la valle dell'Arno, collegata dal punto di vista dell'urbanizzazione quasi senza una soluzione di continuità alle pianure delle città di Lucca, Pistoia e Prato, e lungo un tratto della sua costa settentrionale tra le città di Livorno e Carrara.

²⁸ Ci riferiamo ai Siti d'Importanza Comunitaria (SIC) della Direttiva n. 92/43/CEE, alle Zone di Protezione Speciale (ZPS) della Direttiva n. 79/409/CEE, alle Zone Umide individuate in base alla Convenzione di Ramsar (d.p.r. n. 448/1976) ed altri individuati nell'ambito del Progetto di tutela della biodiversità BIOITALY (Delibera CR 10/10/1998, n. 342). Di recente, in recepimento del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357 Regolamento per l'attuazione delle sopra citate Direttive, tutti questi biotopi sono stati inseriti tra gli ambiti d'intervento della legge regionale 6 aprile 2000, n. 56 "*Norme per la conservazione e per la tutela degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche (...)*".

La popolazione, prevalentemente occupata nella piccola e media industria e nel terziario anche avanzato, avendo perso i contatti con la realtà produttiva agricola, a differenza che nel passato, non possiede neppure quelle elementari conoscenze delle "cose della natura" che appartenevano alle precedenti generazioni. Queste caratteristiche la rendono sia il principale *alleato* che il più temibile *nemico* delle aree protette.

Un *alleato* perché, a differenza delle popolazioni residenti all'interno o a diretto contatto dei territori protetti, è generalmente più sensibile ed attenta ai contenuti della *missione* assegnata alle aree protette, anche semplicemente intesa quale tutela e valorizzazione di uno "spazio verde" che possiede caratteristiche non comuni, importante per soddisfare bisogni ricreativi e d'evasione dalla quotidianità. Per questi bisogni le popolazioni urbane sono oggi disposte a spendere risorse significative, divenendo una potenziale fonte di finanziamento per un parco e per le sue popolazioni.

Ma sono pure il peggior *nemico*, per il *carico* che producono quando vengono a contatto dei delicati ecosistemi oggetto della tutela, sovente ignorandone anche le più elementari regole di fruizione. Appartengono a questo *carico* anche fenomeni quali la domanda di strutture residenziali e recettive, nonché le infrastrutture ad esse connesse, la cui sottovalutazione non di rado è stata la principale concausa del devastante fenomeno dell'abusivismo edilizio.

In questo lavoro non prenderemo in considerazione quest'ultimi fenomeni, essendo più opportunamente gestiti attraverso lo strumento della pianificazione territoriale, nello specifico dal Piano per il parco.

Tutti gli elementi sopra accennati fanno sì che il Regolamento del parco presenti le caratteristiche d'un *testo di comunicazione* che può soddisfare la richiesta d'immediata conoscenza e comprensione dei comportamenti socialmente ed ecologicamente corretti. Infatti, da un lato fa percepire ed associa ai valori ambientali e del paesaggio, segnato dalla presenza dell'uomo, gli "oggetti" del patrimonio naturale specificamente tutelati nella singola area; dall'altro si fa "portavoce e testimone" della presenza del *Sistema delle Aree Protette*. Si provi ad immaginare il Regolamento non più come semplice testo che raccoglie delle norme, un allegato al Bollettino Ufficiale della Regione, ma quale testo che nasce progettato per il trattamento informatizzato e suo utilizzo in

forma ipertestuale, cioè un palinsesto per l'accesso a servizi a carattere informativo di tipo naturalistico, didattico, per la vista; a servizi di sportello per la prenotazione di visite e di strutture recettive, o semplicemente per l'accesso ai servizi amministrativi di *front-office* erogati dall'organismo gestore il parco ²⁹.

La Regione Toscana si è già fatta promotrice d'un servizio WEB denominato "*Sistema delle Aree Protette in Toscana*" (<http://www.rete.toscana.it/>- Sezione: *Ambiente e Territorio* - Sotto Sezione: *Valorizzazione delle Risorse*), che al momento fornisce unicamente informazioni di carattere generale sulle aree protette. Le versioni ipertestuali dei Regolamenti vi s'integrerebbero senza alcuna difficoltà, esaltando la loro capacità informativa e formativa attraverso il collegamento a informazioni messe a disposizione da altri testi e la possibilità per l'utente di seguire percorsi di lettura funzionali ai propri interessi. Ancora una volta, attraverso la rete dei collegamenti ipertestuali verrebbe sottolineata la presenza del *Sistema delle Aree protette*, con tutti i vantaggi che ne conseguirebbero in termini di promozione d'immagine, diffusione delle iniziative culturali, di visita, ed altre, tutto ciò con evidenti ricadute sulle attività a carattere turistico ambientale collegate al sistema.

Infine, e non perché sia meno importante, riguardo alla promulgazione dei regolamenti è presente una esigenza diffusa tra le aree protette d'adempierci per la prima volta, o d'adeguarsi a precise disposizioni di legge, tra cui quelle della *legge quadro* che indicano nel Regolamento del parco uno dei principali strumenti per la sua *tutela e gestione*. Da una piccola inchiesta da noi svolta a fine novembre 2001 risulta che, dei venti parchi nazionali istituiti, solo quello della Val Grande ha il Regolamento del parco conforme alle *legge quadro*. Mentre in Toscana, dei tre parchi regionali istituiti, solo quello di Migliarino San Rossore Massaciuccoli ha adeguato il suo Regolamento alla *legge quadro*, ma non ai contenuti della l.r. n. 24/1994, che ha per altro modificato l'organismo di gestione dal precedente Consorzio di enti all'attuale Ente regionale di diritto pubblico; quello delle Alpi Apuane addirittura non ha ancora approvato il suo Regolamento.

²⁹ Si vedano gli standards promossi dal *Piano d'Azione per l'E-governement* approvato il 23 giugno 2000 dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione, dei quali è garante l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA).

Il fatto che vi siano tanti ritardi da parte dei parchi, compresi quelli toscani i quali dovrebbero provvedere alla stesura o revisione dei propri regolamenti seguendo "i criteri e gli indirizzi" emanati dalla Regione attraverso il *Programma triennale*, apre un interessante indirizzo di ricerca parallelo a questo lavoro.

All'apparenza sembrerebbe la manifestazione d'un "circolo vizioso burocratico", ma riteniamo che, se opportunamente indagato, potrebbe rivelarsi un "circolo vizioso politico e legislativo"³⁰, della cui esistenza sono corresponsabili sia le procedure piuttosto complesse previste dalla legge per l'approvazione del Regolamento, sia la mancanza di inputs politici a favore d'un intervento complesso ed innovativo, che a differenza di quelli pianificatori assai più collaudati, offre scarsa visibilità sui media e ricadute significative ipotizzabili solo nel medio-lungo periodo, cioè oltre il normale mandato degli organismi politici coinvolti.

2^a - 2. L'Analisi della situazione - Valutazione di fattibilità

Questa è senza dubbio la fase più delicata del lavoro progettuale, poiché da essa dipende la comprensione della realtà ed al suo interno di quelle che sono le cause dei problemi sui quali si vuole intervenire, come conseguenza la scelta efficace degli obiettivi perseguibili e la possibilità di creare attorno ad essi il necessario *consenso partecipante*³¹. Infine all'analisi è strettamente legata la scelta degli strumenti più opportuni per raggiungere tali obiettivi, quindi la quantificazione delle risorse umane, strumentali ed economiche necessarie. Si tratta di fornire le basi d'informazione e conoscenza adeguate per una corretta *valutazione di fattibilità* dell'intervento normativo. Valutazione che è necessaria prerogativa degli organi politici competenti all'adozione/approvazione del Regolamento, dovendosi considerare l'insieme delle condizioni e dei fattori presenti, in special modo di quelli più direttamente collegati al contesto socio-politico di riferimento.

³⁰ Romano Bettini, in op. citata.

