



Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN ECONOMIA "Sviluppo Urbano e del Territorio"

CICLO XXIII

COORDINATORE Prof. Paolo Ceccarelli

GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE

Strategie e metodi per la definizione
di nuovi "equilibri territoriali" nelle aree di costa

Dottorando
Dott.ssa [Murru Maria Grazia](#)

(firma)

Tutore
Prof. [Leder Francesca](#)

(firma)

Marzo 2013

INDICE	Pag.
1. AREE DI COSTA E FENOMENI DI URBANIZZAZIONE	1
1.1 Introduzione	1
1.2 Brevi cenni sul tema della dispersione urbana	1
1.3 Un'analisi del processo di "assalto alle coste"	7
1.3.1 Le ragioni storico-economiche	7
1.3.2 Alcune aggravanti: abusivismo edilizio e condono	9
1.3.3 Aspetti normativo-giuridici	12
1.3.4 Aspetti urbanistici e di governo del territorio	14
1.4 Alcuni dati quantitativi sul processo di "assalto alle coste"	18
1.5 Conclusioni	20
2. AREE DI COSTA E TURISMO	23
2.1 Introduzione	23
2.2 Alcuni dati sulla consistenza del settore dell'industria turistica italiana	23
2.3 Sistema costiero e turismo in Emilia Romagna	28
2.4 Alcune riflessioni sul rapporto turismo, territorio e ambiente	31
2.5 La valutazione della capacità di carico turistica (CCT) come strumento per la pianificazione del turismo sostenibile	34
3. PROSPETTIVE OPERATIVE E ISTITUZIONALI NELL'UE: LA GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE (GIZC)	40
3.1 Introduzione	40
3.2 La Gestione Integrata delle zone costiere (GIZC) come opportunità per lo sviluppo sostenibile	42
3.2.1 Gli sviluppi della GIZC in Europa	45
3.2.2 Lo stato di attuazione della Strategia Nazionale per la GIZC in Italia	48
3.2.3 Buone pratiche dalle Regioni italiane. Il caso dell'Emilia Romagna	54
3.3 Conclusioni	58
4. FORME DI COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE COME OPPORTUNITA' PER L'ATTUAZIONE DELLA GIZC	59
4.1 Introduzione	59
4.2 Alcuni cenni sulla cooperazione interistituzionale in Italia	61
4.2.1 Cooperazione interistituzionale e governo del territorio. Area vasta e pianificazione intercomunale	65
4.2.2 Alcune riflessioni conclusive	69
4.3 Alcune esperienze interessanti: il caso dell'Emilia Romagna	70
4.3.1 Accordi territoriali, perequazione territoriale e fondo di compensazione come strumenti per l'integrazione, la compensazione e	73

l'equilibrio territoriale	
5. BUONE PRATICHE DALL'EMILIA ROMAGNA. DALLE APEA ALLE "ATEA":	76
LE AREE TURISTICHE ECOLOGICAMENTE ATTREZZATE	
5.1 Introduzione	76
5.2 Le Aree Ecologicamente Attrezzate (AEA): principi, inquadramento normativo e sperimentazioni	76
5.2.1 Il caso delle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA) in Provincia di Bologna.	77
5.3 Dalle APEA alle "ATEA": Aree Turistiche Ecologicamente attrezzate. Obiettivi e dispositivi alla base del modello	82
5.4 Il Sistema "COSTA" dell'Emilia Romagna	84
5.5 Linee guida per la cooperazione interistituzionale e la "ricomposizione territoriale"	86
5.6 Linee guida per la costituzione delle Aree Turistiche Ecologicamente Attrezzate (ATEA)	95
BIBLIOGRAFIA	100

1. AREE DI COSTA E FENOMENI DI URBANIZZAZIONE

1.1 Introduzione

Il processo di progressiva urbanizzazione delle aree costiere si inserisce all'interno del più ampio fenomeno della dispersione urbana che, negli ultimi decenni, ha stravolto l'intero assetto insediativo europeo.

Le ragioni di questo "assalto alle coste" sono riconducibili a numerosi fattori storico-culturali, sociali ed economici, che hanno determinato la progressiva occupazione delle aree di costa con modelli di sviluppo spesso insostenibili. È quanto avvenuto, ad esempio, con lo sviluppo di alcune forme di turismo di massa considerato, oggi, come fenomeno che ha distrutto più di quanto abbia costruito e che appare assimilabile ad una vera e propria "industria pesante".

La concentrazione di molteplici interessi economici (turismo, industria, agricoltura, pesca, acquicoltura, produzione energetica) sulle aree di costa ha sollecitato nel tempo la parte politica e tecnica nella predisposizione di uno smisurato numero di politiche, dispositivi normativi e strumenti finalizzati tanto all'uso di queste aree quanto alla loro tutela. Tuttavia le diverse iniziative sono state caratterizzate, spesso, dall'assenza di una vera e propria logica di sistema rivelandosi mera sommatoria di norme settoriali con logiche parziali e limitate. Anche per tale ragione le Nazioni Unite a partire dagli anni '70, e successivamente l'Unione Europea, hanno avvertito la necessità di predisporre strumenti finalizzati alla Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC).

È all'interno di questo quadro operativo e istituzionale che il presente studio ipotizza la definizione di forme di gestione del territorio di tipo integrato, basate sulla cooperazione e il coordinamento istituzionale dei diversi livelli amministrativi al fine di avviare forme di governance che garantiscano l'integrazione tra i diversi sistemi territoriali, le politiche, gli strumenti e le attività che incidono più o meno direttamente sulle aree costiere

1.2 Brevi cenni sul tema della dispersione urbana

Gli studi sul tema della dispersione urbana¹, e più in generale dello sprawl, sono numerosissimi molti dei quali riconducibili ad approfondimenti di carattere monografico o strettamente connessi a specifici contesti territoriali. Il tema dello sprawl, come fenomeno dinamico che si manifesta come sorta di "massa cementizia informe" spalmata indifferentemente su gran parte dei territori, è piuttosto complesso e per tale ragione difficilmente codificabile attraverso rigide schematizzazioni. Per tale ragione le rappresentazioni e le concettualizzazioni sul tema sono numerosissime e diversificate,

¹ Il tema è stato analizzato da molti autori i quali hanno definito questa nuova modalità insediativa con criteri e metodi diversi. Come si vedrà le rappresentazioni e le aggettivazioni sul tema sono numerosissime, tuttavia, all'interno della ricerca, dopo una breve classificazione, si utilizzerà il concetto di *dispersione urbana* in riferimento, a quella nuova e diffusa modalità insediativa che presenta alcune caratteristiche principali quali, ad esempio, la bassa densità insediativa, urbanizzazione lungo le direttrici di sviluppo territoriale, discontinuità e frammentazione del costruito, spreco di suolo e consumo risorse ambientali ecc..

non solo a seconda del contesto territoriale, ma anche a seconda del punto di vista analitico adottato sia esso territoriale, economico o sociale.

Emblematico, e per tale ragione oggetto di numerosi e autorevoli studi è il caso del Veneto², più volte richiamato dalla letteratura di settore.

Volendo operare una schematizzazione sulle principali cause si può affermare, prendendo spunto dalle considerazioni di Arturo Lanzani (2003) che la genesi di questa trasformazione può essere ricondotta a tre grandi categorie³ che fanno capo a tre distinte logiche insediative:

1. Fenomeni di sprawl metropolitano: Come fenomeno di esplosione dell'urbano, di "frammenti di città" che vengono espulsi dalla città o che si sviluppano autonomamente pur mantenendo una forte dipendenza con il polo principale costituito dalla città.

2. Il progressivo abbandono dell'attività agricola: Fenomeno che ha portato alla definitiva scomparsa della storica rete dei medi e dei piccoli centri di "crinale" e più interni e, con essi, di gran parte dei segni dei paesaggi rurali storici. Ciò ha determinato la nascita dell'urbanizzazione lineare "relativamente densa, potenzialmente urbana" come risultato di una generale ri-organizzazione delle campagne e di un globale ridisegno del sistema infrastrutturale.

3. La nascita della c.d. economia distrettuale: Come forma di industrializzazione "diffusa", "senza fratture", "distrettuale", "per sistemi produttivi locali" riconducibile prevalentemente a tre grandi forze generatrici: l'emergere delle famiglie-aziende le quali operano tra agricoltura e industria grazie alla presenza di familiari lavoratori dipendenti e di altri autonomi diventando fortemente competitivi e mantenendo al proprio interno forti legami di reciprocità; la presenza di sistemi di piccole e medie imprese radicate e perfettamente integrate nel territorio caratterizzate da una forte competizione e che operano nello stesso settore o filiera produttiva. La presenza di una certa imprenditorialità diffusa nella popolazione costituita da artigiani o ex contadini che hanno sviluppato un certo grado di imprenditorialità per esempio dopo l'esperienza di lavoro dipendente, diventando successivamente sub-fornitori dell'impresa stessa fino a diventarne dei veri e propri concorrenti.

² La letteratura di settore ha dedicato diversi approfondimenti al caso veneto. A tale proposito si vedano, anche, gli esiti del corso tenutosi a Treviso dal 22 settembre al 3 ottobre 2003 dal titolo: "Quattordicesimo corso sul governo del paesaggio, 2003. Nella città diffusa. Idee, indagini, proposte per la nebulosa insediativa veneta" promosso dalla Fondazione Benetton Studi Ricerche.

³ Il processo appare ancora più complesso se si considerano altri fattori che ne hanno condizionato fortemente l'evoluzione. Antonio Font (L'esplosione città) include in questo processo la diminuzione dei trend di crescita urbana all'interno dei centri metropolitani, il decentramento delle attività dell'industria e del terziario che producono scarso valore aggiunto spesso polarizzate a ridosso delle infrastrutture principali, il trasferimento della residenza verso aree sempre più lontane dovuto agli alti costi della città concentrata e al decentramento dei posti di lavoro, la continua perdita di spazi naturali e loro "insularizzazione". Si possono elencare ancora: l'aumento della mobilità, lo sviluppo delle tecnologie della telecomunicazione, i grandi movimenti migratori la nascita di nuove sensibilità nei confronti dell'ambiente con la conseguente tendenza alla sub-urbanizzazione.

Fino agli anni '70 del XX secolo si assiste ad un processo di progressiva concentrazione in un periodo in cui l'industria rappresenta il principale motore di crescita e sviluppo finalizzato alla creazione di economie di scala e che ha determinato la formazione di un territorio fortemente gerarchizzato con città compatte⁴ e centripete (A. Font, in F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino,

2005). Parallelamente anche l'economia agraria subisce una radicale riorganizzazione, attraverso alcune importanti innovazioni tecnologiche (meccanizzazione e fertilizzanti chimici), socio-economiche derivanti anche dalla drastica riduzione della popolazione coinvolta nell'attività produttiva e che ha determinato un ciclo di espansione urbana della periferia soprattutto dalla fine degli anni '40. (A. Lanzani, 2003).

Gli anni '50 e '60 sono caratterizzati dal fenomeno della c.d "crescita senza sviluppo" soprattutto delle grandi città meridionali e della stessa capitale con ulteriori processi di forte concentrazione urbana che penalizza i piccoli centri (G. Dematteis, P. Bonavero, 1997). Anche il ridisegno e il potenziamento infrastrutturale esistente crea nuove occasioni localizzative e la costruzione del nuovo sistema autostradale condizionerà fortemente anche lo sviluppo dell'urbanizzazione costiera⁵.

Il cambiamento decisivo avviene a partire dagli anni '70⁶: il territorio e la struttura economica della società subiscono un cambiamento generalizzato. Questi anni sono caratterizzati dalla crisi del modello di concentrazione fordista e dall'emergere di un nuovo fenomeno descritto da molti autori con il termine di "*post-fordismo*".

Fino agli anni '80 ad una continua crescita del settore edilizio considerato capace di regolare il ciclo economico e che ha fatto sì che nel corso degli anni '70 la consistenza edilizia in termini di stanze ammontasse a 86.000.0000 per una popolazione complessiva di 56.000.000 (Scattoni, 2004). Il motore principale di crescita dell'economia post-fordista diventano i servizi, la produzione è segmentata e diviene progressivamente flessibile, la città distribuisce attività e flussi sul territorio con la nascita di un sistema metropolitano discontinuo e caratterizzato dalla mancanza di precise gerarchie. L'utilizzazione del territorio diventa estensiva, "allungata" con un'accentuata mobilità e con gerarchie deboli e sempre meno definite (A. Font, in F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino, 2005). Sono gli anni della scoperta della "Terza Italia" e del "Made in Italy" e dell'emergere di forme distrettuali che determinano la scomparsa dell'immagine territoriale che dominava nella fase precedente.

⁴ Il processo di urbanizzazione "concentrata" si intensifica a partire dalla fine degli anni '40 in seguito al ridimensionamento della popolazione rurale la quale produce un ciclo di espansione urbana della periferia che durerà fino agli anni 80 (A. Lanzani, 2003).

⁵ In questi stessi anni l'emergere di forme di turismo di massa ha modificato radicalmente interi paesaggi costieri e alpini, dando inizio a grandi trasformazioni degli spazi aperti e nuove e specifiche forme di urbanizzazione di rilevante impatto di tipo specializzato o ora misto (A. Lanzani, 2003).

⁶ La massima polarizzazione urbana avviene tra il 1958 e il 1964 con forti processi di migrazione verso le città maggiori e le principali città costiere. L'inversione di tendenza avviene tra gli anni 70 e 80 con il sorgere di processi di *contro-urbanizzazione*, *sub-urbanizzazione* e *disurbanizzazione* che ha investito anche gli altri paesi europei industrializzati. Per un'analisi dettagliata del processo di urbanizzazione in Italia si veda Dematteis, Bonavero, 1997.

Il tradizionale processo di concentrazione e trasformazione della città⁷ si inverte ed esplose verso una fase di transizione nel quale il vecchio modello di città si integra all'interno di un sistema di relazioni più ampie e dilatate determinando una nuova "condizione urbana" caratterizzata da minore densità ma non funzionalità e intensità relazionale. In questa nuova fase convivono all'interno dello stesso spazio territoriale centri urbani di piccola e grande dimensione aggregati di tipo residenziale senza centro, abitazioni diffuse e isolate, insediamenti produttivi con fabbriche e laboratori isolati, distretti produttivi, grandi attrezzature di servizio, poli di attrazione per il tempo libero, centri della logistica ecc..." (F. Indovina, in F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino, 2005).

Esistono tuttavia forti differenziazioni nei diversi contesti locali derivanti da ragioni di tipo morfologico, insediativo, funzionale, culturale e storico che definiscono una situazione fortemente differenziata tra il Nord, il Centro e il Mezzogiorno d'Italia⁸.

Molti studi sulla diffusione urbana attribuiscono la nascita della "città dispersa" all'emergere di nuovi stili abitativi e tendenze localizzative delle attività produttive che hanno privilegiato inizialmente le corone metropolitane e si sono estese, successivamente, a tutto il territorio, determinando forti squilibri territoriali e un conseguente degrado del patrimonio ambientale e culturale. Questo "rapace" consumo di territorio spesso non è stato neppure accompagnato da reali processi di sviluppo, quanto piuttosto da fenomeni di "crescita senza sviluppo".

Nonostante la complessità e la pluralità delle "concettualizzazioni" che rappresentano il tema, dai diversi studi che sono stati condotti, emergono alcuni aspetti ricorrenti, primo fra tutti il carattere di insostenibilità di questo nuovo modello insediativo, da vari punti di vista:

- **insostenibilità ambientale**, espressa dal progressivo e ormai quasi inarrestabile consumo di suolo e di risorse naturali sempre più scarse⁹;
- **insostenibilità sociale**, manifestata, ad esempio, dalla nascita di "non luoghi" per la socializzazione come le grandi strutture commerciali, i caselli autostradali, i grandi centri del divertimento;

⁷ Il processo di urbanizzazione in Europa ha subito, nel tempo, uno sviluppo che ha visto l'alternanza di fasi di concentrazione e di decentramento urbano condizionate da diversi fattori, tra cui anche la stessa caratteristica morfologia del territorio⁷. Lo sviluppo del sistema urbano italiano sembra aver ricalcato sostanzialmente quello europeo, ma si è spesso caratterizzato per gravi problemi di congestionamento, legati alla predisposizione di politiche e strumenti di sviluppo urbano insostenibili e basati su politiche di sovradimensionamento incapaci di andare oltre le logiche delle lottizzazioni consumistiche di molti piani regolatori. Tale fenomeno è stato senz'altro favorito dalla stretta correlazione tra le finanze comunali e il ciclo immobiliare che ha rappresentato la fonte principale per il finanziamento dei Comuni attraverso il gettito derivante dall'ICI e i diversi contributi di concessione.

Ciò che è venuto a mancare, su tutto il territorio europeo, è la tradizionale struttura gerarchica basata sulla gravitazione dei centri minori su quelli maggiori, per cui si è assistito al progressivo congestionamento dello spazio più centrale, con un successivo processo di decentramento verso le zone semi-periferiche e un conseguente dilatamento della rete urbana centrale.

⁸ La diffusione nella pianura lombarda si manifesta con caratteristiche differenti da quella dei fondovalle abruzzesi o marchigiani: nel Centro-Nord la diffusione rompe i confini amministrativi e disegna nuove configurazioni urbane grazie alle capacità auto-organizzative di alcune realtà locali e al fitto sistema di infrastrutturazione del territorio.