La nostra proposta prevede la gestione del lavoro d'analisi attraverso l'impiego contemporaneo di griglie per la *valutazione tecnica giuridico-legislativa* e per la *valutazione di fattibilità (checklist)*³², due strumenti che sono fortemente connessi a partire dal comune oggetto d'analisi, la valutazione di fattibilità di disposizioni normative, ma chiaramente distinti per metodologia di lavoro e soprattutto per i prodotti finali a cui tendono: le prime ad un corretto *drafting* del *testo*, le seconde alla previsione degli effetti delle norme nel *contesto* di riferimento.

Le parole *testo* e *contesto* a nostro giudizio rappresentano le chiavi di lettura dell'intero lavoro d'analisi, dal quale dovrà emergere una *mappa dei punti di forza* e dei *punti di debolezza* dell'intervento normativo.

Questa *mappa* consentirà la rappresentazione sintetica e l'incrocio dei dati originati dalla valutazione tecnica giuridico-legislativa, condotta sui *testi* normativi che hanno impatto o sono impattati dal Regolamento del parco, con quelli risultanti dalla valutazione di fattibilità, che è fatta sul *contesto* socio-economico ed amministrativo interessato dal regolamento, lo stesso con cui si debbono confrontare gli *stakeholders* del parco³³.

Procedendo in questo modo il progettista, o meglio i componenti del gruppo di progettazione, del Regolamento avranno più facilmente sotto controllo lo sviluppo del testo della sua proposta, e potranno scegliere con maggiore oculatezza ed efficacia le soluzioni più opportune per trasformare i *punti di debolezza* in *punti di forza*, nonché per valorizzare al massimo i *punti di forza* già presenti.

2^a - 2.1 Valutazione giuridico-legislativa

In questo lavoro ci limiteremo a fare una proposta di valutazione giuridico-legislativa, che in ogni caso riteniamo non debba configurarsi quale azione episodica ma si debba strutturare come un metodo di lavoro ordinario per gli enti, ed a tracciare alcune linee a carattere *tecnico*, ovvero rappresentative d'un

³¹ Vedi nota n. 7 a pag. 10.

³² Un esempio di *checklist*, redatta specificamente per questo lavoro è prodotta in allegato.

³³ Vedi pag. 14, nota 17.

metodo di lavoro connotato dal massimo rigore sistematico e dal maggior grado d'astrazione possibile dal contesto socio-politico su cui avranno impatto le norme.

Per ottenere la massima efficacia da questa valutazione riteniamo si debba dar vita ad uno specifico progetto che coinvolga direttamente l'Ente Regione, attraverso strutture quali il Servizio per la Qualità della Legislazione del Consiglio regionale e il Dipartimento della Presidenza e degli Affari Legislativi e Giuridici della Giunta regionale, ciò per non fermarsi al compito episodico di redazione d'un singolo Regolamento, ma perché si realizzi il *Sistema di monitoraggio della conformità giuridica* delle aree protette toscane.

I vantaggi di questa realizzazione sarebbero notevolissimi ed andrebbero ben oltre la stesura dei Regolamenti, sia per la Regione che per gli organismi di gestione delle aree stesse. Provo ad elencarne alcuni quali: la possibilità da parte del Governo e del Legislatore regionale di valutare e prevedere con efficacia l'impatto delle sue disposizioni normative su quelle del *Sistema delle Aree protette*, evitando ad esempio di produrre inquinamento o inflazione normativa; specularmene quella a favore degli organismi di gestione di conoscere con facilità quante e quali norme hanno impatto sul loro livello regolamentare, quindi di produrre dei testi normativi di buona qualità, che sarebbero meglio compresi e applicati dai destinatari, ed avrebbero una più rapida approvazione o verifica da parte della Regione; avere subito disponibile una parte del lavoro di valutazione necessario per ottenere la certificazione EMAS da parte dei gestori delle aree protette, con tutto ciò che consegue, tra cui non secondario l'accesso privilegiato ai finanziamenti dell'UE; infine promuovere la cultura e concorre alla realizzazione del *sistema delle autonomie* costituito da una pluralità di centri di governo e produzione normativa, che esce decisamente rafforzato dalle recenti modifiche al Titolo V° della Costituzione introdotte dalla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La valutazione giuridico-legislativa ha per obiettivo la ricerca e rilevazione delle disposizioni normative di livello regionale, statale e dell'UE, ma anche delle disposizioni contenute in sentenze della Corte Costituzionale e degli organi di giustizia amministrativa, che hanno impatto diretto sul Regola-

mento. Inoltre a livello della realtà locale deve far emergere le disposizioni regolamentari disapplicate o comunque impattate dallo specifico Regolamento, quali Ordinanze e Regolamenti di Province, Comuni, Comunità Montane, Consorzi di Bonifica.

Le "materie" oggetto di valutazione sono desumibili dall'art. 11 "Regolamento del parco", commi secondo, terzo, quarto e quinto della *legge quadro*³⁴, anche per quelli toscani visto il rinvio espresso disposto dalle loro leggi istitutive, ovvero quelle:

- del secondo comma, suddiviso in otto lettere dalla *a*) alla *h*), che raccoglie per sottoinsiemi sufficientemente omogenei le materie oggetto d'attività consentite in modo regolamentato, quali: "lo svolgimento di attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali", "il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto", ed altre;
- del terzo comma, anch'esso suddiviso in otto lettere, che indica raccolte per sottoinsiemi le attività vietate, fatte salve quelle relative all'esercizio di diritti reali e d'uso civico. Vi rientrano ad esempio: "la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali; la raccolta e il danneggiamento delle specie vegetali [...]", "l'uso di fuochi all'aperto", ed altre;
- del quarto comma che stabilisce la possibilità per il Regolamento di concedere eventuali deroghe ai divieti del terzo comma, riconfermando però che in un parco non è possibile lo svolgimento di alcuna attività venatoria, neppure di quella finalizzata alla ricomposizione degli squilibri faunistici dell'ecosistema, come è la *caccia di selezione* esercitata tradizionalmente nel comparto alpino;
- del quinto comma che fa "salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali", purché esercitati secondo le consuetudini locali, e dispone la liquidazione degli eventuali diritti esclusivi di caccia o di altri usi civici che comportino prelievi faunistici.

Da ultimo, anche se la legislazione della Toscana non vi rinvia espressamente in quanto precedente all'introduzione di questa modifica, si uniscono al quadro

³⁴ Vedi l'estratto in allegato.

accennato sopra le disposizioni del comma secondo *bis*³⁵ del medesimo articolo che attribuiscono, pure al Regolamento, finalità di promozione e valorizzazione degli usi, delle consuetudini, dell'identità culturale delle popolazioni del parco, fatto salvo ancora una volta il divieto d'esercitare l'attività venatoria. I contenuti di questo comma rappresentano a nostro parere un'utile guida per individuare il più alto livello di compatibilità tra le attività svolte tradizionalmente nel territorio protetto, anche se non comprese tra quelle del comma secondo, e le finalità di tutela del parco. Forniscono inoltre dei criteri di carattere non solamente scientifico per poter disciplinare le eventuali deroghe alle attività vietate contenute nel terzo comma.

Riteniamo che attraverso quest'analisi si debbano raccogliere dati alfanumerici standard, tali da consentire il loro immagazzinamento, aggiornamento ed analisi incrociata con mezzi informatici; quali un software *database relazionale*, come ad esempio MS Access.

2^a - 2.2 Valutazione di fattibilità

Ci troviamo di fronte ad una problematica ancor più complessa della precedente, soprattutto per la generale assenza nel nostro Paese d'una cultura amministrativa e di governo veramente sensibile alla valutazione degli effetti prodotti dalle proprie politiche, a partire dalla progettazione delle norme. Solo di recente, con l'art. 5 "Analisi dell'impatto della regolamentazione" (AIR) della *legge di semplificazione 1998* (Legge 8 marzo 1999, n. 50) e con la direttiva adottata dal Governo nel marzo 2000 (d.p.c.m. 27 marzo 2000), si sono poste le basi per la valutazione sistematica *ex ante* degli effetti della regolamentazione sull'organizzazione delle strutture amministrative, sui cittadini e sulle imprese.

Lo scopo principale dell'AIR è quello di giudicare se un intervento di regolazione è *veramente indispensabile*, e comunque ad indirizzare "il regolatore" verso soluzioni normative il meno possibile onerose per i destinatari. L'AIR permette inoltre di studiare le diverse opzioni d'intervento e di valutarle sulla

³⁵ Aggiunto all'art. 11 della Legge n. 394/1991 dall'art. 2, comma vent'otto, della Legge 9 dicembre 1998, n. 426.

base dei loro *costi e benefici*, prevedendo le forme più opportune di *consultazione* dei diretti interessati.

I suoi contenuti si possono riassumere schematicamente in:

- definizione dell'ambito e scelta dell'opzione d'intervento preferita;
- indicazione degli obiettivi e dei risultati attesi;
- descrizione della metodologia d'analisi adottata per la valutazione, utile anche per specificare gli indicatori da monitorare durante l'intervento;
- valutazione dell'impatto sulle strutture amministrative degli enti;
- valutazione dell'impatto sui destinatari: cittadini ed imprese.

Riteniamo che per soddisfare il nostro caso di progettazione regolamentare sia adeguato l'utilizzo d'una griglia di domande, tipo *checklist*, tale da fungere contemporaneamente da guida e da strumento di controllo dell'analisi. Essa consentirà di individuare quali dati, informazioni o conoscenze dovranno essere acquisite in relazione al testo normativo che si vuole redigere.

In allegato proponiamo una proposta di *checklist* ottenuta rielaborando, per adattarla al nostro caso, quella prodotta dal gruppo di lavoro "Legislazione regionale" - sottogruppo "Fattibilità", che ha operato per iniziativa della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome.

Prima di concludere questo sotto paragrafo, vogliamo porre in evidenza un aspetto che, pur sovrapponendosi con quegli esaminati dalla valutazione giuridico-legislativa, scegliamo di trattare in questo ambito per le sue implicazioni politico-sociali e di *fattibilità*. Ci riferiamo a quello delle sanzioni amministrative da applicare in caso di violazione delle norme del Regolamento, sottratte a differenza di quelle penali alla riserva di legge a favore dello Stato.

La *legge quadro* all'art. 30, secondo comma, prevede la sanzione amministrativa del pagamento d'una somma da cinquantamila a duemilioni di lire da irrogarsi nel rispetto dei principi della Legge 24 novembre 1981, n. 689; quindi la possibilità da parte del trasgressore di estinguere il procedimento sanzionatorio mediante il *pagamento in forma ridotta* d'una somma pari al "doppio del minimo", ovvero di centomila lire.

Per le violazioni al Regolamento, le leggi regionali toscane prevedono invece sanzioni amministrative pecuniarie, da seicentomila ad un massimo di seimilioni di lire nelle "aree interne"; da quattrocentomila ad un massimo di quattromilioni di lire nelle "aree contigue", cioè dove è possibile esercitare la caccia in forma controllata. Solo in caso "di altre disposizioni relative ai parchi", quali quelle "contenute in ordinanze emanate dai soggetti responsabili della gestione", la sanzione del pagamento d'una somma da cinquantamila a cinquecentomila lire³⁶.

In passato, prima della promulgazione della più volte citata l.r. n. 49/1995, l'art. 17 della l.r. 29 giugno 1982, n. 52, abrogato dall'art. 27 della l.r. n. 49/1995, prevedeva, molto opportunamente, in caso di "violazioni di entità particolarmente tenue", la possibilità per i Regolamenti delle aree protette di derogare dai minimi e dai massimi delle sanzioni contenute nelle leggi regionali, a condizione che i nuovi massimi individuati non superassero il decuplo dei minimi.

Tutto ciò per concludere che in questi casi gli importi attuali per il loro ammontare *draconiano* sono, a nostro giudizio, altamente "impopolari", pertanto politicamente difficili da sostenere, nonché fonte di contenzioso legale soprattutto in caso di violazioni con effetti non permanenti sugli ambienti protetti, quali ad esempio il transito d'un ciclomotore in zona vietata o l'uscita d'un visitatore da un percorso segnalato come obbligato per l'attraversamento d'un biotopo oggetto di particolare protezione.

Di conseguenza assai di rado vengono punite le "violazioni di lieve entità" per non dover ingiungere ai cittadini sanzioni che partono da somme minime di quattrocentomila lire, assai più frequentemente di seicentomila lire; con il risultato che è venuto meno uno degli strumenti di tutela previsto dalla legge, ma fatto ancor più importante di "correzione" dei comportamenti scorretti tenuti dai visitatori delle aree protette toscane.

Un rimedio giuridicamente poco corretto, però efficace, potrebbe essere quello di "trasferire" all'esterno del Regolamento, in altri provvedimenti emanati dagli organismi di gestione, la previsione di tali comportamenti, facendo

³⁶ Rif. art. 22 l.r. n. 49/1995, art. 30 l.r. n. 24/1994 ed art. 27 l.r. n. 65/1997, citate.

rientrare le fattispecie violate nell'ipotesi sanzionata con somme dalle cinquanta alle cinquecentomila.

In questo modo riteniamo però che col tempo si produrrebbe un danno forse peggiore del male, poiché si svuoterebbe e snaturerebbe uno degli aspetti principali del Regolamento, quello d'essere strumento di comunicazione dei comportamenti compatibili o sostenibili al fine della conservazione dell'area protetta.

2^a - 3. Definizione degli obiettivi e scelta degli strumenti

Posto come strategico l'obiettivo di pervenire ad un testo di Regolamento del parco capace di raggiungere il suo scopo ultimo, quello di modificare una data realtà sociale per meglio *tutelare* e *gestire* il territorio protetto. Come abbiamo accennato più volte la scelta efficace degli obiettivi ed in particolare degli *obiettivi generali*, cioè di quelli che rispondono direttamente o indirettamente ai bisogni ed ai problemi emersi dalla analisi e comprensione della realtà sulla quale si è deciso d'intervenire, è la prima causa del successo o viceversa dell'insuccesso per l'intervento.

Il ruolo principale in questa delicatissima fase è giocato dall'organo d'indirizzo politico, il Consiglio Direttivo per i parchi toscani, che deve assumere l'iniziativa politica dell'intervento. Le azioni che esso intraprenderà e la qualità della comunicazione messa in atto in questa fase si devono indirizzare alla costruzione del più alto livello relazionale tra i soggetti interessati, o comunque coinvolti.

Niente dovrà essere lasciato al caso, ma tutto accuratamente progettato e seguito durante l'attuazione, per questo è auspicabile la costituzione d'un *Comitato esecutivo* composto dal Presidente e due o tre consiglieri, cui si aggiunge il Direttore del parco, il funzionario referente per la progettazione e redazione del testo normativo, e quello responsabile della comunicazione istituzionale qualora sia diverso dal primo.

Introduciamo a questo punto quella che può apparire come una digressione dal tema del paragrafo, accennando ad uno strumento dalla ricerca so-

ziale che è utilizzato con successo anche nell'ambito della realizzazione d'interventi a carattere sociale ³⁷, il metodo della *ricerca-intervento*.

Muovendo dall'assunto che nel contesto sociale i bisogni ed i problemi non possono essere separati né dai soggetti che li vedono, li valutano, li definiscono, li sentono come propri, né dalle risorse, competenze e capacità d'intervento di cui i medesimi soggetti sono possessori, il momento conoscitivo dell'analisi è necessariamente interdipendente da chi compie l'osservazione, e pertanto questo soggetto non può e non deve essere totalmente esterno al contesto d'indagine.

Il metodo della *ricerca-intervento* tende quindi ad annullare la distanza tra l'analista-ricercatore e la realtà oggetto della ricerca, ponendo l'accento sugli obiettivi operativi, coinvolgendo attivamente i componenti della comunità interessata, integrando il momento conoscitivo nel processo di presa di coscienza e cambiamento che si vuole intraprendere.