Al Sud la rarefazione del sistema infrastrutturale e la ridotta capacità organizzativa connotano la diffusione in modo diverso confermando una maggiore polarizzazione dei centri consolidati (A. Clementi, G. Dematteis, P.C. Palermo, Vol. I 1996).

⁹ Consumo di suolo e di risorse naturali sempre più scarse, non solo attraverso il consumo diretto ma soprattutto attraverso il consumo "indotto" il quale può assumere dimensioni allarmanti in termini di "formazione di lotti residuali" e spazi che diventano inutilizzabili a fini agricoli dopo l'occupazione anche parziale con insediamenti e infrastrutture (G. Dematteis, P. Bonavero, 1997).

- **insostenibilità culturale**, manifestata dall'inevitabile cancellazione dei segni sul paesaggio¹⁰ e dalla conseguente omologazione in seguito allo sradicamento delle tradizionali forme di gestione del territorio;
- **insostenibilità, anche economica**, espressa dall'evidente fallimento del rapporto costi/benefici di un modello che non paga i propri costi¹¹ ed è incapace di rispettare i tempi di rigenerazione dello *stock* ambientale. Tutto ciò, risulta in apparente antitesi con i modelli di sviluppo urbano policentrico ed equilibrato, auspicati, ad esempio, dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE).

Nonostante le molteplici rappresentazioni e la possibilità di rintracciare l'esistenza di caratteri diversi in rapporto ai luoghi (A. Clementi, G. Dematteis, P.C. Palermo, 1996) il fenomeno della dispersione urbana ha effetti spaziali e percettivi tendenzialmente omogenei¹². Ciò che emerge inevitabilmente è quella che Francesco Erban definisce "*una sofferenza da sovraccarico*", (F. Erban, 2002) manifesta soprattutto in quei contesti territoriali fragili e vulnerabili, come le aree di costa sistemi, anch'essi come la diffusione urbana, in continua evoluzione.

Da un punto di vista prettamente territoriale e spaziale l'effetto principale è rappresentato, quindi, dal continuo consumo di suolo con localizzazioni e caratterizzate da un'assoluta indifferenza al contesto locale. È proprio quest'ultima caratteristica che sembra condizionare maggiormente il paesaggio inteso come manifestazione tangibile dei processi in atto sul territorio. Il territorio appare sempre di più omologo, sempre più uguale e ordinario. La dispersione cambia da nord a sud ma il paesaggio, più o meno continuo o più o meno disperso, appare ovunque lo stesso: cambiano i riferimenti storici, nascono nuove centralità e nuove polarità di aggregazione sociale come nuovi elementi ordinatori uguali da nord a sud, dai territori più interni alle aree costiere. Indifferentemente. Il paesaggio è caratterizzato dalla discontinuità delle funzioni e degli oggetti, dalla presenza di forme di ibridazione, dalla costante presenza di caos e degrado. I "non luoghi" (M. Augè, 1993), i "paesaggi della contemporaneità" (M. Ricci, 2002), le "città di latta" (P. Desideri, 2002), i "paesaggi improvvisati" producono senso di spaesamento e perdita di

¹⁰ E' quanto accaduto in modo paradigmatico alle tradizionali attività agricole, tipiche delle fasce pedemontane o delle grandi pianure costiere, in nome di forme di industrializzazione e urbanizzazione diffusa spesso localizzate nelle aree più fragili (Lanzani, 2003).

¹¹ Lo studio di Camagni, Gibelli, Rigamonti, (2002) evidenzia come la dispersione urbana sia un modello insediativo che aumenta i costi collettivi, tipo quelli di trasporto.

¹² Le variazioni sul tema della dispersione urbana comprendono le concettualizzazioni sulla "Città diffusa" (F. Indovina 1990), sulla "Città in rete" (Dematteis, 1990), sulla "Global city" (Sassen, 1991) "Hiperçitè" (Corboz, 1995), sul "Territorio spugna" (Secchi, 1999) ed altre non meno importanti (M. Marincioni, C. Llop, in F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino, 2005) . Assumiamo qui il concetto di dispersione urbana nel suo significato più ampio come diffusa e recente modalità insediativa che presenta alcune caratteristiche principali quali, ad esempio, la bassa densità insediativa, sviluppo dell'urbanizzazione lungo le direttrici di sviluppo territoriale, discontinuità e frammentazione del costruito, spreco di suolo, consumo di risorse ambientali ecc.. Si presenta come fenomeno che ha investito l'assetto territoriale italiano ed europeo complessivo coinvolgendo la quasi totalità dei territori costieri attraverso utilizzazioni di matrice residenziale, turistica, industriale o composita. Per una dettagliata ricostruzione della letteratura sul tema si veda il testo *l'esplosione della città*. Un importantissimo riferimento storico è individuato dagli autori nella *Megalopoli* di Gottmann del 1961, che analizza la zona compresa dall'estuario del Potomac alla baia del Massachusetts (circa 700 km e una popolazione all'epoca di 40 milioni di abitanti). Una situazione territoriale molto differente da quella europea ma importante come precedente. Per una dettagliata ricostruzione dei principali riferimenti bibliografici si veda *l'esplosione della città*.

identità. Le rappresentazioni di questi nuovi paesaggi, o meglio, del nuovo paesaggio sempre più uguale, quasi indistinto, conducono a rappresentazioni sempre più simili. La dispersione urbana è generata da fattori differenti, si estende con modalità e logiche insediative diversificate ma l'esito sul paesaggio come *"porzione di territorio così come percepita dalle popolazioni"* (Cep, 2000) sembra allinearsi verso un'unica rappresentazione (paesaggio-caos, confusione, spesso, degrado) e un unico effetto (senso di spaesamento).

1.3 Un'analisi del processo di “assalto alle coste”

1.3.1 Le ragioni storico economiche

Il processo di progressiva urbanizzazione delle aree costiere si inserisce all'interno del più ampio fenomeno della nascita della c.d “città dispersa” manifestandosi in questo caso come un vero e proprio “assalto alle coste” (Cederna, 1990)

Le ragioni di questo assalto sono riconducibili a numerosi fattori storico-culturali, sociali ed economici, che hanno determinato l'occupazione progressiva delle aree di costa fino a interessare anche quelle demaniali attraverso il rilascio della concessione prevista dal codice navale del 1942.

Il concetto di sviluppo anche nelle aree di costa è stato, negli ultimi decenni, associato in modo quasi esclusivo ad un processo di crescente e smisurata urbanizzazione che ha portato ad un *prodotto territoriale* (i paesaggi costieri contemporanei) ottenuto per sovrapposizioni e aggiunte successive di funzioni, persone e soprattutto oggetti costruiti. Chiaramente il fenomeno è piuttosto complesso ma se volessimo operare una macro-classificazione il processo di costruzione della città lineare costiera potrebbe essere riconducibile ad alcune cause principali:

1. Lo sviluppo di grandi poli industriali e la discesa a valle degli insediamenti produttivi con la conseguente espansione delle città costiere
2. Lo sviluppo del turismo di massa
3. Il generale emergere del fenomeno della dispersione/diffusione urbana

Anche l'abusivismo edilizio (nelle sue diverse forme insediative) è stato in alcuni casi determinante nella costruzione degli attuali paesaggi costieri hanno contribuito alla costruzione.

Storicamente la prima fase si è caratterizzata per un sostanziale equilibrato rapporto tra uomo e ambiente che ha portato all'utilizzo delle risorse ambientali secondo logiche che ne hanno rispettato i tempi di rigenerazione. I tempi e i modi delle trasformazioni dipendono dalle caratteristiche strutturali e morfologiche delle coste: il paesaggio è trasformato secondo modelli di utilizzazione molto vari e diversificati, producendo piccoli centri nelle coste più alte e rocciose, utilizzazioni agricole specializzate nelle pianure costiere, sfruttamento sostenibile delle aree umide a fini produttivi secondo un modello nel quale l'uso corrisponde alla produzione di valori aggiunti al paesaggio. In questa fase anche le trasformazioni legate alle dinamiche naturali (erosione, trasporto e deposito) sono in equilibrio secondo un processo chiuso che fa corrispondere all'erosione di un tratto di costa l'incremento di un altro tratto attraverso azioni di trasporto e deposito naturali.

Nella seconda fase l'uso dei territori costieri si concretizza successivamente nel suo consumo: il mito del progresso si è tradotto nello sfruttamento di tutte le aree anche di

quelle apparentemente non vocate per un certo tipo di utilizzazione¹³. Il consumo è avvenuto in nome di uno sviluppo incentrato sostanzialmente su industria e turismo: l'industria attraverso la localizzazione di grandi poli, dal nord al sud secondo il modello a cattedrale (M. D'Erma, V. Di Gioia, a cura di, 1986) determinando elementi di forte rottura nel sistema territoriale costiero e interno per diverse ragioni (inquinamento, urbanizzazione delle periferie delle città costiere, abbandono delle aree più interne, localizzazione di nuovi centri costieri); Le politiche di localizzazione dei grandi poli industriali hanno caratterizzato soprattutto la terza fase dell'industrializzazione avviata durante il periodo della ricostruzione del secondo dopoguerra e che ha investito soprattutto le aree del sud italiano caratterizzate dalla presenza di molte aree libere da preesistenti attività produttive, di tessuti sociali deboli, manodopera a basso costo e localizzate nelle vicinanze della costa, caratteristica che favoriva i grandi spostamenti marittimi. Il risultato di tali politiche è noto, nessuna rinascita effettiva di questi territori è avvenuta e i risultati si sono manifestati in una crescita abnorme delle città e nella distruzione di grandissimi tratti costieri fino ad allora incontaminati. Rispetto alle politiche industriali quelle turistiche hanno portato ad un modello più diffuso e omologante che, alla grande scala e con l'eccezione di poche realtà locali, ha costituito un continuum urbano spalmato sui territori costieri senza distinzione e diversificazione¹⁴.

Tale processo ha contribuito ad accelerare le dinamiche di trasformazione naturali di erosione, subsidenza, inquinamento delle acque e dei suoli, determinando il collasso di importanti ecosistemi. La terza fase è rappresentata dall'emergere, intorno agli anni '70, di nuove istanze di matrice ecologica e di una nuova consapevolezza ambientale che ha portato, nel 1972, alla Conferenza sull'ambiente di Stoccolma¹⁵. L'esigenza di tutela nasce per preservare i pochi residui ambiti naturali e per contrastare i già citati fenomeni di accelerazione delle dinamiche naturali. La dispersione urbana ha scardinato definitivamente l'immagine dei paesaggi costieri italiani fatta di piccoli centri arroccati sulle coste più ostili, delle grandi pianure costiere variamente coltivate e, più in generale, dell' "Italia delle 100 città" (A. Clementi, G. Dematteis, P.C. Palermo, 1996) con paesaggi in perfetta simbiosi con le molteplici morfologie territoriali che caratterizzano le nostre coste. L' "icona dei nuovi paesaggi italiani" è, oggi, rappresentata dai paesaggi dell'Adriatico a caratterizzare il nuovo paesaggio adriatico contemporaneo sono gli spazi delle infrastrutture, i fuori-scala, le nuove centralità (M. Ricci, 2003).

¹³ Le aree umide sono trasformate in poco tempo in spazi per agricolture intensive, localizzazioni industriali, insediamenti turistici passando, in Italia, dai 700.000 ettari all'inizio del secolo a 100.000 nel 1994 (Benedetto G., in Fioravanti S., Martinoja D., a cura di, 2000).

¹⁴ I diversi modelli di sviluppo perseguiti hanno prodotto l'omologazione di molti paesaggi costieri con ricadute in termini sociali e culturali, diversificati a seconda del contesto locale.

¹⁵ Purtroppo molto spesso, come sottolinea Alessandro Lanza (1997), le conferenze internazionali, che hanno prodotto oltre 200 trattati in tema di ambiente, assumono la forma di dichiarazioni non vincolanti e, come tali, diventano politicamente rilevanti solo per i paesi che ne riconoscono un appropriato peso.

I paesaggi dell'Adriatico rappresentano oggi i paesaggi del turismo per eccellenza, la città balneare per la megalopoli padana, ma sono anche portatori di valori culturali e tradizioni legate al mare che risalgono a tempi lontanissimi e che hanno perso, solo in parte, il significato originario (E. Turri, 2000). Il risultato è la commistione di paesaggi culturali “di lunga durata”, frutto di processi lenti e di complesse stratificazioni storiche unitamente a paesaggi “nuovi” prodotti più recentemente e in tempi brevi.

1.3.2 Alcune aggravanti: abusivismo edilizio e condono

L'abusivismo edilizio

L'inefficacia e, in alcuni casi, la totale assenza di pianificazione del territorio hanno legittimato in Italia quelli che possiamo definire il “*paesaggio illegale*” degli ecomostri, dell'auto-costruzione o, nei casi più estremi, delle città abusive¹⁶.

Dall'analisi effettuata da Mosè Ricci (2002) relativamente ai rischi sul paesaggio riconducibili a fenomeni di natura antropica e di matrice socio culturale, il prodotto dell'abusivismo edilizio appare come modello insediativo che mette in luce la propensione delle comunità locali all'aggressione del patrimonio paesaggistico e che avviene quasi sempre a fini turistici. Si tratta di un modello basato sull'illegalità misurabile attraverso l'uso di alcuni importanti indicatori quali, ad esempio, la pressione turistica riferita al numero degli esercizi turistici legalmente riconosciuti o l'indice di possesso della seconda casa all'interno dello stesso territorio comunale (M. Ricci, 2002).

Solo le operazioni di demolizione (forse unica vera strategia di dissuasione dell'abuso¹⁷) sembrano configurarsi come veri e propri programmi di recupero territoriale anche se spesso rappresentano solo una sorta di operazione di facciata (G. Benedetto, a cura di, 2006). Nei casi limite, come ad esempio l'occupazione delle aree demaniali tali operazioni appaiono quasi indispensabili e l'interesse dovrebbe concentrarsi tanto sull'azione di demolizione stessa quanto sulla gestione e la riconquista di questo nuovo spazio carico di una forte valenza simbolica in quanto bene-pubblico (M. Savino, in F. C. Nigrelli, a cura di, 2005) da restituire alla collettività attraverso, ad esempio, l'istituzione di aree protette. Tuttavia le vicissitudini storiche, la mancanza di una reale consapevolezza ambientale e la mancanza di condivisione del concetto di area demaniale come bene pubblico inalienabile determina forti difficoltà nell'istituzione delle aree protette o dei Parchi costieri nonostante sia ormai riconosciuta anche da parte delle popolazioni locali la capacità dei parchi produrre sviluppo locale. In contesti fragili e sensibili come le aree di costa neanche la demolizione (alla quale non segue in alcuni casi neppure la banale rimozione

¹⁶ L'abusivismo nelle aree di costa è tuttavia riconducibile a 2 diverse fasi storiche: la prima dell'abusivismo “povero” e di “emergenza”, la seconda “opulenta” legata al cambiamento di reddito e alla trasformazione dell'abitazione di necessità a forma di investimento. L'abusivismo ha operato in alcuni casi (es. Sicilia) con iniziative individuali o con vere e proprie operazioni immobiliari di grande rilievo sia per dimensioni che per investimento; In altri, come in Puglia per opera di imprenditori locali e in Sardegna per mano di gruppi finanziari o tour-operato extra-regionali e che in alcuni casi hanno operato in contrasto con le norme urbanistiche.

¹⁷ Le quali sembrano raramente attuabili anche per via dell'estensione del fenomeno che assume, in alcuni casi, una rilevanza territoriale. A tal proposito si veda l'analisi di (G. Benedetto, 2006).

delle macerie) permette, tuttavia, la ricostruzione di alcuni paesaggi ormai distrutti definitivamente dalla cementificazione selvaggia¹⁸ o da interventi che hanno modificato definitivamente tratti di scogliera rocciosa livellata per realizzare ogni tipo di manufatto edilizio. La demolizione appare di difficile attuazione anche nei casi di sanatorie e condoni e li hanno legittimati e per i quali il problema diventa il recupero, la ricucitura con i tessuti urbani esistenti o la definizione di nuovi valori urbani. Le stesse amministrazioni comunali si trovano costrette ad intervenire con operazioni di mitigazione degli impatti, difendere i pochi ambiti naturali residui prevedere interventi di riqualificazione diffusa¹⁹ al fine di trasformare questi spazi in *“gradevoli turistic resorts in progress”* (M. Savino, in F. C. Nigrelli, a cura di, 2005, pag. 48).

Da qui il carattere di evanescenza dell’abusivismo edilizio (M. Ricci, 2002) e la capacità del fenomeno di invalidare la norma che non è riconosciuta nel suo contenuto, nel suo potere regolatore e nella sua stessa legittimità ad esistere (M. Savino, in F. C. Nigrelli, a cura di, 2005). Quello dell’abusivismo edilizio è, per tale ragione, un indicatore di rischio particolarmente rilevante per il paesaggio proprio per la sua la capacità di vanificare qualsiasi tipo di controllo sociale e di governo della qualità delle trasformazioni mettendo in evidenza l’inadeguatezza degli strumenti di governo del territorio con tempi spesso sfasati rispetto alle dinamiche e alle trasformazioni stesse. Il fenomeno dell’abusivismo è infatti ricondotto in alcuni casi ad una situazione di disobbedienza civile, spesso, conseguenza diretta di una sorta di *“cannibalismo legislativo”* che porta il legislatore stesso a divorare rapidamente con altre leggi gli interventi precedenti, paralizzando l’operatività attraverso proroghe e rinvii (F. Lucarelli, N. Greco, 1996). Del resto, come si vedrà nel paragrafo successivo, l’assalto alle costa sembra scaturire proprio da presupposti normativi confusi e frammentati dai quali non sfugge neppure la normativa in materia di pianificazione territoriale (Corbino M. L., 1990).

Il condono come azione di legittimazione dell’abuso

“E’ stata varata la legge. Ma il termine ultimo per le domande di condono è stato prorogato in più occasioni. Per dare un po’ di respiro. In tutta Italia intanto rombavano le betoniere e i lavori procedevano speditamente”. Tim Parks tratto dal suo libro *“ Italiani”* (1995)

¹⁸ Per alcuni casi limite si veda: F. Erbani (2003), Fioravanti S., Martinoja Desirée (2000), G. Valentini, in *la Repubblica* 31 marzo, 2006.

¹⁹ Il risultato è una situazione quasi paradossale nella quale alla negazione del bene pubblico, ratificata ormai anche dalla stessa amministrazione pubblica, segue un’operazione di miglioramento della qualità di queste aree che, a sua volta, determina l’aumento dell’appetibilità e quindi il rischio di ulteriore aggressione da parte di nuove forme di abusivismo. Situazione per certi aspetti simile a quello che si verifica nel processo di formazione della “città diffusa” quando le amministrazioni pubbliche decidono di dotare di servizi e infrastrutture l’insediamento sparso che si evolve negli stadi successivi in città diffusa, grazie anche all’intervento pubblico.

Quello dello dell'abusivismo edilizio e del successivo condono rappresenta un caso esemplare all'interno della citata disobbedienza civile in quanto somma al suo interno una serie di *"fenomeni degenerativi delle classiche istituzioni privatistiche e pubblicistiche"* (F. Lucarelli, N. Greco, 1996, pag. 65).

Il fenomeno del condono emerge durante gli anni '80 caratterizzati da una progressiva riduzione delle regole urbanistiche costruite in più di trent'anni sulla 1150/42.

La normativa urbanistica prevede azioni di demolizione per le opere abusive ma presto si delineò lo scenario dell'impossibilità di prevedere demolizioni per un così vasto patrimonio edilizio e per tale ragione divenne necessario mettere in campo forme di regolarizzazione che rispondessero a valutazioni di tipo collettivo. L'effetto sulla gestione urbanistica fu piuttosto grave in quanto la logica del condono fu basata sostanzialmente su due livelli diversi: il primo, del tutto estraneo alle logiche urbanistiche, e orientato alla riduzione del deficit del bilancio statale, l'altro che ha introdotto il fenomeno della deregolamentazione come valore in sé e che ha portato a considerare i vincoli imposti dai piani come ostacolo alle iniziative private (P. Scattoni, 2004). Il rischio più alto è, come abbiamo visto, il carattere di *"evanescenza"* del fenomeno dell'abusivismo. Ogni abuso condonato rappresenta, da un lato, la conferma di delegittimazione delle norme e, dall'altro, una sorta di ammissione dell'impotenza di fronte al fenomeno e una sorta di dichiarazione di rinuncia al governo del territorio da parte della mano pubblica (M. Savino, in F. C. Nigrelli, 2005).

Altro aspetto allarmante è che il condono, nella prospettiva di regolarizzare situazioni illegali, ha avuto esito contrario. Le statistiche ad oggi dimostrano, infatti, che gli effetti non siano stati quelli auspicati anzi, al contrario il condono ha avuto *"l'effetto acceleratore"* dei processi di urbanizzazione abusiva. Secondo le fonti Cresme/Legambiente dal 1982 (preannuncio del primo condono) al 1997 sono state realizzate 970.000 manufatti abusivi su 3.800.000 abitazioni legali. Solo durante il 2004 sono stati realizzati altri 32.000 manufatti abusivi e nel 2005 ne erano previsti altrettanti (G. Benedetto, a cura di, 2006).

Durante il primo condono sono state proposte 6 milioni di domande (di cui tre quarti istruite e chiuse) relative ad opere nuove o ampliamenti e che comprendevano anche opere ricadenti all'interno delle aree vincolate dalla Galasso (Fioravanti S., Martinoja Desirée a cura di, 2000). Le entrate fiscali ammontano a 3.500 miliardi, una somma irrisoria a fronte dei 18.000 miliardi dovuti dalle tasse sugli immobili e che non sufficienti neppure a coprire gli oneri di urbanizzazione. Di seguito si riportano, in forma sintetica, le tre fasi storiche che hanno caratterizzato l'affermarsi delle pratiche di condono in Italia²⁰.

Il condono nasce in maniera velata con la legge n° 47 del 1985 al fine di sanare milioni di abusi che lo Stato non avrebbe mai potuto demolire. Doveva in qualche modo rappresentre, anche per la coste costituzionale, il modo di chiudere un passato di illegalità

²⁰ Fonte: G. Benedetto (a cura di, 2005).

diffusa sanando i manufatti realizzati entro il primo ottobre 1983. Nel solo biennio successivo (1983-1984) furono però realizzati ben 230.000 manufatti abusivi che portò al secondo condono avvenuto con la legge n° 724 del 1994 la quale ha riaperto i termini della precedente legge 47/1985 estendendoli agli abusi realizzati fino al 31 dicembre 1993. Dopo questa data si sono però registrati altri 220.000 abusi che, le stesse ragioni accennate in precedenza, portarono al terzo condono con il decreto legge n° 269 del 2003 convertito nella legge n° 326 del 2003 adottata al fine di condonare gli abusi realizzati fino al 31 marzo 2003. Non vennero escluse dalla possibilità del condono neppure le zone sottoposte a vincoli di tutela paesaggistica²¹ all'interno delle quali ricadono i territori costieri.

1.3.3 Aspetti normativo-giuridici

Le ragioni dell'“*assalto alle coste*” sono quindi riconducibili a numerosi fattori storico-culturali, sociali ed economici, che hanno determinato l'occupazione progressiva delle aree di costa, fino a comprendere quelle demaniali, attraverso il rilascio della *concessione* prevista dal codice navale del 1942. Tale processo sembra sia stato accompagnato da una sorta di incapacità della giurisprudenza di far fronte all'adeguamento dell'istituto della concessione rispetto alle nuove esigenze di una società (quella post-bellica) in rapida evoluzione e che ha determinato la perdita della distinzione tra l'originario *uso normale* del bene demaniale (connesso alla navigazione, alla pesca, alla balneazione e alle caratteristiche fisiche del demanio stesso) e *uso eccezionale* causato dalle numerose richieste di concessione avanzate per le più svariate utilizzazioni (prevedendo attività alternative rispetto alla destinazione *normale ed esclusiva*) (Greco N., Murrone B., 1980). Il vincolo di presupposto per la gestione di tali beni è quindi individuato dal legislatore nella destinazione a “pubblici usi del mare²²” rappresentati storicamente dalla pesca, dalla difesa militare e più in generale dalla navigazione.

I pubblici usi del mare sono stati quindi distinti in usi “normali” se connessi alla navigazione, alla pesca e alla balneazione e quindi alle caratteristiche fisiche del demanio stesso, ed usi “eccezionali” se prevedono attività alternative rispetto alla destinazione normale ed esclusiva, in quanto legati esclusivamente al mare, facendo sì che coloro che ottengono tali permessi (teoricamente limitati) diventino titolari, a tutti gli effetti, di diritti connessi all'utilizzazione dei beni. In tale processo la distinzione tra uso normale ed eccezionale ha subito, con il tempo, un certo declino derivante dalle numerose richieste di concessione per le più svariate utilizzazioni. Su questo incerto presupposto normativo si è svolta la complicata vicenda che permesso di tollerare, acconsentire e prevedere utilizzazioni delle aree del demanio marittimo in alcuni casi connessi, e in altri molto

²¹ Per le quali è stata perlopiù prevista la subordinazione della sanatoria al parere favorevole delle amministrazioni preposte al vincolo violato.

²² Il codice della Navigazione ha, tuttavia, lasciato un buon margine di discrezionalità alla pubblica amministrazione ponendo come limite esterno ai predetti “pubblici usi del mare” il più generico e ampio “pubblico uso”.

lontani, dai pubblici usi del mare, rispetto ai quali la gestione di queste aree era stata normativamente concepita ed originariamente attuata.

Il codice della navigazione non ha, inoltre, previsto una netta differenziazione tra degli usi in relazione alla qualità ed alla dimensione economica dell'utilizzazione richiesta dal privato²³. Questo ha messo le pubbliche amministrazioni nelle condizioni di operare secondo logiche empiriche ed approssimative consentendo numerose e, in alcuni casi, devastanti devianze che hanno determinato l'insediamento, e il successivo sviluppo, sulle aree demaniale di fattispecie commerciali, industriali, infrastrutturali, turistico-balneari (per le quali la concessione veniva rilasciata nel '42 solo in casi sporadici ed eccezionali), agricole, minerarie, edilizie.

I casi di mal governo nella gestione di queste aree sono numerosissimi, a volte riconducibili alle stesse amministrazioni comunali come nel caso del comune di Viareggio il quale tra il 1884 e il 1906 acquistò vaste aree di demanio marittimo rivendendole frazionate in piccoli appezzamenti e a costi bassissimi per la realizzazione di alberghi e ville senza neppure la predisposizione di piani urbanistici (P. Battilani, 2001).

Casi più recenti si trovano anche in altre realtà regionali come avvenuto ad esempio nel Comune di Torino di Sangro in Provincia di Chieti, sulla costa medio adriatica, il quale negli anni '70 ha frazionato in lotti e successivamente venduto a privati superfici estese di aree demaniali²⁴ per la costruzione di seconde case destinate esclusivamente ad un turismo di ritorno.

Il progressivo processo di perdita del significato del concetto di bene pubblico di queste aree, come beni finalizzati a garantire interessi di tipo collettivo, è accentuato ulteriormente dalla possibilità (prevista sempre dal Codice della Navigazione) di sdemanializzazione i beni stessi che perdono così la qualificazione di beni inalienabili passando al patrimonio disponibile dello Stato suscettibile di acquisizione da parte di soggetti privati.

I beni demaniali costituiscono demanio *necessario* e *naturale* e come tali appartengono e non possono che appartenere allo Stato. Da ciò l'impossibilità di questi beni di formare oggetto di proprietà privata (Fioravanti S., Martinoja Desirée, 2000).

Attraverso la sdemanializzazione può invece verificarsi che, in casi di protratta tolleranza nei confronti di abusi edilizi compiuti da un concessionario su suoli demaniali e che hanno reso inutilizzabile l'area per i pubblici usi del mare, la stessa area diventi oggetto di acquisizione da parte di privati perdendo definitivamente la possibilità di riacquistare la qualificazione di bene pubblico²⁵. Anche lo stesso rinnovo tacito delle concessioni, con il

²³ Che può pertanto essere avanzata tanto per la richiesta di realizzazione di uno stabilimento balneare quanto per la realizzazione di attrezzature aeroportuali.

²⁴ Attualmente risiedono stabilmente in questo complesso edilizio circa 50 abitanti che nel periodo estivo raggiungono punte di 1500 persone concentrate nella breve stagione estiva. Le informazioni sono state reperite direttamente presso l'ufficio tecnico comunale (Referente il l'arch. Nino Romagnoli).

²⁵ Si pensi, ad esempio, ai numerosi casi di inaccessibilità di alcune aree, lungo le spiagge di alcuni tra i più suggestivi di costa definitivamente sottratti all'uso pubblico.

protrarsi del diritto per tempi illimitati assimilabili all'acquisizione in proprietà, ha contribuito (unitamente ad alcune iniziative di rilascio di concessioni a fini turistici della durata di 90 anni²⁶) alla progressiva dissoluzione della qualificazione di bene pubblico.

Per concludere appare necessaria un'ulteriore riflessione sugli effetti indiretti prodotti anche sulle aree immediatamente a ridosso delle aree demaniali e su quelle ancora più interne al territorio costiero in termini di ulteriore infrastrutturazione viaria, di nascita di nuove strutture ricettive e di servizi strettamente connessi con l'utilizzo dell'area demaniale spesso occupata per usi di tipo stagionale. Una corretta gestione dello strumento della concessione è quindi indispensabile al fine di garantire, oltre che il mantenimento della qualificazione di bene pubblico delle aree stesse, anche per evitare il pericolo di ulteriori urbanizzazioni sulle aree di costa. Attualmente esiste una certa consapevolezza del problema e per tale ragione alcune amministrazioni rilasciano le concessioni solo ad organizzazioni senza scopo di lucro come, ad esempio, le associazioni ambientaliste al fine di un utilizzo e una gestione sostenibile delle aree. Sempre secondo tale approccio anche la Regione Sardegna ha avviato una serie di iniziative prevedendo, ad esempio, nell'ambito delle competenze della Conservatoria delle Coste della Sardegna l'esercizio del diritto di prelazione sulle compravendite relative terreni ed immobili che ricadono all'interno della fascia costiera dei due chilometri dal mare;

1.3.4 Aspetti urbanistici e di governo del territorio

La concentrazione di così tanti interessi economici (industria, turismo, agricoltura, pesca, acquicoltura, produzione energetica) sulle aree di costa ha sollecitato nel tempo la parte politica e tecnica nella predisposizione di uno smisurato numero di politiche, dispositivi normativi e strumenti finalizzati tanto all'uso di queste aree quanto alla loro tutela. Tuttavia questa sorta di ipertrofia progettuale si è caratterizzata spesso dall'assenza di una vera e propria logica di sistema rivelandosi mera sommatoria di norme settoriali con logiche parziali e limitate. Nei diversi Paesi sono state adottate normative specifiche, strategie nazionali, piani di assetto regionali, studi, inventari e ricerche, misure legislative e strumenti la cui applicazione dovrebbe contribuire alla protezione dell'ambiente litorale. La disponibilità di normative è soddisfacente, ma è lungi dal raggiungere la piena efficacia per mancanza di coordinamento tra strumenti e soggetti che influenzano l'evoluzione delle zone costiere. Per tale ragione le Nazioni Unite a partire dagli anni '70 e successivamente l'Unione Europea hanno avvertito la necessità di predisporre strumenti sempre più finalizzati alla Gestione Integrata delle Zone Costiere²⁷. Il tema del governo delle aree di costa appare particolarmente complesso, oltre che per le ragioni finora illustrate, anche a causa della mancanza di un organico quadro normativo per il loro governo della mancata

²⁶ Previste dal "Decreto Sviluppo" approvato il 5 maggio 2011.

²⁷ A tale proposito si vedano gli approfondimenti contenuti nel terzo capitolo.

integrazione tra le competenze e i diversi livelli di gestione che afferiscono a queste aree. Solo per citare qualche esempio si pensi al conflitto esistente tra la disciplina urbanistica, che incide significativamente sul governo dei territori costieri, e le diverse discipline settoriali come appunto anche le norme sul demanio marittimo (D'Amico Cervetti, 1983). Gli strumenti di governo delle aree di costa sono numerosissimi e articolati su altrettanti livelli istituzionali e scale di intervento comprendenti strategie e forme di governo più o meno dirette alla programmazione alla pianificazione e alla regolamentazione di queste aree²⁸. Le strategie di tipo diretto vanno dalle politiche di mera attribuzione di vincoli (ad esempio di tipo paesaggistico, naturale ed ambientale) finalizzati alla tutela di porzioni territoriali secondo logiche di tipo passivo e di gerarchizzazione dei territori fino alle strategie che mirano invece al coinvolgimento di numerosi attori e attività come accade con l'istituzione di parchi naturali.

Tuttavia, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, la presenza degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica non sempre rappresenta una condizione sufficiente a garantire il "buon governo" e la tutela di queste aree. In alcuni casi, infatti, possono dimostrarsi inadeguati²⁹ e in altri privi di forza a causa dell'insorgere di fenomeni, come l'abusivismo edilizio, che prescindono dal numero e dal grado di evoluzione degli strumenti stessi. Nonostante l'eccessiva frammentazione e complessità esistente tra le diverse iniziative legislative, gli strumenti normativi e i relativi piani, programmi e regolamenti, dal punto di vista legislativo, l'emanazione della citata legge Galasso (L. 431/85) rappresenta tuttavia un momento importante per la pianificazione paesistica e la tutela di queste aree. Il processo di superamento dell'istituto del vincolo come forma di conservazione puntuale inizia proprio con la 431/85 la quale introduce innovazioni di carattere qualitativo e quantitativo: da un punto di vista qualitativo alle finalità estetico-culturali si aggiungono quelle dell'interesse ambientale (definiti ad esempio dalla rarità, dall'interesse scientifico ecc..), dal punto di vista quantitativo il vincolo si trasforma da dimensione singolare e puntuale ad ampie zone territoriali (M. L. Corbino, 1999). Tuttavia, le richiamate pratiche legate all'istituto del vincolo sono state però capaci, da un lato, di preservare quantitativamente grandi sistemi ambientali che si sono convertiti, nel migliore dei casi, in aree protette ma dall'altro, si sono scontrate con i limiti della rigida zoonizzazione che spesso ha separato invece di integrare.