Il risultato dell'analisi, la diagnosi, assumerà valore in quanto riconosciuto vero e legittimo per la comunità, pertanto gli obiettivi ad esso conseguenti, quale attributo intrinseco ed inscindibile, possiederanno in quella comunità un considerevole livello di *consenso partecipante*.

Tornando più direttamente al tema del paragrafo, è chiaro che nel nostro lavoro, avulso da riferimenti ad un contesto e ad un imput politico definiti, possono essere indicati degli obiettivi solo in via ipotetica.

Molti *obiettivi generali*, anche se perseguibili solamente in modo implicito, sono desumibili dai contenuti sviluppati nella prima parte, segnatamente nel paragrafo sulla comunicazione pubblica in cui si è accennato ai problemi del *drafting* legislativo; in quello sull'utilità dell'impostare il lavoro di redazione come se si trattasse d'un progetto, vista quest'ultima anche quale garanzia di *effettività* e di qualità delle ricadute ambientali dell'intervento, a cui puntano tra l'altro strumenti quali la certificazione europea EMAS. Infine la coerenza con i valori ed i contenuti della *missione* d'un parco, tra cui rientrano il coinvolgimento delle comunità locali e degli enti che le rappresentano, il rendere visibile

³⁷ Elvio Raffello Martini "RICERCA-AZIONE PARTECIPATA - Uno strumento per lo sviluppo di comunità", analisi su esperienze d'intervento in ambito sociale del Gruppo Abele di Torino.

la dimensione di *sistema* necessaria allo sviluppo delle aree protette nel territorio toscano e le valenze di semplificazione amministrativa, accesso alle informazioni e servizi dell'ente gestore del parco.

La condizione necessaria alla realizzazione del progetto è che gli *obiettivi generali* una volta individuati, non siano semplicemente indicati in una dichiarazione programmatica d'intenti, ma divengano il contenuto d'un atto giuridicamente vincolante per i soggetti pubblici che vi partecipano quale l'*accordo di programma*.

Nella fase successiva, a carattere prevalentemente tecnico, gli incaricati della redazione del progetto di regolamento individueranno gli *obiettivi operativi* con l'aiuto della *mappa* derivata dall'analisi di fattibilità sul testo, ovvero dalle risposte alla griglia di domande della *checklist* proposta (in allegati), e li metteranno a disposizione del *Comitato esecutivo* dell'organo d'indirizzo politico perché tra questi si individuino quelli prioritari e quelli eventualmente trascurabili.

Questo lavoro consentirà la puntuale individuazione degli *strumenti* e delle *risorse necessarie* alla realizzazione del progetto, facilitando non poco la successiva fase di programmazione esecutiva, in cui gli strumenti e le risorse sostanzieranno la ripartizione dei compiti e la graduazione della tempistica tra le persone e le strutture operative coinvolte dalla realizzazione.

Qualcosa di più preciso sui principali strumenti e risorse che si dovranno impiegare riteniamo possa essere indicato anche in questa sede.

Gruppo di lavoro (*piccolo gruppo* da 3 a 5 - 6 persone). Lo studio della dinamica interna ai *piccoli gruppi* in relazione a variabili quali la prestazione lavorativa dei componenti, la capacità di soluzione di problemi in maniera innovativa, ed altre hanno prodotto efficaci applicazioni di questo strumento al campo dell'organizzazione del lavoro³⁸. Per questo riteniamo si tratti della struttura organizzativa più efficace per assolvere il compito di redazione della proposta di regolamento in modo tale da cogliere il frutto della collaborazione tra perso-

³⁸ Esiste una letteratura imponente sull'argomento, ad iniziare dai lavori condotti negli '30 da Elton Mayo e Kurt Lewin.

ne in possesso di competenze professionali fondate su conoscenze disciplinari diverse, quale è ad esempio la ricerca di soluzioni innovative che esaltino le potenzialità comunicative del Regolamento del parco.

Le principali competenze in possesso dei componenti del *Gruppo di lavoro* andranno pertanto da quelle classiche del giurista e dell'esperto in *drafting* legislativo, a quelle dell'esperto in comunicazione pubblica, dell'informatico competente in costruzione d'ipertesti³⁹, all'esperto in progettazione legislativa e direzione di progetti, per finire con quelle dell'ecologo-naturalista, indispensabili per valutare le ricadute sull'ambiente delle disposizioni che saranno stilate.

Informatizzazione del testo e delle ***banche dati*** a questo collegate. Si tratta di soddisfare esigenze oramai concrete e non d'un capriccio per aderire alla "moda del momento". Neppure l'ente gestore d'un parco può oggi ignorare lo sviluppo dei media elettronici, che si caratterizzano per il basso costo d'esercizio e per la straordinaria capacità di fornire in tempo reale le informazioni che l'utente medesimo ha selezionato, ma soprattutto non può disattendere il bisogno di documentare un suo progetto per rappresentarlo in sede di ricerca di finanziamenti e quello di renderlo trasferibile ad altre realtà, né la necessità di investire risorse in strumenti informativi duttili e facilmente implementabili, anche attraverso collegamenti ipertestuali ad informazioni e servizi disponibili nella rete.

Standards redazionali . Le regole redazionali per i testi normativi date sotto forma di raccomandazione agli stati membri dell'UE attraverso l'*Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria* (in allegato), riteniamo siano le più adatte anche al *drafting* del nostro testo regolamentare. Soprattutto per la chiarezza con la quale queste individuano e distinguono le diverse parti d'un testo normativo, ad iniziare dal suo *preambolo* che ne fornisce la motivazione, ed in cui attraverso i "visto" ed i "considerato" si indicano i contenuti e gli scopi.

Altre regole di carattere pratico, sulla qualità redazionale, potranno essere desunte dal manuale di "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normati-

³⁹ E' necessario che questo possieda una conoscenza specifica degli standards definiti dall'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) per la pubblicazione di atti e la realizzazione di servizi pubblici attraverso la rete.

vi", conosciuto anche quale "Manuale Rescigno" ⁴⁰, un documento elaborato nel dicembre 1991 da un gruppo di lavoro nazionale coordinato dall'Osservatorio legislativo interregionale, su impulso della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome.

2^a - 4. Programmazione e Redazione del testo

Come abbiamo avuto già modo di dire la programmazione esecutiva del lavoro sarà una diretta conseguenza della precedente fase d'analisi di fattibilità, in particolare di quella in cui sono stati individuati e scelti, seguendo gli indirizzi del *Comitato esecutivo* dell'organo d'indirizzo politico, gli *obiettivi operativi*.

Ovvero per ognuno di quest'ultimi sarà precisato l'ordine di priorità rispetto agli altri e lo strumento che si dovrà utilizzare per il suo raggiungimento. Di conseguenza si potranno associare ad ognuno, senza sprechi, le risorse economiche, umane, strumentali, compresa dell'entità delle prestazioni lavorative necessarie espressa attraverso una stima delle ore di lavoro, ed il relativo referente nel *Gruppo di progettazione*. Nella programmazione saranno indicati inoltre gli elementi per il monitoraggio della qualità redazionale del testo, scelti su indicazione del *Comitato esecutivo* tra quelli che puntano al raggiungimento degli *obiettivi generali* precedentemente individuati.

La programmazione esecutiva sarà accompagnata da un calendario con la tempistica di redazione della proposta di regolamento che, muovendo dai dati della stima delle ore di lavoro necessarie, raccoglierà quanto concordato con le persone e strutture coinvolte dal progetto.

L'insieme di questi strumenti renderanno possibile attuare un efficace *controllo di gestione* sulla fase operativa di redazione del testo da parte del responsabile di progetto; ma soprattutto, la condivisione dei dati di questo "controllo" saranno uno stimolo a migliorare il proprio apporto per ogni singolo componente del gruppo.