²⁸ Le aree di costa sono oggetto di interesse per molteplici settori economici ognuno dei quali definisce le proprie politiche (industriali, turistiche, agricole e anche ambientali). Tali politiche generano tutta una serie di strumenti di tipo legislativo (diretto e indiretto) e di tipo regolamentare e attuativo. Strumenti di tipo diretto come ad esempio il codice della navigazione convive con quelli di tipo indiretto relativi alla disciplina urbanistica (es. L. 1150/42 e relative leggi regionali) e che generano strumenti di attuazione diversificati (Piani della costa, di utilizzo degli arenili, piani regionali, provinciali comunali e di settore).

²⁹ Come avvenuto ad esempio nel caso della Costa Smeralda Emblematico, in questo senso è il caso della Costa Smeralda in Sardegna che, di fatto, rappresenta l'unico vero caso di intervento turistico interamente pianificato su vasta area (P. Battilani, 2001) e che ha portato alla "costruzione di un paesaggio ex-novo" di matrice esogena e di tipo aristocratico avvenuta attraverso processi di urbanistica c.d. contrattata che ha permesso la sostituzione dell'urbanistica privata a quella pubblica (A. Cederna, 1990).

È interessante, a tale proposito, soffermarsi su quanto emerge dalla carta del rischio elaborata da Mosè Ricci la quale evidenzia un'immagine dell'Italia della dispersione insediativa speculare rispetto a quella dell'Italia vincolata ai sensi della 1497 e della 431 (M. Ricci, 2003). Dallo studio l'una appare come il negativo dell'altra: la visione giuridica³⁰ del paesaggio separa i contesti insediativi da quelli naturali confermando l'inadeguatezza delle politiche passive del vincolo di "*governare la complessità del paesaggio italiano contemporaneo*" (M. Ricci, 2003 pag. 61).

Ciò che sembra mancare è il riconoscimento giuridico dei paesaggi ordinari della diffusione insediativa parallelamente ad una incapacità di governo delle trasformazioni in atto. I paesaggi maggiormente a rischio sono proprio i grandi spazi vallivi e costieri che non possono essere esclusi da una visione del paesaggio che sia estesa a tutto il territorio.

Anche l'affermarsi della *visione patrimoniale*, promossa dalla Convenzione Europea sul Paesaggio (UE, 2000) vs la *visione giuridica* del paesaggio ha delimitato un importante spostamento degli orizzonti teorici ed operativi nelle pratiche di pianificazione del territorio contribuendo all'implementazione di quel graduale processo di inversione e innovazione disciplinare delle tradizionali pratiche basate sull'istituto del vincolo.

In questa prospettiva anche le politiche di pianificazione territoriale devono assumere il ruolo di "guardiani del bene comune" (M.C. Gibelli, a cura di, 2005) e lo strumento del piano un fondamentale strumento di intervento operativo che garantisca l'utilizzo sostenibile del territorio bene pubblico così come delineato nel paragrafo precedente e del territorio bene comune come auspicato anche dall'Unione Europea (UE, 2000).

Secondo questo approccio la valenza di bene comune potrà essere estesa anche ai territori più interni e non solo a quelli che, per il loro valore posizionale sono economicamente più appetibili evitando le logiche di sterile attribuzione di vincoli solo ai paesaggi di riconosciuta valenza paesaggistica ed ambientale o utilizzo di metodi di classificazione e isolamento dei beni puntuali dal territorio che li contengono. Per i comuni costieri, è una strategia che potrebbe evitare il rischio di guardare ai territori alle proprie spalle come nuovi territori da colonizzare ma, piuttosto, come territori da "integrare". In questo globale processo di mutamento degli orizzonti culturali e operativi, anche i criteri alla base del governo delle aree di costa si spostano dalla pianificazione verso modelli più innovativi di gestione integrata (M. Guzzini, 2000) grazie anche ad importanti e innovativi strumenti di indirizzo citati e messi in campo dall'UE quali la Gestione Integrata delle Zone Costiere (UE, 2002) come strumenti finalizzati all'integrazione di tutti gli strumenti normativi, i piani e programmi che abbiano riflessi diretti o indiretti sulla gestione di questi ambiti sensibili posti tra terra e mare. Come vedremo il concetto di *integrazione* ha tuttavia

³⁰ Mosè Ricci (2003) distingue il concetto di paesaggio bene-giuridico da tutelare da quello di paesaggio-patrimonio. La visione giuridica del paesaggio come "bene" è, infatti, quella che deriva dagli strumenti legislativi e di governo del territorio mentre la visione "patrimoniale" è quella promossa, ad esempio dalla Convenzione Europea sul Paesaggio (CEP) che prevede l'estensione del concetto di patrimonio anche ai paesaggi ordinari.

obiettivi più complessi riferendosi, oltre che agli aspetti di tipo spaziale, anche a quelli di tipo disciplinare, scalare e istituzionale (UE, 1999). Parallelamente anche il concetto di *gestione* comprende tutte le fasi del processo di pianificazione complessa che va dalla raccolta delle informazioni, alla programmazione, all'assunzione delle decisioni, alla gestione e, infine, al monitoraggio e alla sorveglianza della fase di attuazione. Il metodo è basato sull'implementazione di progetti pilota individuati nel bacino del Mediterraneo e tra i quali si inserisce il recente programma CAMP (*Coastal Area Management Programme*) e che in Italia coinvolge ben 5 Regioni costiere.

1.4 Alcuni dati quantitativi sul processo di “assalto alle coste”

Da un punto di vista quantitativo e qualitativo del consumo di suolo la situazione italiana, rispecchia il più in generale trend che caratterizza i paesi dell'intero Mediterraneo aggiudicandosi alcuni importanti primati. I dati, riportati in seguito, fanno emergere un trend tutt'altro che positivo per la gran parte delle regioni costiere.

ESTENSIONE COSTE	
Regioni costiere	14 su 20
Province costiere	53 su 94
Comuni costieri	630

CARATTERISTICHE MORFOLOGICHE	
Coste alte	60% circa
Spiagge	40% circa

POPOLAZIONE	
Popolazione residente	Oltre il 30% della popolazione residente in Italia

OCCUPAZIONE DA CEMENTO	
Aree di occupazione intensiva	58%
Aree ad occupazione estensiva	13%
Totale	71%

OCCUPAZIONE DA CEMENTO: SECONDE CASE (in percentuale)	
106 comuni costieri	5-20%
121 comuni costieri	21-30%
229 comuni costieri	31-50%
185 comuni costieri	Oltre il 51%

CONSISTENZA AREE LIBERE	
Aree libere da insediamenti al 1996	362
Estensione totale aree libere	2.200 km
Integralmente libere da insediamenti	29%
COSTA ADRIATICA	
Aree libere censite	1 (Delta del PO- 60 km circa)

VERSANTE TIRRENO: IL CASO " COSTE SARDEGNA	
Coste libere	73%
Estensione coste libere	1.350 km
Aree libere	Un terzo sul totale nazionale
Aree ad occupazione integrale	18%
Aree selvagge	15,7%
Arre semi selvagge	35,5%

ABUSIVISMO EDILIZIO NELLE AREE DI COSTA	
Costruzioni abusive	24,5%
Di cui	
Meridione e isole	Oltre 60%
Ecomafia	169 clan mafiosi coinvolti nell'illegalità ambientale

EROSIONE DELLE COSTE	
Spagge interessate	27% (vedi Il rapporto turismo natura)
Spagge in avanzamento	3%

TURISMO	
Fatturato stabilimenti balneari	1,4% dei consumi turistici
Percentuale vacanze trascorse al mare	67% della popolazione italiana
Turisti stranieri	12 milioni circa

ZONE UMIDE (LAGUNE, PALUDI E STAGNI COSTIERI)	
Grandi delta	1 (Delta del PO)
Aree umide presenti inizio secolo	700.000 ettari
Aree umide presenti al 1972	192.000 ettari
Aree umide presenti al 1994	Meno di 100.000 ettari
Valore economico zone umide al kmq	2,4 milioni di euro

1.5 Conclusioni

All'interno del complesso quadro delineato, seppur in maniera non esaustiva, emergono alcune questioni ancora aperte. La prima è relativa tema del progressivo consumo di suolo come fenomeno destinato presumibilmente ad evolversi; la seconda, in antitesi alla prima, relativa alla necessità di predisporre adeguate politiche per la tutela degli spazi vuoti residui attraverso forme di gestione attiva del territorio capaci di innescare processi di sviluppo locale e partecipazione delle comunità locali e la terza relativa alla necessità di predisporre politiche finalizzate all'integrazione multiscale e multidisciplinare (così come auspicato dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea) attraverso l'avvio di reali processi di governance finalizzati al riequilibrio territoriale, alla riduzione della frammentazione esistente, alla compensazione degli effetti delle attività maggiormente impattanti, e al riequilibrio del rapporto costi/benefici in territori caratterizzati spesso da forme di sviluppo a "diverse velocità". A caratterizzare il tema del governo del territorio nelle aree costiere è spesso l'elevata conflittualità tra processi in evidente antitesi: rarefazione e concentrazione di tipo spaziale e temporale, radialità e linearità³¹, ma soprattutto usi e tutela.

Le aree di costa assolvono un importantissimo ruolo a scala locale e globale: su di esse si concentrano la maggior parte delle attività economiche, un'altissima densità abitativa ma anche una grande quantità di biodiversità con altissimi valori ecologici. Le numerose attività, spesso ad alto impatto ambientale, convivono con fenomeni naturali molto complessi quali l'erosione costiera, la subsidenza, l'inquinamento dei suoli e delle acque e le problematiche derivanti dalla commistione, all'interno di uno stesso ambito, di ecosistemi diversi (marino, terrestre e di transizione). L'analisi effettuata si è concentrata sulle attività che hanno consumato suolo ma altrettanto attività rivestono un ruolo determinante nel processo di trasformazione di queste aree. Si pensi ad esempio all'attività agricola....

Il paesaggio costiero costituisce una realtà territoriale complessa, un palinsesto sul quale nelle diverse fasi storiche si sono sedimentati anche valori di tipo culturale e sociale. In contesti ad altissima complessità come questi il tema della conflittualità può essere declinato in svariati modi attraverso rappresentazioni che potrebbero condurre ad esplorazioni tematiche molto ampie e complesse. All'interno della macro categoria usi/tutela, ad esempio, l'approfondimento potrebbe essere orientato tanto al tema degli ambiti naturali, delle aree protette e delle politiche ambientali, quanto a quello dei processi di antropizzazione che hanno plasmato i paesaggi costieri in un continuo processo di interazione tra natura e cultura. Le aree costiere, comunemente caratterizzate da vocazione turistica, sono state investite da processi di diffusa urbanizzazione attraverso

³¹ Rappresentazioni che, da un lato, rimandano a descrizioni piuttosto riduttive del concetto di fascia costiera come sistema territoriale a sviluppo prevalentemente "lineare" e parallelo alla linea di costa, dall'altro a rappresentazioni più complesse che la rappresentano come sistema di tipo "radiale" comprendente anche i territori più interni.

un irreversibile processo di bieco sfruttamento delle risorse. Anche i parchi naturali non si sottraggono a quelle classificazioni che li inseriscono all'interno di contesti fortemente antropizzati anche quando definiti, metaforicamente, «nature morte³²» [A. PEANO, 1997]. Anche l'introduzione di metodi agricoli sempre più intensivi (P. Bevilacqua, 2006) ha contribuito all'ulteriore impoverimento e omologazione dei paesaggi costieri (storicamente caratterizzati da forti diversificazioni paesaggistiche) sottraendo allo sviluppo turistico quella che può considerarsi la più importante risorsa. I profondi cambiamenti avvenuti nelle modalità d'uso del territorio rurale hanno determinato profonde alterazioni strutturali del mosaico paesistico innescando un irreversibile processo di frammentazione ecologica [S. OLIVIERI, 2004] e di banalizzazione paesaggistica. Anche per tale ragione il dibattito attuale è fortemente indirizzato verso i temi della tutela di queste aree e soprattutto della possibile integrazione tra diversi sistemi territoriali (quello costiero e quello più interno), tra turismo balneare e nuove forme di "turismi" legate anche alla valorizzazione delle aree più interne, del mondo rurale e dei suoi valori, delle aree di riconosciuta valenza paesaggistica ed ambientale come le aree Parco. I parchi costieri sono chiamati a sperimentare più di altri il concetto di "integrazione" sia spaziale che gestionale essendo localizzati in ambiti nei quali si concentra la molteplicità di strumenti di gestione, di interessi economici e sociali, di istanze ambientali di natura diversa che afferiscono alle risorse terrestri, a quelle marine e a quelle di transizione tra le une e le altre. Una tale complessità definisce un quadro nel quale il processo di pianificazione dei territori costieri risulta essere, spesso, piuttosto frammentato e contraddittorio, non solo per quanto riguarda gli strumenti di gestione e il complicato quadro normativo³³ descritto quanto, piuttosto, per la molteplicità e complessità di problemi, interessi e attori che gravitano attorno a questo delicato ambito di confine posto tra terra e mare.

Le tradizionali pratiche legate all'istituto del vincolo sono state capaci, da un lato, di preservare quantitativamente grandi sistemi ambientali convertiti, nel migliore dei casi, in aree protette, ma dall'altro, si sono scontrate con i limiti della rigida zoonizzazione che spesso ha separato invece di integrare. Anche per tale ragione negli ultimi anni è emersa con determinazione una «nuova domanda di governo del territorio» capace di pensare a nuove forme di governo proporzionate ai cambiamenti e alle trasformazioni in atto [A. CLEMENTI in VIII Conferenza nazionale SIU] unitamente ad una nuova, e più recente, «domanda di paesaggio» che impone di superare le logiche della zoonizzazione del paesaggio e della «difesa episodica od occasionale» [R. GAMBINO, 1996, pag. 75]. Il punto di partenza per entrambi è rappresentato da una maggiore consapevolezza che i vincoli

³² Una ricerca del Centro Europeo di Documentazione sulla pianificazione dei Parchi Naturali – Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico di Torino [CED PPN] individua 5 diverse situazioni le quali comprendono, oltre alla metafora delle "nature morte", le "nature umanizzate", i "paesaggi rurali", le "isole assediate" e i "parchi urbani".

³³ Ci si riferisce, ad esempio, al carattere di conflittualità che caratterizza il rapporto tra la regolamentazione urbanistica e le norme sul demanio marittimo che ha generato un quadro piuttosto complesso e frammentato. Si vedano a tale proposito A. D'AMICO CERVETTI [1983] e M. L. CORBINO, [1999].

da soli non bastano a tutelare il paesaggio [A. CLEMENTI, 2002] che non può essere racchiuso all'interno di ambiti rigidamente vincolati.

La gestione di questo ambito e la progettazione dei nuovi interventi, anche infrastrutturali, richiedono un necessario approfondimento sul tema degli spazi aperti come elementi di possibile connessione tra le diverse isole di naturalità presenti sul territorio; come azione di ripristino o restauro delle tracce di naturalità perdute; come azione capace di restituire, oltre che importanti valori ambientali ed ecologici, anche valori di tipo culturale; più in generale, come intervento per contrastare l'ulteriore i fenomeni di omologazione e impoverimento paesaggistico ed ambientale.

In questo senso gli spazi aperti e il "vuoto"³⁴ diventano le basi per la progettazione del pieno. Il vuoto è inteso come come nuovo materiale immateriale per il progetto dei paesaggi contemporanei in apparente antitesi con le politiche di densificazione altrettanto indispensabili nei contesti a bassa densità [S. MUNARIN, in F. C. Nigrelli, 2005].

Nelle aree costiere, in particolare, il vuoto assume significati molteplici e complessi sia in termini quantitativi, come spazio vuoto residuo da preservare e come dotazione ambientale minima non negoziabile; sia in termini qualitativi come sistema capace di connettere, ricucire, restaurare e qualificare secondo logiche che prescindono dall'eccezionalità ambientale e paesaggistica³⁵. La diagnosi degli spazi aperti deve però prendere in considerazione le diverse scale territoriali e le relative classi di ruolo: ecologico, percettivo, funzionale ecc... [FERRARA G. CAMPIONI G. 1997] alle quali tutti gli spazi aperti possono riferirsi al fine di valutare quali siano le funzioni che ciascuno di essi effettivamente espleta nel processo di riequilibrio ecologico e paesaggistico secondo i principi dell'ecologia del paesaggio. La valorizzazione del sistema degli spazi aperti diventa fondamentale come elementi che possono assumere un'importanza strategica indipendentemente dal ruolo funzionale che questi assolvono, siano essi ambiti naturali, parcheggi, aree di rispetto stradale, aree dimesse ecc... [FERRARA G. E CAMPIONI G., 1997]; L'esplorazione e la progettazione del sistema degli spazi aperti dovrà essere rivolta tanto alle aree protette, ai sistemi ambientali d'eccellenza quanto a quelli più marginali dei paesaggi ordinari dell'agricoltura intensiva, dell'urbanizzazione diffusa per arrivare fino a quelli localizzati lungo le infrastrutture viarie e i fiumi e negli spazi di risulta dove si attestano una «*quantità di spazi indecisi, privi di funzione sui quali è difficile posare un nome*» [G. CLEMENT, 2008] ma che rappresentano territorio di rifugio per la diversità.

³⁴ Non come pratica appiattita sul semplice ridisegno degli spazi aperti e del verde all'interno della città o in ambiti residui ma secondo quegli approcci riconducibili alle scienze naturali, in particolare, all'ecologia del paesaggio, per i quali il vuoto assume significati e funzioni molto importanti per il riequilibrio di sistemi ambientali compromessi e per la conservazione degli ambiti naturali residui.