⁴⁰ Una versione ipertestuale (IPERINFLEX) è disponibile nel sito dell'Istituto per la Documentazione Giuridica del CNR alla pagina, <http://www.idg.fi.cnr.it/attivita/legimatica/manresc.htm>.

Infine, un "capitolo" a parte dovrà essere dedicato all'acquisizione dei pareri di legge, come quelli del Comitato scientifico e della Comunità del parco, ed alla raccolta dei contributi frutto della partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni, anche a carattere imprenditoriale; soprattutto se rappresentanti gli *stakeholders*⁴¹ del parco.

Per economia ed efficacia procedurale, riteniamo che dopo la fase di analisi preliminare, in cui il Consiglio direttivo del parco col supporto tecnico del *Gruppo di progettazione* avrà individuato gli obiettivi ed i contenuti generali dell'intervento regolamentare, dovrà essere redatto un documento con le "linee guida" del Regolamento. Su questo si chiederanno delle prime indicazioni sia dal Comitato scientifico che dalla Comunità del parco, ma soprattutto si aprirà il confronto con i cittadini e le associazioni per raccogliere il loro contributo alla definizione degli obiettivi, costruendo in questo modo anche il necessario *consenso partecipante*.

Solo in una fase successiva, una volta redatto l'articolato con la proposta di Regolamento, si richiederanno i pareri previsti dalla legge.

Infine, anche se attualmente non è indicato in alcuna norma, riteniamo opportuno che, analogamente a quanto avviene per il Piano per il parco, si preveda una fase di raccolta di osservazioni sulla proposta di regolamento, successiva alla sua adozione da parte del Consiglio direttivo, ma precedente alla trasmissione alla Regione per la sua definitiva approvazione.

In modo da poter accogliere, oppure controdedurre con efficacia su eventuali osservazioni ed emendamenti al testo, prima che questi, pervenendo direttamente agli organi regionali senza il supporto del "contraddittorio", creino incomprensioni politiche ed intralci di varia natura all'iter d'approvazione del Regolamento

⁴¹ Vedi nota 14 a pag. 17.

Riferimenti bibliografici

Beato, Fulvio	<i>Parchi e Societ - Turismo sostenibile e sistemi locali</i>	Napoli	Liguori Editore	1999
Bettini, Romano	<i>Burocrazia tra diritto politica e corruzione</i>	Milano	Franco Angeli	1999
Fioritto, Alfredo (a cura di)	<i>Manuale di Stile - Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche</i>	Bologna	Il Mulino	1997
Gallino, Luciano	<i>Dizionario di Sociologia</i>	Torino	UTET	1993
Giacomini, Valerio e Romani, Valerio	<i>Uomini e Parchi</i>	Milano	Franco Angeli	1982
Linati, Elisabetta	<i>Principi di base per il lavoro per progetti - Dai bisogni alla definizione degli obiettivi</i>	Lucca	Centro Nazionale per il Volontariato	2001
Valli, Benardo	<i>L'Interazione comunicativa</i>	Urbino	QuattroVenti	1996

Testo estratto dalla Legge 6 dicembre 1991, n. 394 "Legge quadro sulle aree protette" (G.U. 13 dicembre 1991, n. 292, S.O.), integrato con le modifiche introdotte dalla Legge 9 dicembre 1998, n. 426 "Nuovi interventi in campo ambientale" (G.U. n. 291 del 14 dicembre 1998).

Art. 11 - Regolamento del parco

1. Il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco ed è adottato dall'Ente parco, anche con testualmente all'approvazione del piano per il parco di cui all'articolo 12 e comunque non oltre sei mesi dall'approvazione del medesimo.

2. Allo scopo di garantire il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 e il rispetto delle caratteristiche *naturali, paesistiche, antropologiche, storiche e culturali locali*⁴² proprie di ogni parco, il regolamento del parco disciplina in particolare:

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

*2-bis.*⁴³ Il regolamento del parco valorizza altresì gli usi, i costumi, le consuetudini e le attività tradizionali delle popolazioni residenti sul territorio, nonché le espressioni culturali proprie e caratteristiche dell'identità delle comunità locali e ne prevede la tutela anche mediante disposizioni che autorizzino l'esercizio di attività particolari collegate agli usi, ai costumi e alle consuetudini suddette, fatte salve le norme in materia di divieto di attività venatoria previste dal presente articolo.

3. Salvo quanto previsto dal comma 5, nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat. In particolare sono vietati:

- a) la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali; la raccolta ed

⁴² Comma così integrato dall'art. 2, comma vent'otto, lettera a) della Legge 9 dicembre 1998, n. 426.

⁴³ Comma inserito dall'art. 2, comma vent'otto, lettera b) della Legge 9 dicembre 1998, n. 426.

ALLEGATI

il danneggiamento delle specie vegetali, salvo nei territori in cui sono consentite le attività agro-silvo-pastorali, nonchè l'introduzione di specie estranee, vegetali o animali, che possano alterare l'equilibrio naturale

- b) l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonchè l'asportazione di minerali
- c) la modificazione del regime delle acque;
- d) lo svolgimento di attività pubblicitarie al di fuori dei centri urbani, non autorizzate dall'Ente parco;
- e) l'introduzione e l'impiego di qualsiasi mezzo di distruzione o di alterazione dei cicli biogeochimici;
- f) l'introduzione, da parte di privati, di armi, esplosivi e qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura, se non autorizzati;
- g) l'uso di fuochi all'aperto;
- h) il sorvolo di velivoli non autorizzati, salvo quanto definito dalle leggi sulla disciplina del volo.

4. Il regolamento del parco stabilisce altresì le eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3. Per quanto riguarda la lettera a) del medesimo comma 3, esso prevede eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi, necessari per ricomporre squilibri ecologici accertati dall'Ente parco. Prelievi e abbattimenti devono avvenire per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'Ente parco ed essere attuati dal personale dell'Ente parco o da persone all'uopo espressamente autorizzate dall'Ente parco stesso.

5. Restano salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, che sono esercitati secondo le consuetudini locali. Eventuali diritti esclusivi di caccia delle collettività locali o altri usi civici di prelievi faunistici sono liquidati dal competente commissario per la liquidazione degli usi civici ad istanza dell'Ente parco.

6. Il regolamento del parco approvato dal Ministro dell'ambiente, [sentita la Consulta e]⁴⁴ previo parere degli enti locali interessati, da esprimersi entro quaranta giorni dalla richiesta, e comunque d'intesa con le regioni e le province autonome interessate; il regolamento acquista efficacia novanta giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Entro tale termine i Comuni sono tenuti ad adeguare alle sue previsioni i propri regolamenti. Decorso inutilmente il predetto termine le disposizioni del regolamento del parco prevalgono su quelle del Comune, che è tenuto alla loro applicazione.

⁴⁴ Parole soppresse dall'art. 2, comma vent'otto, lettera c) della Legge 9 dicembre 1998, n. 426.

ACCORDO INTERISTITUZIONALE del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria (Gazzetta ufficiale n. C 073 del 17/03/1999 PAG. 0001 - 0004)

IL PARLAMENTO EUROPEO, IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA E LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

vista la dichiarazione (n. 39) sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria adottata il 2 ottobre 1997 dalla Conferenza intergovernativa e allegata all'atto finale del trattato di Amsterdam, considerando quanto segue:

- (1) Una formulazione chiara, semplice e precisa degli atti legislativi comunitari essenziale per la trasparenza della legislazione comunitaria nonché per la buona comprensione da parte del pubblico e degli ambienti economici. Essa è inoltre necessaria per attuare correttamente ed applicare in modo uniforme la legislazione comunitaria negli Stati membri.
- (2) Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, il principio della certezza del diritto, che forma parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario, esige che la legislazione comunitaria sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per coloro che vi sono sottoposti. Questa necessità si impone con rigore particolare quando si tratta di una normativa idonea a comportare conseguenze finanziarie e che impone oneri ai privati, al fine di consentire agli interessati di conoscere con esattezza l'estensione degli obblighi che essa detta.
- (3) È pertanto opportuno adottare di comune accordo orientamenti sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria. Gli orientamenti dovrebbero guidare le istituzioni comunitarie quando adottano atti legislativi, nonché coloro che, in seno alle istituzioni comunitarie, prendono parte all'elaborazione e alla redazione degli atti legislativi, che si tratti dell'elaborazione del testo iniziale o dei vari emendamenti apportati durante il procedimento legislativo.
- (4) Gli orientamenti dovrebbero essere corredati di misure che ne assicurino l'applicazione corretta e che verranno adottate da ogni istituzione per quanto di sua competenza.
- (5) Deve essere rafforzato il ruolo svolto dai servizi giuridici delle istituzioni, compresi gli esperti giuridico-linguistici, nel migliorare la qualità redazionale degli atti legislativi comunitari.
- (6) Gli orientamenti integrano l'impegno delle istituzioni nel rendere la legislazione comunitaria più accessibile e più comprensibile, in particolare mediante la codificazione ufficiale dei testi legislativi, la rifusione e la semplificazione dei testi vigenti.
- (7) Gli orientamenti sono da considerare strumenti ad uso interno delle istituzioni e non sono giuridicamente vincolanti,

ADOTTANO DI COMUNE ACCORDO I PRESENTI ORIENTAMENTI:

Principi generali

1. Gli atti della legislazione comunitaria sono formulati in modo chiaro, semplice e preciso.
2. Gli atti comunitari sono formulati tenendo conto del tipo di atto di cui si tratta e,

ALLEGATI

segnatamente, del suo carattere vincolante o meno (regolamento, direttiva, decisione, raccomandazione o altro).

3. Nella redazione degli atti si tiene conto dei soggetti ai quali essi debbono applicarsi, affinché tali soggetti possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi. Si deve inoltre tener conto di coloro che dovranno applicarli.

4. Le disposizioni degli atti sono formulate in modo conciso ed hanno un contenuto per quanto possibile omogeneo. È opportuno evitare gli articoli e le frasi troppo lunghi, formulazioni inutilmente complesse e l'abuso di abbreviazioni.

5. Durante tutto il procedimento di formazione i progetti di atti comunitari sono redatti usando termini e costruzioni rispettosi del carattere plurilingue della legislazione comunitaria e ricorrendo con prudenza a concetti o terminologie peculiari di un sistema giuridico nazionale.

6. La coerenza della terminologia è assicurata sia all'interno di un atto che tra questo e gli atti vigenti, segnatamente quelli che disciplinano la stessa materia.

Lo stesso termine deve esprimere lo stesso concetto e, per quanto possibile, deve corrispondere al significato che ad esso è dato nel linguaggio corrente, giuridico o tecnico.

Varie parti dell'atto

7. Gli atti comunitari generali sono redatti secondo una struttura uniforme (titolo - preambolo - articolato - all'occorrenza, allegati).

8. Il titolo degli atti ne indica l'oggetto nel modo più conciso e completo possibile e tale da non indurre in errore sul contenuto dell'articolato. Se del caso il titolo completo può essere seguito da un titolo breve.

9. I "visto" indicano la base giuridica dell'atto e le fasi essenziali del suo procedimento di formazione.

10. I "considerando" motivano in modo conciso le norme essenziali dell'articolato, senza riprodurle o parafrasarne il dettato. Non contengono enunciati di carattere normativo o dichiarazioni di natura politica.

11. Ogni "considerando" è numerato.

12. L'articolo di un atto vincolante non contiene disposizioni prive di carattere normativo, come auspici o dichiarazioni politiche, né disposizioni che riproducano o parafrasino passi o articoli dei trattati o confermino una norma vigente.

Gli atti non contengono disposizioni che annuncino il contenuto di altri articoli o ripetano il titolo dell'atto.

ALLEGATI

13. All'occorrenza, all'inizio dell'atto viene inserito un articolo che definisce l'oggetto e il campo di applicazione dell'atto medesimo.

14. Qualora i termini utilizzati nell'atto non abbiano un significato univoco, opportuno riservare alla loro definizione un articolo all'inizio dell'atto. Tale definizione non contiene elementi normativi autonomi.

15. L'articolato redatto, per quanto possibile, secondo una struttura uniforme (oggetto e campo di applicazione - definizioni - diritti e obblighi - disposizioni che conferiscono competenze di esecuzione - disposizioni procedurali - modalità d'applicazione - disposizioni transitorie e finali).

Esso suddiviso in articoli e, a seconda della sua lunghezza e complessità, in titoli, capi e sezioni. Quando un articolo contiene un elenco, opportuno che ciascuna voce sia contraddistinta da un numero o da una lettera piuttosto che da un trattino.

Riferimenti interni ed esterni

16. È opportuno evitare per quanto possibile il rinvio ad altri atti. I rinvii designano con precisione l'atto o la disposizione cui si rinvia. I rinvii incrociati (rinvio ad un atto o ad un articolo che a sua volta rinvia alla disposizione iniziale) ed i rinvii a catena (rinvii ad una disposizione che a sua volta rinvia ad un'altra) devono essere altresì evitati.

17. Un rinvio da parte di un atto vincolante ad un atto non vincolante non conferisce a quest'ultimo carattere vincolante. Se i redattori intendono rendere vincolante tutto o in parte il contenuto dell'atto non vincolante, opportuno, per quanto possibile, riprodurre il testo nell'atto vincolante.

Atti modificativi

18. Le modificazioni di un atto devono essere esplicite. Esse assumono la forma di un testo che si inserisce nell'atto da modificare. La sostituzione di intere disposizioni (articolo o una delle sue suddivisioni) deve essere preferita all'inserimento o alla soppressione di frasi, parti di frasi o singole parole.

Un atto modificativo non contiene disposizioni sostanziali autonome che non si inseriscono nell'atto modificato.

19. Un atto che non è essenzialmente volto a modificarne un altro può contenere, fra le disposizioni finali, modificazioni di altri atti, conseguenti all'effetto innovatore delle proprie disposizioni. Qualora le modificazioni siano rilevanti, opportuno adottare un atto modificativo separato.

Disposizioni finali, clausole di abrogazione e allegati

20. Le disposizioni che prevedono date, termini, eccezioni, deroghe, proroghe nonché le disposizioni transitorie (relative segnatamente agli effetti dell'atto sulle situazioni esistenti) e le disposizioni finali (entrata in vigore, termine di attuazione, efficacia dell'atto nel

ALLEGATI

tempo) sono redatte in modo preciso.

Le disposizioni relative ai termini d'attuazione e d'applicazione degli atti contengono una data espressa in giorno/mese/anno. Nel caso delle direttive, queste date sono espresse in modo da assicurare un congruo termine per l'attuazione.

21. Gli atti e le disposizione divenuti obsoleti sono oggetto di abrogazione espressa. L'adozione di un nuovo atto dovrebbe dar luogo all'abrogazione espressa di ogni atto o disposizione divenuti senza oggetto per effetto del nuovo atto o in conflitto con il medesimo.

22. Gli elementi tecnici dell'atto sono incorporati negli allegati, ai quali si fa puntuale rinvio nell'articolato dell'atto. Negli allegati non vengono introdotti nuovi diritti o obblighi che non siano stati enunciati nell'articolato.

Gli allegati sono redatti secondo una struttura uniforme,

[omissis]

Fatto a Bruxelles, add 22 dicembre 1998

Per il Parlamento europeo

Il Presidente

Per il Consiglio dell'Unione europea

Il Presidente

Per la Commissione delle Comunit  europee

Il Presidente

CHECKLIST DI CONTROLLO PER L'ANALISI DI FATTIBILITA'

La successiva checklist, o meglio la sua applicazione e la formulazione delle risposte agli items, non sostituiscono l'analisi di fattibilità, che si deve estendere alla valutazione di fattori più direttamente collegati al contesto socio-politico di riferimento, per cui attività che prerogativa degli organi politici competenti all'adozione/approvazione del Regolamento.