³⁵ Ad esempio, per i paesaggi del turismo all'interno delle città balneari le quali versano, nella maggior parte dei casi, in situazioni di estremo degrado tanto degli ambiti costruiti quanto dei pochi spazi aperti residui che attendono imminenti lottizzazioni.

2. AREE DI COSTA E TURISMO

2.1 Introduzione

Se le politiche di localizzazione per grandi poli industriali, soprattutto petrolchimici e siderurgici, e le vicende sull'abusivismo edilizio di cosiddetta "emergenza", descritti nel capitolo precedente, possono considerarsi come fenomeni relativamente lontani quello del turismo, e soprattutto del turismo balneare¹, è un fenomeno che non solo non ha mai subito rallentamenti ma sembra essere destinato a crescere nei prossimi anni in maniera esponenziale.

Se infatti inizialmente il fenomeno del turismo costiero non ha prodotto trasformazioni significative sugli assetti territoriali perché comunemente basato sulla realizzazione di poche strutture integrate nei tessuti esistenti, oggi il turismo è classificabile come una vera e propria "industria pesante"². Un fenomeno che a volte ha travolto più di quanto abbia costruito (F. Pollice, 2002) e che ha prodotto effetti devastanti sul sistema delle risorse dalle quali dipende.

Da quanto emerso nel Rapporto dell'United Nations Environment Programme (Unep), presentato a Roma il 30 marzo 2006, il numero di turisti al 2000, concentrati particolarmente sui litorali, ammontava a 175 milioni e le proiezioni al 2025 stimano un aumento di altri 137 milioni. In particolare, nel caso dell'Italia, secondo quanto sostenuto dal II Rapporto sul Turismo Natura (Ecotur, 2004), il turismo balneare continua a rivestire un ruolo determinante: ben due terzi della popolazione italiana trascorre le proprie vacanze al mare con il 50% di preferenze per la spiaggia attrezzata e un fatturato degli stabilimenti balneari stimato nell'1,4% dei consumi turistici. A questi vanno poi aggiunti circa 12 milioni di turisti stranieri che gravitano sulle stesse aree e utilizzano gli stessi servizi.

2.2 Alcuni dati sulla consistenza del settore dell'industria turistica italiana

Il turismo è senz'altro uno dei settori economici italiani più rilevanti, sia in termini di esportazioni sia in termini di posti di lavoro. Il contributo del turismo al prodotto interno lordo dell'Italia ammonta a oltre 130 miliardi di euro (circa il 9% della produzione nazionale) e le persone impegnate in questo settore sono circa 2,2 milioni equivalenti ad un lavoratore su dieci (MARTS, 2003³).

Sebbene all'interno del turismo italiano il turismo domestico rappresenti la quota maggiore, l'economia turistica del paese è altamente internazionalizzata e negli ultimi

¹ In particolare, nel caso dell'Italia, secondo quanto sostenuto dal II Rapporto sul Turismo Natura (Ecotur, 2004), il turismo balneare continua a rivestire un ruolo determinante: ben due terzi della popolazione italiana trascorre le proprie vacanze al mare con il 50% di preferenze per la spiaggia attrezzata e un fatturato degli stabilimenti balneari stimato nell'1,4% dei consumi turistici. A questi vanno poi aggiunti circa 12 milioni di turisti stranieri che gravitano sulle stesse aree e utilizzano gli stessi servizi.

² Proprio per le sue caratteristiche fino agli anni '60 il turismo era considerato una "industria senza ciminiera" (smokeless industry) capace di generare ricchezza pulita.

³ Ministero per gli Affari Regionali, *Il Turismo e lo sport, 2013 "Piano Strategico."*

vent'anni il turismo straniero diretto verso l'Italia ha registrato buoni risultati, in linea con la media OCSE. Secondo il Rapporto OCSE (OCSE) il numero di italiani occupati nell'industria turistica è cresciuto con regolarità dal 4.6% del 2004 al 5.1% del 2009 e se si considerano i diversi settori dell'economia il suo impatto reale è addirittura maggiore. Sebbene le statistiche ufficiali non forniscano tale dato, altre fonti stimano che nel 2010 il settore dei viaggi e del turismo italiano abbia generato circa il 10% del PIL totale e il 10.9% dei posti di lavoro (queste stime comprendono gli impatti diretti, indiretti e dell'indotto) (Consiglio mondiale per i viaggi e il turismo – WTTC).

Indicatori economici 2004-2009

In percentuale

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Quota di PIL generata dal turismo (impatto diretto)	5.1	4.9	..	4.8	..	..
Quota di consumo finale generata dal turismo domestico	7.0	7.0	7.0	7.0	..	..
Quota di occupati generata dal turismo	4.6	4.7	4.8	5.0	5.0	5.1

Fonti: Centro Internazionale di Studi e Ricerche sull'Economia Turistica (CISET), ISTAT ed elaborazioni dell'OCSE

Per quanto riguarda la consistenza delle strutture ricettive esistenti le stime prendono in considerazione soltanto quelle rilevabili dalle statistiche ufficiali e non comprendendo, pertanto, tutte le soluzioni di alloggio private non registrate, come ad esempio le seconde case⁴.

Soluzioni ricettive per tipologia e capacità, 2000-2009

Anno	Alberghi		Altre soluzioni ricettive										Totale	
			Campeggi/ villaggi vacanze		Agriturismi		Bed and breakfast		Case in affitto e altro		Totale altre soluzioni ricettive			
	N.	Posti letto	N.	Posti letto	N.	Posti letto	N.	Posti letto	N.	Posti letto	N.	Posti letto	N.	Posti letto
2000	33 361	1 854 101	2 376	1 314 010	6 816	77 171	..	..	74 666	664 716	83 858	2 055 897	117 219	3 909 998
2001	33 421	1 891 281	2 370	1 327 103	7 744	88 993	..	..	84 746	716 953	94 860	2 133 049	140 263	4 024 330
2002	33 411	1 929 544	2 374	1 360 935	8 682	191 099	4 338	19 398	64 910	718 388	80 304	2 289 820	113 715	4 649 050
2003	33 480	1 969 495	2 530	1 343 134	9 474	111 066	5 774	27 543	62 086	707 363	79 864	2 189 126	113 344	4 158 621
2004	33 518	2 201 838	2 529	1 327 588	15 465	123 392	7 796	93 544	60 363	801 634	86 173	2 346 158	114 527	4 205 577
2005	33 527	2 028 452	2 411	1 344 242	11 758	139 954	10 278	52 948	71 962	784 937	96 409	2 322 081	129 936	4 350 533
2006	33 768	2 087 010	2 506	1 357 208	12 874	155 107	12 565	64 212	72 994	835 373	100 939	2 411 900	134 707	4 498 910
2007	34 058	2 142 786	2 587	1 331 879	13 941	168 595	15 094	76 701	65 369	765 620	96 991	2 342 795	131 049	4 485 581
2008	34 155	2 201 838	2 595	1 360 935	15 465	191 099	18 189	93 544	69 859	801 634	106 108	2 447 212	140 263	4 649 050
2009	33 967	2 227 832	2 573	1 324 383	15 217	193 936	20 437	103 730	73 164	748 801	111 391	2 370 850	145 358	4 598 682

Fonte Federalberghi (2010), Sesto rapporto sul Sistema Alberghiero in Italia 2010, Federalberghi, Roma.

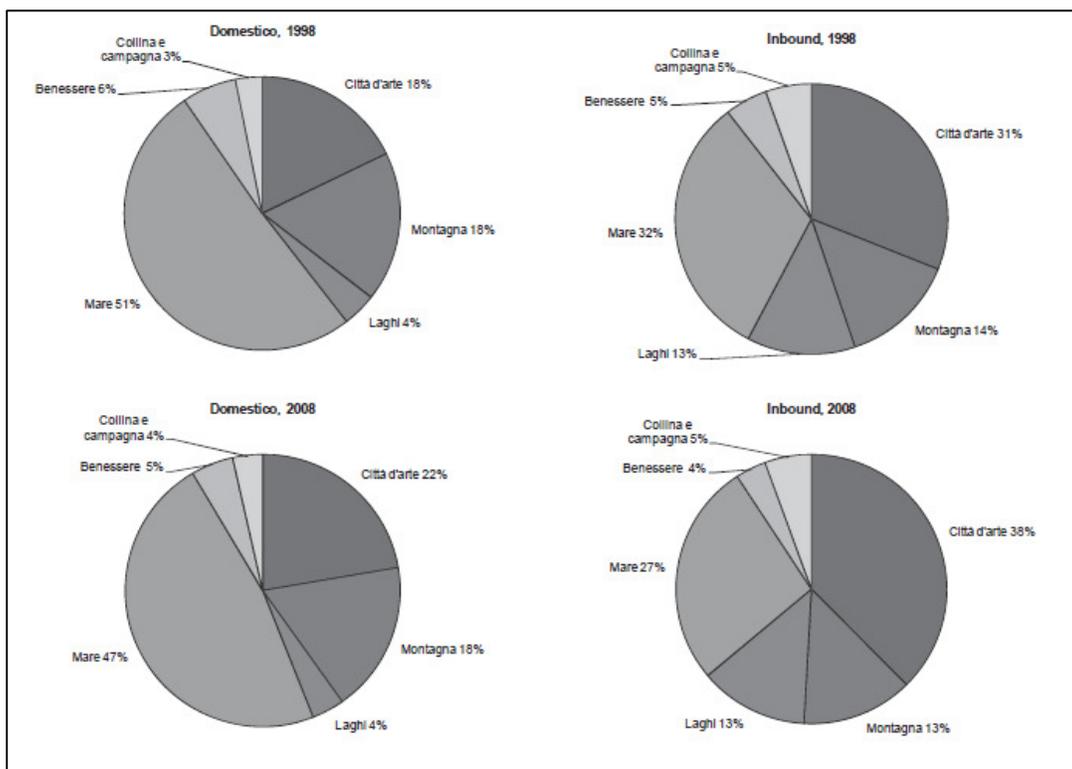
⁴ I dati riportati nel Piano Strategico del turismo sostengono che lo sviluppo del mercato delle seconde case sia ormai maturo: il numero di notti complessive in seconde case (circa 670 milioni) rappresenta infatti circa doppio di quello in esercizi ricettivi.

Sul mercato domestico le località balneari continuano a rappresentare la principale attrattiva turistica dell'Italia. Tuttavia si registra per il turismo balneare un'inflexione, negli ultimi dieci anni, del 4% sul mercato domestico e del 5% su quello internazionale.

Nel periodo 2000-2010 il numero di viaggiatori nei Paesi del Bacino Mediterraneo è, infatti, cresciuto a un tasso molto sostenuto (8,2%), mentre in Italia il prodotto mare ha registrato una lieve flessione. (Piano Strategico turismo)

Le quote degli altri principali prodotti turistici rimangono invece abbastanza stabili (ad eccezione delle città d'arte cresciute rapidamente nell'ultimo decennio). Questo conferma come l'Italia, nonostante la sua grande attrattività, stia scontando i limiti di un modello di sviluppo basato sul turismo balneare di massa che la costringono a predisporre politiche di rinnovamento che prevedano lo sviluppo di nuove infrastrutture strategiche e una maggiore diversificazione dell'offerta turistica.

Pernottamenti per mercato di origine e tipologia 1998-2008



Fonte: ISTAT

Il turismo è per sua natura un fenomeno orizzontale che raggiunge tutti i settori dell'economia. Le numerose attrattive naturali e culturali dell'Italia costituiscono il patrimonio collettivo che sta al centro di ogni offerta turistica rappresentandone la chiave per uno sviluppo sostenibile futuro delle comunità locali anche attraverso la creazione e il rafforzamento delle catene di fornitura collegate.

Una grandissima opportunità in questo senso è rappresentata anche dalla consistenza del patrimonio naturalistico ed ambientale che comprende 24 parchi nazionali oltre ai parchi regionali, alle riserve marine, alle riserve statali e alle zone umide per una superficie protetta pari a oltre il 10% del territorio nazionale. Al momento le aree protette sono 867, corrispondenti a circa sei milioni di ettari di superficie terrestre e marina. Il 52.6% di queste si trova sulla terraferma, mentre il 47.4% è rappresentato da superficie marina. Nonostante i processi di urbanizzazione che hanno investito tutto il territorio nazionale appare significativo il dato relativo al numero di aree protette passate da 669 nel 2000 a 867 nel 2010 con un incremento del 30% circa. Nello stesso periodo la superficie protetta totale è addirittura quasi raddoppiata con una percentuale raggiunta del 98% circa. Se da un lato, quindi, il processo di progressivo consumo di suolo sembra non subire rallentamenti dall'altro le misure di protezione dell'ambiente attuate hanno permesso di salvaguardare grandi spazi naturali sottratti definitivamente al cemento a vantaggio anche delle comunità locali.

Aree naturali italiane protette 2000-2010

Anno	Aree protette (unità)	Superficie terrestre protetta (ettari)	Superficie marina protetta (ettari)	Superficie totale protetta (ettari)	Superficie protetta ogni per 100 abitanti (ettari)	Totale superficie protetta* (%)
2000	669	2 752 951.7	260 992.4	3 013 944.1	4.8	9.1
2002	752	2 788 171.7	266 220.4	3 054 392.1	5.0	9.3
2003	772	2 911 851.9	2 820 673.4	5 732 525.3	5.0	9.7
2010	867	3 140 797.7	2 830 803.9	5 971 601.6	5.2	10.4

Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Aree naturali protette per macroregione 2003

Regione	Totale superficie protetta (ettari)	Totale ripartizione (%)	Totale superficie protetta* (%)	Superficie protetta ogni per 100 abitanti (ettari)
Italia	5 732 525.3	100	9.7	5.0
Nord	1 438 426.5	25.1	7.4	3.4
Centro	2 170 083.4	37.9	9.0	4.8
Mezzogiorno	2 124 015.4	37.1	12.2	7.3

Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

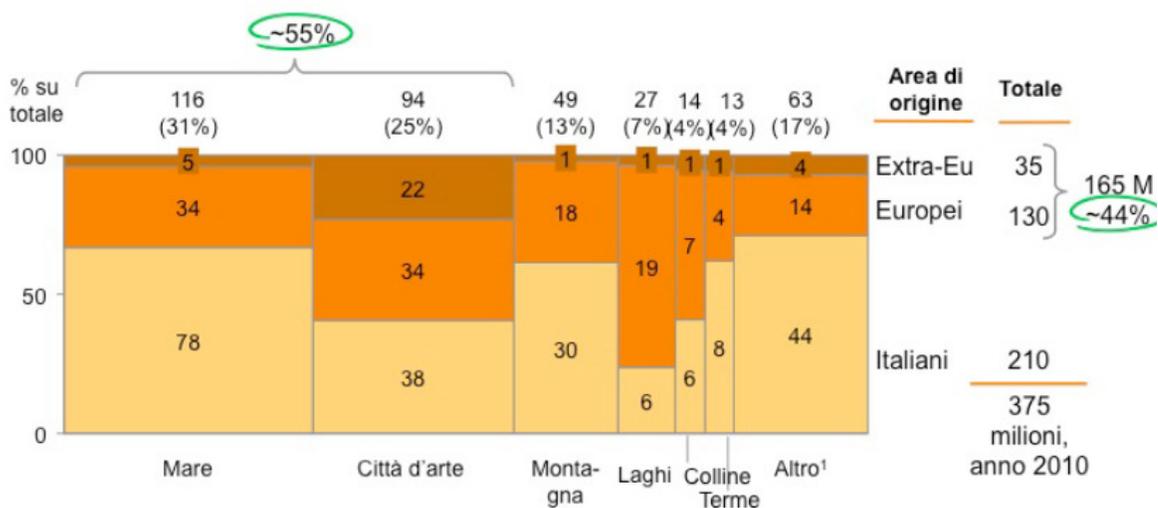
Il Piano Strategico per il Turismo 2020 adottato dal Ministero (MARTS, 2003) mette in luce come sia ormai indispensabile un radicale cambiamento nell'approccio ai problemi del turismo attraverso il coordinamento degli sforzi necessari a valorizzarne soprattutto il potenziale inesperto. Il Piano parte dalla consapevolezza che la riconosciuta ricchezza di "risorse turistiche" dell'Italia non può garantire da sola il continuo arrivo dei turisti internazionali prospettando per tale ragione una serie di azioni che dovrebbero tradursi in

circa 30 miliardi di euro di incremento del PIL e in 500.000 nuovi posti di lavoro entro il 2020.

Uno scenario di questo tipo impone anche attente valutazioni sugli effetti che tale previsione auspicabile in termini di miglioramento del benessere collettivo delle comunità locali, produce sull'ambiente e, più in generale, sui territori interessati.

In questo quadro generale si rileva statisticamente che il mercato del Turismo sviluppa in Italia circa 375 milioni di notti. Di queste, circa il 55% è generato dal mare e dalle città d'arte, e circa il 44% (165 milioni di notti) è prodotto da turisti internazionali.