La checklist invece deve agire da guida e da strumento di controllo delle analisi.

Nella prima fase di progettazione dell'intervento (Fase A) consentir di rilevare quali dati, informazioni o conoscenze dovranno essere acquisite per la redazione del testo normativo in esame, individuando al contempo gli ambiti da disciplinare e quelli eventualmente trascurabili, fungendo da guida per l'elaborazione della successiva strategia d'analisi da seguire operativamente.

Nella fase successiva, conclusiva dell'analisi (Fase B), consentir di verificare se tutti gli aspetti sono stati adeguatamente considerati e se su questi si è in grado di fornire informazioni e considerazioni conclusive, oppure per quale motivo non si è in grado di farlo.

Oltre ad una funzione di guida e di controllo, la checklist deve poter essere utile per condurre l'analisi di fattibilità sia nel contesto di progettazione normativa, prevalentemente riferito agli organi di gestione dei Parchi, che in quello successivo di verifica del testo già redatto della proposta di regolamento (p.d.r.), proprio della Comuni del Parco e degli organi regionali coinvolti nell'approvazione.

Gli items devono essere quindi formulati in modo da poter soddisfare le esigenze di chi fa analisi di fattibilità, per elaborare le disposizioni contenute nel testo, ma anche di chi deve valutare il testo dal punto di vista della attuabilità, prima della sua formale approvazione.

FASE A) - ANALISI PRELIMINARE DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO - CONTESTO

1 - Individuazione dell'oggetto della p.d.r.

- 1.1** Qual è l'oggetto della p.d.r.?
- 1.2** È opportuno il ricorso allo strumento regolamentare?
- 1.3** È sufficiente un atto amministrativo?
- 1.3.1** Pur essendo necessario ricorrere allo strumento regolamentare, ci sono degli ambiti su cui si può intervenire con strumenti amministrativi?

2 - Individuazione del contesto normativo

ALLEGATI

- 2.1 Vi una normativa nazionale o regionale alla quale ci si deve adeguare?
- 2.2 La p.d.r. nasce dall'opportunità di armonizzare il preesistente quadro regolamentare ai principi generali desumibili da recenti interventi legislativi?
- 2.3 Vi una normativa comunitaria alla quale fare riferimento?
- 2.4 La materia della p.d.r. già disciplinata da leggi regionali, anche solo in parte?
- 2.4.1 È disciplinato il rapporto tra tale disciplina e la nuova regolamentazione?
- 2.4.2 Sono previste soluzioni per i procedimenti in itinere già regolamentati dalla precedente disciplina?

3 - Verifica di legalità

- 3.1 La p.d.r. conforme ai principi costituzionali ed a quelli generali dell'ordinamento giuridico?
- 3.2 Vi sono state sentenze della Corte Costituzionale, avverse o favorevoli?
- 3.3 Vi sono state sentenze degli Organi di Giustizia Amministrativa in materia?
- 3.4 Vi sono indirizzi a cui attenersi emanati dalla Regione?

4 - Esame del contesto sociale ed economico

- 4.1 Quali esigenze della collettività intende soddisfare la p.d.r.?
- 4.1.1 La p.d.r. nasce dalla necessità di fornire un quadro normativo certo al fine di disciplinare nuove realtà socio-economiche o del tempo libero?
- 4.1.2 La p.d.r. risponde ad emergenze e/o a gravi situazioni di disagio determinatesi sul territorio a danno degli ambienti protetti?
- 4.2 Sono identificabili soggetti specificamente interessati alla p.d.r.?
- 4.2.1 Se identificati, si tratta di soggetti che operano prevalentemente in campo *profit* oppure *no-profit*?

FASE B) - ANALISI DI FATTIBILITÀ SUL TESTO

1 - Struttura

- 1.1 La relazione di accompagnamento chiara ed esauriente?
- 1.2 Nel titolo del testo sono espressi gli obiettivi o i contenuti della p.d.r.?
- 1.3 Le singole parti sono omogenee e compiute?
- 1.4 Il testo contiene rinvii a disposizioni future che incidono sul suo contenuto, o a disposizioni future per le quali non si suggeriscono neanche i principi base?
- 1.5 L'applicazione della p.d.r. subordinata alla vigenza di disposizioni preesistenti, di leggi o altro?

ALLEGATI

- 1.6 Il testo contiene rinvii ad atti amministrativi per la sua attuazione? Se s, sono stati previsti meccanismi di garanzia contro eventuali inerzie?

2 - Obiettivi

- 2.1 La p.d.r. contiene obiettivi diretti o indiretti? Espliciti o impliciti?
- 2.2 Gli obiettivi perseguiti dalla p.d.r. sono definiti chiaramente e senza alcuna ambiguit ?
- 2.3 Gli obiettivi individuati nella p.d.r. sono coerenti con gli obiettivi contenuti nel piano per il parco, piani di gestione, piano pluriennale economico e sociale, altre disposizioni di settore, Statuto e/o leggi?
- 2.4 In quale modo la p.d.r. intende perseguire gli obiettivi?
- 2.5 Le figure giuridiche e/o le procedure e/o gli strumenti previsti per l'attuazione della p.d.r. sono idonei a tale scopo?
- 2.5.1 Sono razionali anche sotto il profilo economico? Sono sufficienti?
- 2.5.2 E opportuno suggerirne di alternative?
- 2.6 Il perseguimento degli obiettivi previsti pu produrre effetti collaterali anche in settori o ambiti diversi da quelli disciplinati dalla p.d.r.?

3 - Analisi dei destinatari

- 3.1 Quali sono i destinatari, diretti e indiretti, della p.d.r.?
- 3.2 Sono identificati o identificabili chiaramente?
- 3.3 E possibile identificare in senso quantitativo i destinatari?
- 3.4 Sono identificate le zone territoriali di ricaduta degli interventi?
- 3.4.1 Nel caso l'intervento intenda ricoprire l'intero territorio del Parco, possibile, in base alle caratteristiche dei destinatari, indicare se lo stesso non finisca per concentrarsi solo in alcune aree?
- 3.5 Essendo il provvedimento indirizzato ad un vasto insieme di utenti, sono previste forme di pubblicit ? E di quale tipo?
- 3.6 Si pu verificare una resistenza da parte dei destinatari all'applicazione della regolamentazione?
- 3.7 I tempi eventualmente previsti per permettere ai destinatari di adeguarsi alla regolamentazione, sono realisticamente rispettabili?

4 - Analisi della copertura amministrativa

- 4.1 Per ciascuna procedura, o atto, o attivit , o compito o funzione, sono stati individuati i soggetti istituzionali e/o le strutture amministrative che devono attuare la normativa?
- 4.2 I soggetti istituzionali e/o le strutture amministrative individuati sono idonei a svolgere le funzioni previste dalle norme?

ALLEGATI

- 4.2.1 Hanno le necessarie risorse umane e finanziarie e i mezzi materiali per dare attuazione alla regolamentazione?
- 4.3 La competenza dei soggetti istituzionali e/o delle strutture amministrative è determinata o determinabile da regole generali sulla distribuzione delle competenze?
- 4.4 Esistono interferenze con le competenze di altri soggetti istituzionali o di altre strutture amministrative?
- 4.5 Esiste una funzione di coordinamento fra i soggetti istituzionali e fra le strutture amministrative coinvolte, e se sì, chi ne è titolare?
- 4.6 Le istituzioni e le strutture coinvolte sono facilmente raggiungibili dall'utenza?
- 4.7 È prevista la creazione di nuovi soggetti e/o di nuove strutture amministrative? Se sì, la regolamentazione contiene la disciplina per la loro creazione?
- 4.8 La struttura coinvolta, creata o utilizzata è un organo collegiale? Se sì, i membri sono troppo numerosi? Troppo eterogenei? Il numero legale è facilmente raggiungibile?
- 4.8.1 L'organo collegiale è sufficientemente rappresentativo?
- 4.9 La struttura creata utilizzata è dotata di un organico proprio?
- 4.10 Il personale assegnato alle strutture coinvolte è formato a svolgere i nuovi compiti eventualmente previsti dalla regolamentazione in esame?