Notti di turisti italiani e stranieri in strutture ricettive italiane



Fonte: Ministero per gli Affari Regionali, il Turismo e lo sport, 2013

Come sottolineato precedentemente il prodotto "mare" dell'Italia, che costituisce oltre la metà del mercato turistico, sta attraversando un periodo di crisi, per la scarsa attrattiva che questo nutre verso il turismo internazionale. La ragione principale è la presenza di un'offerta alternativa estremamente aggressiva, più moderna e meno costosa in diverse zone del bacino del Mediterraneo (Spagna e poi, ma con trend crescenti, altri Paesi come Turchia e Croazia).

Il Piano Strategico di Sviluppo del turismo in Italia ha individuato 60 azioni (alcune di tipo trasversale e quindi con impatti su tutto il settore) raggruppate in sette linee guida:

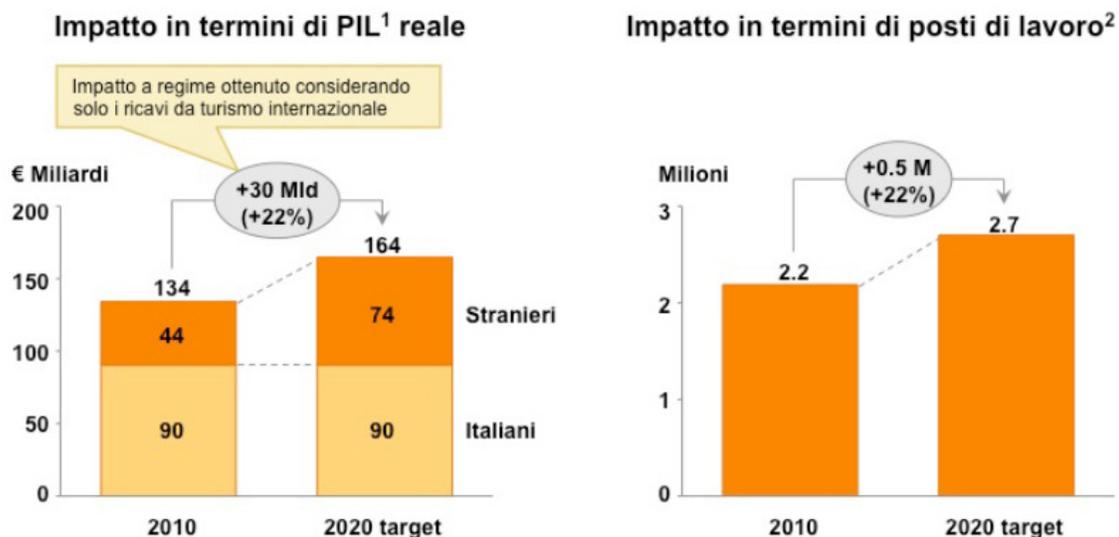
1. Governance: potenziamento del supporto e del coordinamento centrale.
2. Rilancio dell'Agenzia Nazionale del Turismo (ENIT): riprogettazione della missione e dell'organizzazione, in linea con le migliori agenzie internazionali per il turismo, con adeguata disponibilità di risorse umane e finanziarie.
3. Miglioramento dell'offerta: focus su 30-40 poli prioritari, innovazione, segmenti BRIC e affluent (per alzare il valore della spesa media per turista).

4. Ricettivo: riqualifica e consolidamento.
5. Trasporti e infrastrutture: evoluzione coerente con i bisogni del turismo.
6. Formazione e competenze: riqualificazione della formazione per tutta la turistica e attrattività delle professioni.
7. Investimenti: attrazione degli investimenti tramite incentivi specifici e “burocrazia zero”.

Fondamentale appare, al fine del raggiungimento dell'obiettivo, una maggiore sincronia tra Governo e Regioni/Province Autonome, anche al fine di innescare un circolo virtuoso con le Associazioni di Categoria e gli investitori. In particolare il Governo e le Regioni/Province Autonome devono svolgere un ruolo di regia nell'implementazione del Piano Strategico (rispetto degli obiettivi, dei tempi, ecc.).

Complessivamente, la completa implementazione del Piano Strategico ha un impatto potenziale stimato in circa € 30 miliardi sul PIL e 500.000 nuovi posti di lavoro nel 2020.

Impatto sul turismo al 2020 implementando il piano strategico



Fonte: Ministero per gli Affari Regionali, il Turismo e lo sport, 2013

Concludendo l'Italia possiede infatti una base di asset invidiabile che le conferisce un vantaggio competitivo forte e di lungo periodo.

2.3 Sistema costiero e turismo in Emilia Romagna

Il sistema costiero emiliano-romagnolo fa parte di quelli che nel capitolo precedente abbiamo citato i paesaggi del turismo per eccellenza tanto da poterlo considerare addirittura “coincidente” col sistema turistico (RER, 2005). Il turismo rappresenta l'attività economica prevalente unitamente alla pesca e nelle aree adiacenti alla costa

all'agricoltura e alle attività industriali presenti. Si tratta pertanto di ciò che i geografi definirebbero come regione turistica intesa come spazio geografico dove il turismo rappresenta uno dei principali fattori dell'organizzazione territoriale (T. Amadio) o come porzione di territorio la cui struttura è orientata da meccanismi di trasformazione turisticamente rilevante espressi in maniera sistemica (Vallega, 1984). Paradossalmente questo determina una situazione in cui l'economia turistica rappresenta uno dei settori più fragili e vulnerabili in cui qualsiasi fattore di incertezza ambientale, politica e culturale può condizionarne fortemente l'efficienza⁵.

La Riviera rimane l'ambito turistico più rilevante della Regione⁶ con 4.978.712 arrivi e 28.489.528 presenze. I dati relativi al 2011 evidenziano come rispetto al 2010 si è registrato un aumento consistente degli arrivi (+5%) e più contenuto delle presenze (+3%).

Se i dati della componente nazionale sono stati più che soddisfacenti (+4% arrivi, +2% presenze), ottimi sono stati quelli relativi ai flussi internazionali (+10% arrivi, +6% presenze).

Di seguito si riportano i dati relativi alla consistenza ricettiva presente sulla riviera al 31 dicembre 2011:

La consistenza ricettiva alberghiera nella Riviera al 31/12/2011

3.172 fra alberghi e residenze turistiche

216.614 posti letto

strutture che hanno mediamente 36 camere e 68 posti letto

indice medio di utilizzo 28,4% se non si considerano le chiusure stagionali

56% se ci si riferisce ai periodi di apertura effettiva

Le strutture sono sostanzialmente lo stesso numero del 2010 (-2 unità); i posti letto invece sono aumentati di 951 unità (pari a +0,4%).

La consistenza del settore extra-alberghiero nella Riviera al 31/12/2011

51 fra campeggi e villaggi turistici per oltre 72.000 ospiti

326 alloggi dati in affitto da imprese turistiche con oltre 11.000 posti letto

75 case per ferie con quasi 10.500 posti letto

8 ostelli con oltre 1.100 letti

94 bed & breakfast con 437 posti letto

13 agriturismi per 131 persone

Un dato interessante è quello relativo all'andamento degli arrivi in funzione della tipologia ricettiva dove si riscontrano risultati negativi che riguardano le presenze: -14% degli

⁵ Si pensi ad esempio alle vicende dell'eutrofizzazione algale o delle mucillagini verificatesi alla fine degli anni Ottanta e che in una stagione hanno cancellato la storia di un ventennio di espansione.

⁶ Fonte: Annuario 2011 RER .

alloggi in affitto e -4% delle case per ferie. Tutte le altre tipologie hanno registrato invece risultati positivi sia riferiti agli arrivi che alle presenze. In particolare gli alberghi di categoria superiore hanno incrementato gli arrivi e le presenze del 4% circa. Anche nel caso dei campeggi l'incremento è stato del 7% degli arrivi e del 3% delle presenze. Brillanti i risultati riferiti alle residenze turistiche (+18% arrivi, +12,5% presenze).

Arrivi e presenze italiani e stranieri per località – Zona Riviera – Gennaio-Dicembre 2011

Località	Provenienza				Totale		Peso	
	Italiani		Stranieri		Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze				
Comacchio	153.298	1.153.563	85.438	826.603	238.736	1.980.166	4,80	6,95
Cervia	584.022	3.029.698	80.230	543.714	664.252	3.573.412	13,34	12,54
Ravenna Lidi	261.585	1.625.926	69.893	539.214	331.478	2.165.140	6,66	7,60
Cesenatico	393.575	2.936.593	90.855	605.322	484.430	3.541.915	9,73	12,43
Gatteo	88.558	574.348	40.521	171.013	129.079	745.361	2,59	2,62
San Mauro Pascoli	29.320	199.382	8.359	58.368	37.679	257.750	0,76	0,90
Savignano sul Rubicone	11.678	83.409	9.553	90.699	21.231	174.108	0,43	0,61
Bellaria - Igea Marina	267.380	1.726.964	69.449	443.123	336.829	2.170.087	6,77	7,62
Cattolica	236.045	1.475.424	48.037	316.906	284.082	1.792.330	5,71	6,29
Misano Adriatico	102.801	642.983	20.810	145.979	123.611	788.962	2,48	2,77
Riccione	628.346	2.904.298	100.239	623.748	728.585	3.528.046	14,63	12,38
Rimini	1.171.646	5.560.499	427.074	2.211.752	1.598.720	7.772.251	32,11	27,28
Totale	3.928.254	21.913.087	1.050.458	6.576.441	4.978.712	28.489.528	100,00	100,00

Fonte: *Annuario 2011 RER*

Dall'analisi mensile spiccano gli incrementi registrati a gennaio (+18% arrivi, +15% presenze), aprile (+10% arrivi, +16% presenze), giugno (+14,5% arrivi, +9% presenze) e settembre (+14% arrivi, +5% presenze) mentre appare rilevante la flessione di maggio (-9,5% arrivi, -13% presenze), Hanno registrato scostamenti positivi anche i mesi tradizionalmente più rilevanti: luglio (+5% arrivi, +1,5% presenze) e agosto (+0,5% arrivi,)

Raffronto percentuale fra il 2011 e il 2010

Arrivi e presenze per mese italiani e stranieri– Zona Riviera –Gennaio-Dicembre 2011

Mese	Provenienza					
	Italiani		Stranieri		Totale	
	Scost. Arrivi	Scost. Presenze	Scost. Arrivi	Scost. Presenze	Scost. Arrivi	Scost. Presenze
Gennaio	11,50	6,97	46,58	44,01	18,15	15,35
Febbraio	-4,93	-1,04	23,26	23,05	-0,47	4,70
Marzo	-2,36	-2,06	10,22	8,73	0,07	0,81
Aprile	7,57	14,42	24,62	21,73	10,26	16,03
Maggio	-6,51	-5,70	-18,94	-28,63	-9,45	-12,73
Giugno	10,81	4,26	33,35	29,78	14,46	8,74
Luglio	3,86	1,57	7,60	1,39	4,77	1,53
Agosto	-0,59	0,87	6,38	6,41	0,55	1,86
Settembre	14,59	4,29	13,40	5,64	14,26	4,69
Ottobre	4,09	3,53	6,58	8,15	4,74	5,02
Novembre	-6,98	-5,33	2,04	-2,44	-5,19	-4,60
Dicembre	-0,08	-1,35	-0,80	1,97	-0,17	-0,72
Totale	3,68	2,07	10,03	6,07	4,96	2,96

Fonte: Annuario 2011 RER

Arrivi e presenze per mese italiani e stranieri– Zona Riviera –Gennaio-Dicembre 2011

Mese	Provenienza				Totale	
	Italiani		Stranieri		Arrivi	Presenze
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze		
Gennaio	63.602	217.410	19.544	85.674	83.146	303.084
Febbraio	53.585	176.359	13.054	68.580	66.639	244.939
Marzo	91.512	255.185	24.690	102.741	116.202	357.926
Aprile	315.819	875.590	68.406	263.444	384.225	1.139.034
Maggio	336.582	1.123.304	90.524	375.803	427.106	1.499.107
Giugno	752.811	4.235.412	175.481	1.123.193	928.292	5.358.605
Luglio	814.520	5.649.551	270.052	1.902.243	1.084.572	7.551.794
Agosto	943.597	6.761.971	197.695	1.559.837	1.141.292	8.321.808
Settembre	322.550	1.909.155	125.541	821.538	448.091	2.730.693
Ottobre	110.948	316.206	40.560	157.326	151.508	473.532
Novembre	57.916	194.528	15.783	67.680	73.699	262.208
Dicembre	64.812	198.416	9.128	48.382	73.940	246.798
Totale	3.928.254	21.913.087	1.050.458	6.576.441	4.978.712	28.489.528

Fonte: Annuario 2011 RER

2.4 Alcune riflessioni sul rapporto turismo, territorio e ambiente

Il tema del turismo è uno dei temi nodali anche del citato programma di Gestione Integrata Zone Costiere, anche per via dell'estensione urbana che esso ha indotto sulle coste e per il drammatico dinamismo che gli è connesso, essendo la costa un ambito nel quale la popolazione residente subisce variazioni che la portano a raddoppiare e in alcuni casi a triplicare il totale della popolazione autoctona (DGR 2645/2005 Emilia Romagna).

L'industria del turismo è caratterizzata da una estrema trasversalità e orizzontalità con le altre attività economiche interessando tutte le funzioni di governo, nazionale e regionale, i trasporti le infrastrutture e mobilità, risorse energetiche, beni culturali, ambiente ecc... E' sufficiente visualizzare cosa significhi questo concentrarsi della popolazione in termini di consumo d'acqua, smaltimento di rifiuti, aumento del traffico oppure in termini di aumento della popolazione residente per effetto del trasferimento sulla costa di manodopera temporanea legata all'economia turistica. Nessun'altra attività produce effetti sul sistema

costiero così tanto vistosi, e per tale ragione è fondamentale indagare sul rapporto che lega turismo e ambiente. Rispetto al tema del consumo delle risorse o della loro valorizzazione il turismo è, contemporaneamente, *attore*, *vittima* e *beneficiario* tanto della valorizzazione del sistema delle risorse quanto del loro degrado (F.Sorrentini, 2012). Le condizioni di criticità o stress ambientale connesse al turismo, possono essere definite a partire dagli *input-output* tra turismo ed ambiente dove i primi sono rappresentati ad esempio dal sistema delle risorse energetiche, alimentari, idriche e più in generale territoriali (suolo, vegetazione, etc.), mentre i secondi sono rappresentati, ad esempio, dai processi di continua cementificazione⁷, dai fenomeni di degrado marino costiero, aumento dei rifiuti solidi e degli scarichi inquinanti, emissioni in atmosfera, l'eccessiva infrastrutturazione ecc.. (ENEA, 2000) oltre agli effetti sociali che alcuni fenomeni di forti pressioni turistiche possono generare sul contesto locale.

Alcuni modelli teorici elaborati dai geografi mettono in evidenza alcuni principi comuni relativi alle modalità con cui il fenomeno del turismo si localizza e successivamente si distribuisce alle diverse scale territoriali. Alcuni di essi⁸ includono proprio l'analisi dell'impatto sul territorio che porta dalle prime fasi cd. esplorative, alla successiva organizzazione degli spazi con forme di gerarchizzazione e specializzazione degli stessi fino a situazioni di vera e propria saturazione alla base di potenziali crisi del sistema turistico dovuto anche a fenomeni di rigetto da parte delle comunità locali o degli stessi turisti che prediligono altre destinazioni (T. Amadio). Il turismo, soprattutto di matrice ambientale vive, infatti, proprio degli spazi che riesce a consumare. Un perverso, quanto beffardo, meccanismo di *feedback negativo* fa sì però che, in condizioni di eccessivo carico turistico, anche l'attrattiva per gli spazi naturali si traduca paradossalmente nella repulsione degli stessi ambiti da esso degradati (A. Peano INF/URB n°155) in un processo di idealizzazione e negazione della natura al tempo stesso.

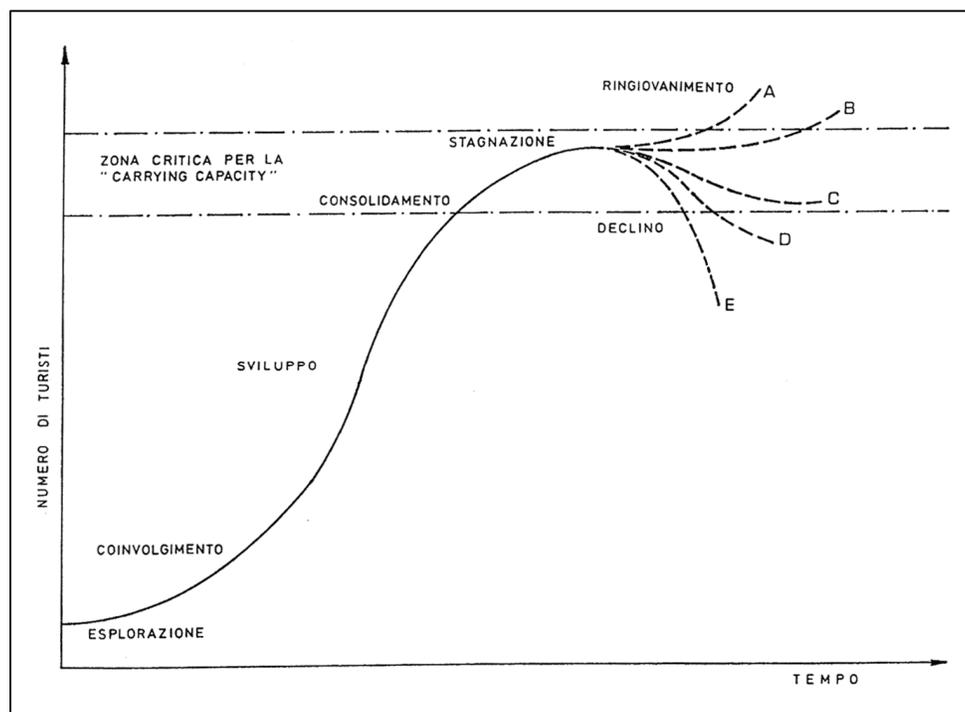
Il modello del ciclo di vita di una destinazione turistica ("*life cycle model*") di R. W. Butler del 1980 prevede diverse fasi. La prima è la fase di "esplorazione" da parte di alcuni turisti definiti "pionieri" che si relazionano con la comunità locale ma che non produce ancora forme di organizzazione dell'offerta che si struttura invece nella successiva fase del "coinvolgimento" durante la quale il territorio inizia a strutturarsi attraverso le istituzioni pubbliche con la realizzazione delle prime infrastrutture e attraverso la consapevolezza delle popolazioni autoctone che iniziano ad intravedere le opportunità di sviluppo economico. La terza fase è quella dello "sviluppo" che costituisce il momento di massimo sfruttamento delle risorse ambientali e territoriali e che dà avvio allo sviluppo del turismo di massa con i relativi impatti sul sistema delle risorse paesaggistiche, ambientali, sociali

⁷ La stima del numero ufficiale degli esercizi ricettivi e dei posti letto appare piuttosto complessa per via della presenza del cd. "sommerso" costituito dagli alloggi in affitto e dalle abitazioni in proprietà determinando una situazione in cui il reale movimento turistico è pari ad almeno 3 volte quello rilevato con le stime ufficiali (ENEA 2000).