5 - Analisi delle procedure

- 5.1 Nel testo in esame sono previste procedure? In caso positivo, elencarle tutte descrivendole sinteticamente e successivamente prenderle in esame singolarmente.
- 5.2 Sono espressamente previsti tutti i passaggi attraverso i quali si articola la procedura?
- 5.3 Nella procedura in esame sono previste le tipiche fasi del procedimento amministrativo?
- 5.4 Sono calcolati i tempi dell'intero procedimento? E delle singole fasi?
- 5.5 Quanti e quali sono i soggetti che intervengono nella procedura?
- 5.6 Vi è una chiara e adeguata distinzione tra momento politico e momento amministrativo? (rilevare se vi è attribuzione di funzioni tecniche ad organi politici e viceversa)
- 5.7 È stato individuato il soggetto, individuale o collettivo, responsabile della procedura?
- 5.8 Sono stati previsti controlli o sanzioni nei confronti del soggetto responsabile della procedura?
- 5.9 Sono individuabili i soggetti responsabili delle singole fasi della procedura?
- 5.10 Contro eventuali inerzie dei soggetti coinvolti nella procedura sono stati previsti poteri sostitutivi o automatismi?
- 5.11 È accertata una pluralità di pareri di medesimo contenuto espressi da soggetti diversi?
- 5.12 La procedura prevede l'adozione di atti entro termini perentori, senza la garanzia di prosecuzione del procedimento?

ALLEGATI

- 5.13 Esiste nell'ambito delle procedure analizzate, e in corrispondenza di un'eventuale fase istruttoria, la possibilità di un contraddittorio col destinatario?
- 5.14 È stata prevista la comunicazione tra i soggetti coinvolti nella procedura ed in particolare ai destinatari degli esiti procedurali?
- 5.15 In relazione alle finalità della proposta regolamentare, i tempi procedurali sono congrui?
- 5.16 Nella determinazione dei tempi procedurali si è tenuto conto dei tempi tecnici (tempi relativi a pubblicazione, decorrenza dei termini di entrata in vigore, ecc.)?
- 5.17 Sono tenuti presenti i ricorsi amministrativi e gli effetti di questi sulla procedura (sospensioni, arresti, ecc.)?
- 5.18 L'inserimento di una nuova procedura in una struttura e in attività consolidate produce disfunzioni?
- 5.19 Le procedure introdotte con la nuova regolamentazione sono inserite od inseribili, oppure vanno ad inserirsi in strutture con gestione programmata delle attività?

6 - Analisi economica

- 6.1 La proposta regolamentare è suscettibile di produrre effetti in ambito economico?
- 6.2 Le informazioni a corredo della proposta regolamentare sono sufficienti per sviluppare valutazioni economiche ulteriori, e se non sono sufficienti o sono del tutto assenti, possono essere integrate?
- 6.3 Quali sono gli aspetti in ambito economico sui quali la proposta regolamentare può incidere?
- 6.4 È possibile valutare gli effetti in termini di impatto sul mercato del lavoro, sull'uso del territorio, sulla competitività dei soggetti economici?
- 6.5 Sotto il profilo economico, l'intervento si caratterizza come:
 - a) acquisto di beni o servizi?
 - b) investimenti diretti?
 - c) investimenti finanziari?
 - d) trasferimento di risorse?
- 6.6 Gli effetti economici prefigurati sono adeguati agli obiettivi?

7 - Quantificazione della spesa

- 7.1 Nella proposta regolamentare è stata determinata la totalità dei costi connessi alla sua attuazione?
 - 7.1.1 Tale determinazione è precisata nel contenuto stesso dell'atto?
 - 7.1.2 Oppure, la determinazione è contenuta nella relazione accompagnatoria?
- 7.2 La quantificazione della spesa fa riferimento ad un calcolo di tipo statistico?

ALLEGATI

- 7.3 Il numero dei soggetti destinatari dell'intervento di spesa determinato con precisione? O, tenuto conto del contesto su cui la regolamentazione interviene, con adeguato grado di approssimazione?
- 7.3.1 Sono fissati con univocità, chiarezza e precisione eventuali requisiti soggettivi che devono essere posseduti dai beneficiari? E da considerarsi assente o molto remota la possibilità che in relazione a carenze di tal genere i titolari di diritti possano essere molto più numerosi di quanti ci si attendono?
- 7.3.2 Qualora l'entità dell'onere dipenda da specifici parametri propri dei soggetti, la parametrizzazione è corretta?

8 - Aspetti contabili

- 8.1 L'atto contenente la regolamentazione costituisce impegno di spesa in senso contabile?
- 8.2 Oppure, esso rinvia ad apposito provvedimento del Consiglio Direttivo?
- 8.2.1 Nel caso si rinvii ad un provvedimento del Consiglio Direttivo, si fissano tuttavia i limiti e le condizioni a cui l'atto deve sottostare?
- 8.2.2 Se la p.d.r. prevede nuove procedure con tempi specifici di erogazione, stata valutata la loro realizzabilità e conciliabilità con i tempi tecnici delle procedure contabili ordinarie e delle modalità di gestione finanziaria?
- 8.3 L'atto produce effetti finanziari sui successivi esercizi?
- 8.3.1 Reca delle previsioni afferenti al bilancio pluriennale?
- 8.4 Il capitolo (o i capitoli) di bilancio cui afferisce la spesa, classificato tra quelli di intervento per spesa corrente o di investimento?
- 8.5 In quale programma (settore) del bilancio si inserisce l'intervento?
- 8.6 In termini percentuali, che quota del programma (settore) è attribuita a questo intervento?
- 8.7 Qual è il quadro normativo che afferisce a questo tipo di intervento?
- 8.8 Con riferimento agli ultimi due esercizi, qualora sia possibile individuare interventi affini od omogenei la loro gestione ha dato luogo in misura rilevante alla formazione di residui passivi?
- 8.9 In termini percentuali, qual è il rapporto tra competenza e residui passivi in quegli esercizi?

9 - Individuazione della natura, della provenienza e della destinazione delle risorse

- 9.1 Le risorse con cui far fronte all'interventi previsti nella regolamentazione sono determinate?
- 9.1.1 In caso positivo, si tratta di:
- a) risorse proprie;
 - b) risorse statali;
 - c) risorse comunitarie;
 - d) risorse provenienti da forme di indebitamento.

ALLEGATI

- 9.1.2** Nel caso che si abbia un concorso tra piÙ tipi di risorse, qual è il rapporto tra loro in termini di composizione percentuale?
- a) risorse proprie;
 - b) risorse statali;
 - c) risorse comunitarie;
 - d) risorse provenienti da forme di indebitamento.
- 9.2** Qualora gli interventi presuppongano l'acquisizione di determinate risorse (dallo Stato, dalla UE, dal mercato finanziario), le fasi e la tempistica relativa alla loro acquisizione sono determinate?

10 - Trasferimento di risorse: aspetti procedurali

- 10.1** Sono identificabili operazioni di successivo trasferimento dei fondi?
- 10.1.1** Dall'analisi delle procedure è stata evidenziata una tempistica delle fasi e delle operazioni contabili necessarie per operare tale trasferimento?
- 10.1.2** È possibile accertare la congruità di tale tempistica con le scadenze, le esigenze, e finalità del soggetto che impiega le risorse?
- 10.1.3** Fatta salva la garanzia della copertura, l'attuazione della regolamentazione nei tempi previsti si concilia con il risultato dell'analisi di disponibilità dei mezzi finanziari generici o finalizzati occorrenti?
- 10.2** Nel caso la quantificazione finanziaria sia rimessa all'adozione di atti amministrativi generali quali meccanismi per il condizionamento dell'efficacia della spesa sono previsti?