⁸ Ciascun modello tiene conto di fattori di analisi diversificati che vanno, ad esempio, dalla tipologia dei turisti alle componenti percettive che nel lungo periodo possono influenzare la stessa organizzazione spaziale condizionata appunto dalla percezione, e quindi dall'immagine del territorio che si consolida, che gli individui hanno della stessa.

ecc... La successiva fase del consolidamento (che si colloca in quella che viene definita zona critica per la *carrying capacity* descritta nei paragrafi che seguono) vede il turismo affermarsi come attività economica prevalente o esclusiva, gli arrivi continuano ad aumentare ma con tassi inferiori rispetto alle fasi precedenti. È questa la fase nella quale si assiste ad un'eccessiva pressione sul sistema ambientale e la domanda tende ad allontanarsi stimolando l'adozione di strumenti per il prolungamento della stagione turistica.

Il ciclo di vita di una destinazione turistica secondo il modello di R. W. Butler (1980)



Dall'analisi del modello di Butler è evidente quale sia il limite oltre il quale si manifesta l'incapacità degli strumenti di governo del territorio di adottare metodi di programmazione e pianificazione delle trasformazioni turistiche, così come avvenuto in moltissimi casi in cui le trasformazioni non sono state precedute da adeguate pianificazioni di tipo preventivo. La cultura urbanistica in Italia si è spesso rivolta alle questioni del turismo quasi sempre marginalmente accontentandosi al massimo di schematici dimensionamenti delle attività ricettive così come la legislazione regionale sul turismo in Italia solo in rarissimi casi fa riferimento alle questioni ambientali in maniera esplicita⁹ (A. Cicchetti in M. Gola, 2000). Gran parte dei danni ambientali sulle nostre coste deriva però proprio dal turismo. Il mercato, più o meno legale, delle seconde case nasce e si sviluppa prevalentemente

⁹ Fra queste, la legge regionale pugliese che sottolinea il carattere di trasversalità del tema del turismo rispetto alla relazione che questo intreccia con il tema dell'ambiente, del territorio e del suo governo, dell'economia e di altri interventi settoriali diversificati a seconda delle diverse realtà regionali

a fini turistici; in rari casi gli “ecomostri” lungo i più suggestivi tratti di costa meridionali contengono funzioni diverse da quelle legate al turismo o alle attività ad esso connesse siano esse centri del benessere, residence e alberghi stagionali, ecc... Alla macro-scala, l'economia turistica ha generato vere e proprie città lineari fatte di seconde e, a volte, terze case incidendo tanto alla scala locale che a quella territoriale. Altre forme di usi e “abusi” a fini turistici alla “micro-scala” e che sfuggono agli stessi strumenti urbanistici¹⁰ sono rappresentate da svariate forme di antropizzazione minori non controllabili alla grande scala: micro-abusivismo edilizio con distese di chioschi e baracchini nate come “temporanee” e provvisorie e diventate stabili, lottizzazioni grandi e piccole di villette a schiera e case isolate, situazioni di insediamenti “*auto-costruiti*” e “*auto-organizzati*” con “*pratiche legate alla pesca amatoriale, alle attività orticole e dello svago che riguardano le popolazioni locali e che non si rifanno a modelli convenzionali dell'abitare balneare ma ad un bricolage da favelas legato al tempo libero, alla famiglia e a gruppi di amici della natura*” (C. Bianchetti, A. Di Campi Urbanistica Informazioni n° 198/04). L'impeto con il quale il turismo ha investito e, in alcuni casi, consumato i più suggestivi tratti di costa italiani non si è tradotto sempre con l'effettiva ricaduta economica sul territorio auspicabile, ad esempio, attraverso l'attuazione di veri e propri sistemi turistici locali¹¹ (R. Paci, S. Usai, 2002). Tuttavia, le opportunità sono molte per l'Italia, il suo successo come meta turistica invernale e la consistenza del suo patrimonio culturale e artistico mettono in evidenza le numerose potenzialità turistiche alternative al binomio sole mare di tipo stagionale. Caratteristiche, queste ultime, che permetterebbero un generale ripensamento delle tradizionali forme di turismo di tipo stagionale basate sul criterio dello sfruttamento “lineare” e “concentrato” della fascia costiera. Come risulta dalle statistiche ufficiali, quello del turismo è un fenomeno destinato a aumentare vertiginosamente nei prossimi anni. Se correttamente pianificato può, quindi, rappresentare un importante volano per lo sviluppo economico non solo per le aree strettamente costiere quanto piuttosto per tutto il sistema territoriale del quale la fascia costiera fa parte. Per tale ragione occorre individuare nuovi paradigmi culturali e nuovi metodi di pianificazione sostenibile del turismo capaci di ricostruire il delicato equilibrio tra economia e ambiente, tra turismo e sistema costiero.

2.5 La valutazione della capacità di carico turistica (CCT) come strumento per la pianificazione del turismo sostenibile

Il concetto di capacità di carico nasce in campo biologico e, più in generale, all'interno delle CC è scienze naturali come strumento finalizzato alla valutazione della capacità di un determinato ambiente di sopportare (fornendo cibo, acqua e più in generale risorse

¹⁰ Come del resto avviene nei casi di abusivismo edilizio

¹¹ È il caso della Costa Smeralda la quale sembra non aver ancora trovato una sua connotazione di vero e proprio distretto turistico essendo caratterizzato dalla assenza di integrazione, sia orizzontale che verticale - settoriale, che sposta molti benefici derivanti dalla domanda locale verso le aree esterne.

naturali) una certa quantità di popolazione (Marsili Libelli¹²). Il concetto, apparentemente molto semplice, racchiude tuttavia elementi di estrema complessità che derivano dall'impossibilità di considerare sia la nozione di popolazione che quella di ambiente come fattori statici o sistemi facilmente racchiudibili all'interno di rigide formule matematiche che portino alla determinazione di "un numero magico" (Bimonte S., Punzo L. F.¹³) da non valicare. Nonostante la complessità e la specificità delle ricerche i risultati raggiunti in campo ambientale¹⁴ hanno permesso, a partire dal secolo scorso, diverse sperimentazioni in campi disciplinari diversi tra i quali la pianificazione territoriale. Si pensi ad esempio agli studi finalizzati alla determinazione della cd. Impronta ecologica (*foot print ecologico*) definita come "l'area di terreno produttivo necessaria per soddisfare le esigenze di consumo di risorse ed assimilazione dei rifiuti di una data popolazione, ovunque esso sia situato" e che ha portato ad una generale consapevolezza che già dagli anni '90 l'impronta ecologica mondiale supera la capacità rigenerativa della biosfera (Marsili Libelli). Tuttavia, le sperimentazioni condotte all'interno della disciplina della pianificazione urbanistica e territoriale impongono la valutazione, oltre che dell'insieme di indicatori di tipo ambientale ed ecologico come limiti di rischio massimi non superabili, anche del sistema di relazioni economiche, culturali e sociali¹⁵ che caratterizzano il territorio. La nozione di capacità di carico assume in questo modo connotazioni ancora più complesse ed articolate ma anche più flessibili. Il governo del territorio non può infatti basarsi su semplificazioni che rischiano di vanificare l'obiettivo dello strumento della capacità di carico che ambisce proprio alla valutazione del complesso sistema di relazioni esistenti all'interno di uno specifico contesto locale. Approcci di questo tipo permettono, nei territori a vocazione turistica, il superamento delle logiche del dimensionamento del piano misurato esclusivamente in termini di "ricettibilità" secondo approcci di tipo prettamente urbanistico-dimensionali. I trend di crescita registrati annualmente nel settore turistico in Italia, unitamente agli scenari ipotizzati dal Piano Strategico per il Turismo 2020 adottato dal Ministero (MARTS, 2003), impongono indispensabili valutazioni sugli effetti che questo produce sul territorio proprio in virtù delle considerazioni fatte finora rispetto alle forti correlazioni esistenti tra turismo ambiente e territorio. La necessità di ripensare alle politiche di sviluppo turistico ha origine all'interno del principio di turismo sostenibile definito nel 1988 dall'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT) e che considera sostenibili le attività turistiche "quando si sviluppano in modo tale da mantenersi vitali in un'area turistica per un tempo illimitato, non alterano l'ambiente (naturale, sociale ed artistico) e non ostacolano o inibiscono lo sviluppo di altre attività sociali ed

¹² Stefano MARSILI LIBELLI - Carrying Capacity, dalle scienze naturali al governo del territorio.

¹³ [www.econ-pol.unisi.it/opts/.../quanti%20turisti\(bimonte-punzo\).pdf](http://www.econ-pol.unisi.it/opts/.../quanti%20turisti(bimonte-punzo).pdf) *Quanti (turisti) sono troppi?* - Dipartimento di Economia Politica di Siena.

¹⁴ *Questioni ambientali* In capo ambientale particolarmente interessanti sono gli studi dei modelli di valutazione DPSIR (*Drivers, Pressures, States, Impacts, Responses*) adottati in Europa nell'ambito di alcune direttive ed utilizzato anche in Italia.

¹⁵ Comprendendo anche i processi di comunicazione e partecipazione attiva delle comunità locali.

*economiche*¹⁶”. A seguito di tale definizione molte istituzioni intergovernative e singoli stati, hanno adottato numerosi documenti finalizzati a contrastare gli effetti negativi del turismo. Solo per citare qualche esempio a livello mondiale si pensi, ad esempio, all’*“AGENDA 21 per il settore dei viaggi e del turismo”* adottata dal World Travel and Tourism Council (WTTC), dall’Organizzazione Mondiale del Turismo (WTO) e dal Consiglio della Terra (Earth Council) o alla risoluzione “Turismo e Agenda 21” della Commissione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile (UNCED). Anche la Comunità Europea, 3, ha approvato importanti documenti per la “promozione di uno sviluppo sostenibile delle attività turistiche in Europa¹⁷”. È all’interno di questo contesto che si inseriscono alcuni studi specifici sulla definizione della capacità di carico turistica all’interno dei quali rientra anche la metodologia formulata dal Programma Ambiente delle Nazioni Unite (UNEP), e in particolare dal PAP/RAC¹⁸, a partire dal 1997. Le linee guida sono state formulate in due fasi: la prima nel 1997 e la seconda nel 2003¹⁹ già sperimentate in diversi contesti del bacino del Mediterraneo caratterizzati da processi di sviluppo turistico fortemente diversificati.

La capacità di carico turistico di un sistema territoriale è definita dall’Organizzazione Mondiale sul Turismo come il *“numero massimo di persone che visitano, nello stesso periodo, una determinata località senza compromettere le sue caratteristiche ambientali, fisiche, economiche e socioculturali e senza ridurre la soddisfazione dei turisti”*. Dalla definizione di cui sopra deriva la necessità di considerare la capacità di carico turistica nelle sue diverse tipologie (ambientale, economica, socio-culturale e psicologica-percettiva) dove quelle di tipo più soggettivo, che svolgono un ruolo determinante, rappresentano l’elemento di maggiore complessità.

- Fisica ed ecologica intesa come il limite oltre il quale l’ambiente risulta irreversibilmente danneggiato o recuperabili solo con costi molto elevati
- Economica intesa come limite oltre il quale i benefici economici hanno raggiunto il massimo profitto e si assiste ad uno spostamento verso altre attività economiche

¹⁶ La definizione si inserisce all’interno della più generale nozione di “sviluppo sostenibile” della WCED (World Commission on Environment and Development) contenuta nel Rapporto Brundtland nel 1987: *“Lo sviluppo sostenibile è lo sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri”*. Purtroppo molto spesso, come sottolinea Alessandro Lanza (1997), le conferenze internazionali, che hanno prodotto oltre 200 trattati in tema di ambiente, assumono la forma di dichiarazioni non vincolanti e, come tali, diventano politicamente rilevanti solo per i paesi che ne riconoscono un appropriato peso.

¹⁷ Commissione della Comunità Europea, Sesto programma di azione per l’ambiente “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”, COM (2001) 31 def., Bruxelles, 24.1.2001. Altri importanti riferimenti sono la Carta di Lanzarote (1995) adottata dalla Conferenza Mondiale sul Turismo Sostenibile, la Dichiarazione di Berlino (1997) la Carta Europea del Turismo Sostenibile nelle Aree Protette (1999) elaborata dai rappresentanti europei delle aree protette e la Carta di Rimini (2001) sulle destinazioni del turismo di massa e che sottolinea l’urgenza di predisporre azioni quanto più concertate, in grado di agire efficacemente sulla crescente domanda e offerta turistica.

¹⁸ Centro Priority Actions Programme/Regional Activity Centre (PAP/RAC), fondato nel 1978, ed è una delle sedi operative del Mediterranean Action Plan (MAP) dell’UNEP (United Nations Environmental Programme).

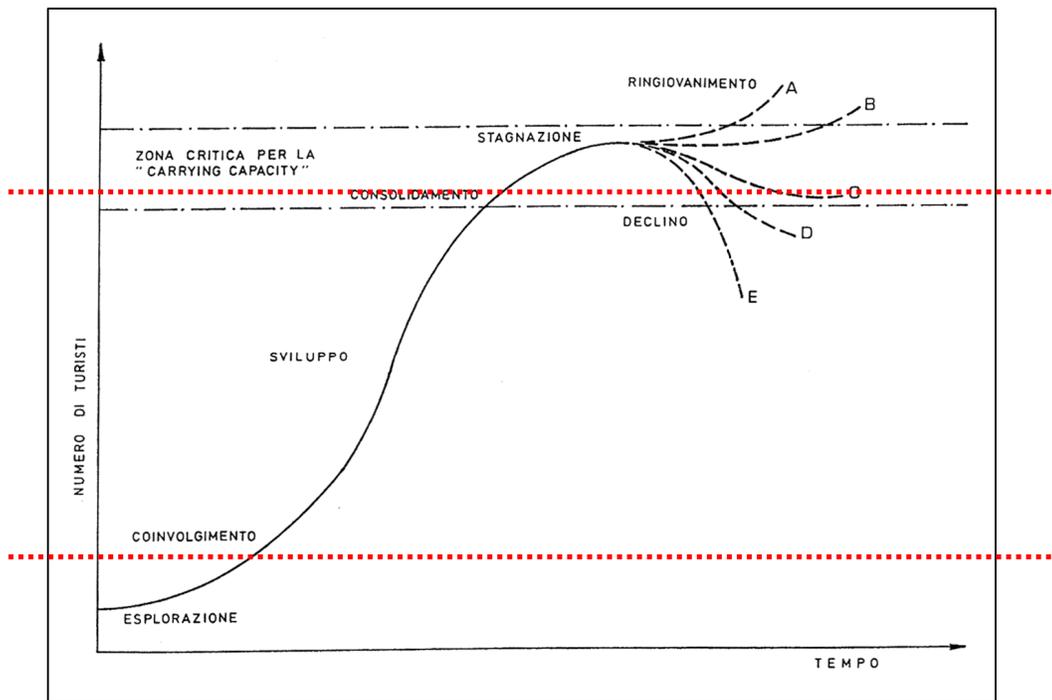
¹⁹ La metodologia prevede diverse fasi che vanno dall’analisi dei dati e produzione cartografica, la definizione di indicatori di sostenibilità per il turismo dell’area, la creazione del forum di partecipazione, l’analisi dello scenario turistico attuale, la definizione degli scenari di sviluppo turistico e del modello di calcolo per la Carrying Capacity fino alla definizione di un Piano d’Azione Integrato per lo Sviluppo Turistico Sostenibile e la successiva integrazione con il Piano di Gestione Integrata delle Aree Costiere e con l’Agenda 21 Locale. È prevista infine una fase di avvio di azioni pilota a carattere dimostrativo.

- Socio-culturale intesa come limite oltre il quale un ulteriore aumento dei visitatori determina motivi di frizione e tensione con i residenti.
- Psicologica/percettiva intesa come limite oltre il quale l'esperienza del visitatore può risultare deludente (per l'eccessivo numero di persone che visitano quel luogo)

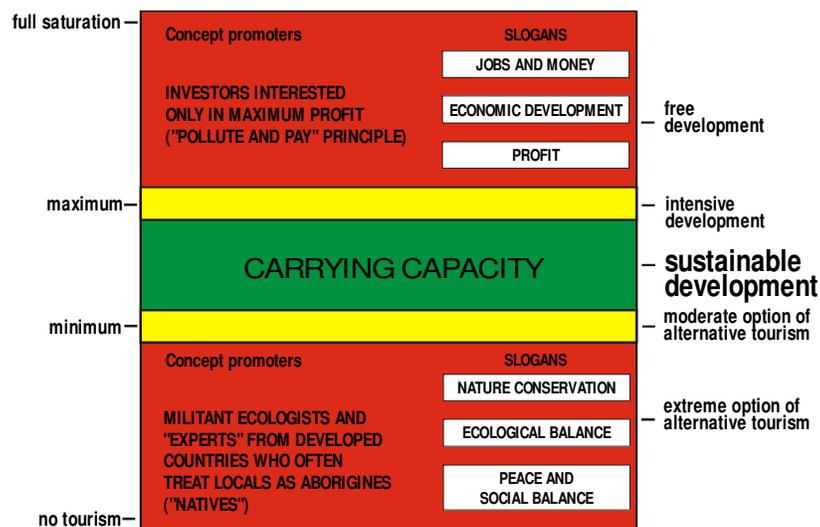
Per tale ragione gli elementi oggettivi sono valutati attraverso le relazioni che questi instaurano con gli elementi di tipo soggettivo che tengono conto delle aspettative e delle esigenze dei turisti, delle comunità locali e soprattutto delle relazioni e dei conflitti sociali esistenti e potenziali (Bimonte S., Punzo L. F., 2005). Secondo tale impostazione un determinato flusso turistico (anche di modeste proporzioni) diventa intollerabile se provoca un sovraccarico ad almeno uno dei livelli sopraelencati (Berardi, 2009). In tal senso lo stesso concetto di sovraccarico diventa estremamente soggettivo e determinabile solo in funzione delle caratteristiche (fisiche, sociali, economiche ecc...) del contesto. Tornando al modello del ciclo di vita di una destinazione turistica di R. W. Butler abbiamo visto come la zona di crisi della capacità di carico turistico è individuata nella fase finale del processo costituita dal consolidamento della destinazione turistica. Questa fase sia definita dal modello come quella nella quale compaiono i primi effetti negativi sul sistema delle risorse ambientali e nella quale il turismo tende ad consolidarsi come attività economica prevalente o addirittura esclusiva della destinazione stessa. In realtà secondo gli approcci più recenti un sistema territoriale (così come sopra delineato) può raggiungere uno certo "stress" anche di fronte a flussi turistici molto contenuti, ad esempio, a causa della scarsa propensione delle comunità locali ad ospitare forme turistiche di qualsiasi tipo o far percepire un vincolo come già superato a prescindere dal superamento del vincolo di tipo fisico-ambientale (Bimonte S., Punzo L. F., 2005). Il cd. "indice di stress" o di "irritazione" (R.W. Butler, 1974²⁰) relativo agli aspetti socio-culturali è, infatti, estremamente diversificato nelle località caratterizzate da forme di turismo di massa ormai consolidate e dove il turismo stesso è percepito come "fatto culturale" da altre situazioni nelle quali, al contrario, l'aumento o anche l'avvio di forme di turismo anche contenute vengono percepite come fonte di conflitto tra visitatori e residenti. Secondo una tale prospettiva l'entrata in crisi della capacità di carico può pertanto collocarsi già nelle prime fasi di esplorazione o coinvolgimento di una destinazione turistica.

²⁰ Butler, R.W., (1974), Social implications of tourism development, *Annals of tourism research*

Il ciclo di vita di una destinazione turistica secondo il modello di R. W. Butler (1980) e limite della capacità di carico turistica variabile a seconda del contesto territoriale di riferimento.



Dalle considerazioni di cui sopra emerge l'impossibilità di considerare la capacità di carico come un numero ottimale da non superare. La capacità di carico di un sistema territoriale è piuttosto un range, un intervallo all'interno del quale possono svilupparsi varie forme di turismo sostenibile e che è funzione delle caratteristiche del territorio oggetto di studio. Il limite massimo è rappresentato dalle forme turistiche di tipo intensivo oltre il quale non è più garantita la sostenibilità dal punto ambientale e culturale mentre quello inferiore rappresenta le forme di turismo di tipo con approcci "iper-conservativi" del territorio e lo sviluppo stesso tende ad essere considerato prevalentemente come minaccia per l'ambiente piuttosto che come importante risorsa .



Valutare la capacità di carico turistica di un territorio non significa quindi pensare esclusivamente ad un numero ottimale da non valicare e coincidente con il limite superiore del range definito. Altrettanto importante è il limite inferiore, al di sotto del quale, significa rinunciare ad obiettivi di miglioramento del benessere delle comunità locali e all'avvio di forme di sviluppo locale basate sul turismo sostenibile e calate sulle reali capacità di carico del sistema (ambientale, sociale e culturale). La definizione di questo range permette la produzione di nuova territorialità attraverso la valorizzazione del sistema di risorse locali di tipo materiale, immateriale e simbolico (risorse culturali, ambientale, senso di appartenenza, reti relazionali, identificazione, valori sociali ecc...) in opposizione alla crescita imitativa e dipendente incapace di mettere in relazione ambiente, economia e le comunità locali e i loro bisogni (T. Amadio, 2000).

3. PROSPETTIVE OPERATIVE E ISTITUZIONALI NELL'UE: LA GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE (GIZC)

3.1 Introduzione

Lo scenario che emerge dalle precedenti considerazioni descrive le aree di costa come sistemi nei quali si concentrano la maggior parte delle attività economiche, un'altissima densità abitativa. Storicamente le zone costiere hanno infatti costituito un importantissimo polo di civilizzazione non solo in termini di disponibilità di risorse per potenziale ma anche in termini di scambi e relazioni internazionali.

Sulle aree costiere dell'Unione Europea risiede circa la metà della popolazione comunitaria che produce gran parte della ricchezza economica dell'Unione attraverso numerose attività (pesca, i trasporti marittimi, turismo, industria, agricoltura, produzione energetica ecc...) che si sviluppano su sulla stretta fascia litoranea contendendosi spazi vitali lungo gli 89.000 chilometri (RER, DGR 645/2005). Anche l'utilizzo con forti variazioni stagionali di alcune attività, come il turismo, determina situazioni di eccessivo carico in alcune stagioni con conseguenti pressioni sul fragile sistema ambientale già fortemente compromesso¹. Su queste aree si concentra, infatti, una grande quantità di biodiversità con altissimi valori ecologici. Tra i quaranta tipi di habitat da proteggere prioritariamente, secondo la Direttiva Comunitaria in materia, otto sono habitat naturali e seminaturali appartenenti alle zone costiere (RER, DGR 645/2005). I dati relativi alle zone umide costiere riportati nel primo capitolo dimostrano come le zone umide costiere rappresentano oggi aree quasi dei "relitti" di ecosistemi un tempo molto più estesi lungo le coste. Oggi sono in gran parte scomparse a causa dei numerosi interventi di bonifica che hanno sottratto all'acqua e al paesaggio estese superfici di aree umide al fine di poterle adattare alle esigenze delle diverse attività antropiche. Le aree di costa sono quindi aree nelle quali le numerose attività, spesso ad alto impatto ambientale, convivono con fenomeni naturali molto complessi quali come l'erosione costiera, la subsidenza, l'inquinamento dei suoli e delle acque e le problematiche derivanti dalla commistione, all'interno di uno stesso ambito, di ecosistemi diversi (marino, terrestre e di transizione). Le conseguenze di questo bieco sfruttamento delle risorse, oltre a mettere a rischio gli ecosistemi più fragili e preziosi, possono rappresentare situazioni di rischio non solo ambientale ma anche sociale ed economico travalicando i confini regionali e nazionali².

¹ Sulle aree di costa incidono anche gli effetti di politiche che riguardano territori anche molto distanti dal mare come, ad esempio, le politiche agricole o alcune politiche finalizzate al miglioramento dell'efficienza economica delle zone montane.

² Si pensi ad esempio all'aumento dei costi necessari alla realizzazione delle infrastrutture finalizzate a controllare i fenomeni di instabilità del livello del mare provocate dai cambiamenti climatici o i fenomeni di subsidenza locale, spesso, paradossalmente aggravati dall'ubicazione inadeguata di nuove infrastrutture realizzate in sostituzione delle naturali capacità di rigenerazione e autocontrollo delle funzioni essenziali da parte di queste zone che possono definirsi come ambiti "di transizione".

La disponibilità di normative e strumenti a disposizione per il governo e la gestione di questi territori è soddisfacente ma purtroppo il quadro normativo complessivo appare caratterizzato dall'eccessiva settorialità e come tale appare assolutamente inadeguato a governare la complessità che caratterizza questi delicati ambiti posti tra terra e mare e influenzati da una molteplicità di forze e pressioni intercorrelate.

Ciò non riguarda solo le relazioni tra i molteplici settori di attività, ma anche l'interrelazione tra le politiche e le azioni condotte dai diversi livelli di competenza territoriale (locale, regionale, nazionale ed europea). Anche l'applicazione del principio di sussidiarietà (seppur determinante per garantire azioni quanto più calate nel contesto locale) rischia di determinare un eccessivo frazionamento delle responsabilità ripartite tra i livelli di competenza locale rischiando di non tener sufficientemente conto delle numerose interazioni tra di essi.

Il governo e la gestione di queste aree richiedono un unico punto di vista e un'attenzione simultanea nei confronti di tutti i numerosi sistemi che agiscono sulle dinamiche costiere.

Appare pertanto fondamentale garantire approcci di tipo sistemico e flessibile capaci di integrare all'interno dei processi di programmazione e pianificazione tutti i soggetti istituzionali e le loro competenze al fine di innescare processi di reale concertazione finalizzati allo sviluppo sostenibile di queste aree (RER, DGR /2005).

È su questi principi che si incardina il processo di Gestione Integrata delle Zone Costiere avviata dalle Nazioni Unite e recepita successivamente dall'Unione europea e dagli Stati Membri.

3.2 La Gestione Integrata delle zone costiere (GIZC) come opportunità per lo sviluppo sostenibile

Le strategie di Gestione Integrata delle Zone Costiere hanno la loro origine nelle politiche perseguite fin dagli anni '70 dalle Nazioni Unite successivamente portate avanti dalle politiche promosse dall'Unione Europea³. È all'interno della Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dai rischi dell'inquinamento - Convenzione di Barcellona del 1976 (successivamente modificata nel 1995 e ratificata da 21 stati rivieraschi, compresa l'Italia) che viene dedicato un protocollo specifico per la gestione integrata delle zone costiere (GIZC) da parte delle Nazioni Unite. La convenzione sulla GIZC è accompagnata da altri 6 protocolli ognuno dei quali prevede azioni specifiche che riguardano più o meno direttamente la tutela degli ambienti costieri. Tra questi vi sono, ad esempio, il protocollo sulla prevenzione e l'eliminazione dell'inquinamento provenienti dalle attività situate sulla terra ferma, la tutela della biodiversità, la prevenzione dall'inquinamento derivante da movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi, dal loro smaltimento ecc... Il protocollo sulla GIZC, adottato in Spagna nel gennaio del 2008 e firmato da 14 stati rivieraschi compresa l'Italia, è finalizzato a regolamentare le attività economiche come l'agricoltura, l'energia, l'industria, i porti e le attività marittime, il turismo ecc... come attività impattanti e potenzialmente dannose, se non correttamente pianificate e gestite, per il sistema costiero sia marino che terrestre. Tra le attività intraprese dalle parti contraenti la Convenzione di Barcellona si inserisce anche il Programma di Gestione delle Aree Costiere (CAMP - *Coastal Area Management Programme*) come componente del Piano di Azione del Mediterraneo (MAP). Il Programma, coordinato dal Centro di Attività Regionale per il Programma di Azioni Prioritarie (PAP/RAC) con sede a Spalato, prevede la sperimentazione di progetti di gestione integrata su aree pilota situate nel bacino del Mediterraneo e proposti dagli stati membri al fine dell'approvazione da parte del PAP/RAC. L'iter per l'approvazione del progetto CAMP Italia (2007) è stato avviato a seguito della firma da parte dell'Italia del nuovo Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere (Protocollo GIZC, adottato dalla Conferenza diplomatica plenipotenziaria tenutasi a Madrid nei giorni 20 e 21 gennaio 2008).

Sarà questa una delle sperimentazioni che implementeranno il processo di formulazione e successiva attuazione della *Strategia nazionale della gestione integrata delle zone costiere* (Strategia GIZC) prevista dall'Unione Europea nell'ambito della Raccomandazione sulla GIZC del 30 maggio 2002 (2002/413/CE) che, seppur in ritardo rispetto ad altri stati membri, l'Italia sta ancora elaborando⁴.

³ Il Quadro è piuttosto complesso e articolato, ci si riferisce in questo caso alle azioni specifiche sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere.

⁴ Il termine per la presentazione dei risultati ottenuti sulla sperimentazione GIZC a seguito della raccomandazione nonché sulla formulazione della strategia nazionale era stato fissato a febbraio 2006. Entro i termini 14 Stati costieri (pari al 65% degli Stati

È già dal 1996 che la Commissione Europea ha dato avvio a diverse iniziative finalizzate alla GIZC attraverso la realizzazione di un Programma Dimostrativo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere basato su una serie di 35 progetti dimostrativi e 6 studi tematici, i quali avevano quale obiettivo principale l'identificazione e la promozione di misure volte al rimedio delle situazioni di degrado e al miglioramento delle condizioni generali delle zone costiere europee. A seguito di tale sperimentazione, nel 2000, la Commissione ha adottato due importanti documenti che rappresentano tuttora i principali riferimenti dell'azione comunitaria in materia:

- *“Gestione Integrata delle Zone Costiere: una strategia per l'Europa”* - Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo (COM/00/547 del 27 settembre 2000).
- *“Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa”* adottata dal Consiglio e dal Parlamento Europeo il 30 maggio 2002 (2002/413/CE) e pubblicata sulla GUCE n. L 148/24 del 6/6/2002. È con tale Raccomandazione che si invitano gli Stati Membri a dotarsi di una strategia nazionale finalizzata alla GIZC e da perseguire anche attraverso la cooperazione con le autorità regionali ed interregionali e con i paesi terzi che fanno capo al medesimo mare regionale⁵.

L'approccio delineato dalla Raccomandazione è di tipo strategico, globale, orientato alla definizione di scenari di lungo periodo e capace di considerare le azioni di stretta interdipendenza tra le diverse attività che incidono sulla programmazione la gestione delle zone costiere. Fondamentale appare all'interno di questo scenario definire approcci basati sul rispetto dei processi naturali e dei loro tempi di rigenerazione al fine di rendere le attività umane più responsabili, oltre che sul piano ambientale, anche sul quello sociale ed economico coinvolgendo a tal fine tutti i livelli istituzionali competenti con l'obiettivo di migliorare il coordinamento delle varie politiche esistenti. Il concetto di integrazione definito nella GIZC fa riferimento a le molteplici politiche, ai diversi settori e livelli dell'amministrazione oltre alle componenti fisiche relative all'ecosistema terrestre e marino del territorio interessato. L'integrazione di tipo necessariamente multidisciplinare è nel tempo e nello spazio e come tale non può e non deve essere considerata di esclusiva competenza dell'ambiente. Anche il concetto di gestione si riferisce all'intero processo che parte dalla raccolta di informazioni, alla programmazione, all'assunzione delle scelte strategiche fino a

membri costieri dell'UE e a più del 70% del litorale europeo) su 20 dell'UE hanno presentato le relazioni ufficiali alla Commissione. Al 31 dicembre dello stesso anno altri stati hanno presentato ufficialmente documentazione inerente il programma ma Estonia, Irlanda e Italia non hanno fatto pervenire alcun contributo. COM(2007/308) - Comunicazione della Commissione Europea *“Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio: Valutazione della gestione integrata delle zone costiere (GIZC) in Europa”* Bruxelles, 7.6.2007.

⁵ Anche sulla base della strategia per lo sviluppo sostenibile e della decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il VI° Programma d'azione ambientale.

comprendere l'attuazione, la successiva gestione e il monitoraggio. All'interno dei documenti dell'UE vengono individuati oltre ai problemi comuni alle zone costiere anche le cause e alcune azioni finalizzate alla risoluzione delle problematiche individuate. Tra i problemi comuni lo sviluppo non programmato sembra essere uno dei fattori maggiormente rilevanti in quanto, oltre determinare sprechi negli investimenti porta in alcuni casi ad uno sviluppo incontrollato (derivato ad esempio dal turismo di massa) che può determinare situazioni di sovraccarico della capacità naturale di "assorbimento" delle zone costiere innescando meccanismi che a lungo termine rischiano di compromettere il sistema delle risorse territoriali che sono alla base dello sviluppo stesso. Un'altra importante problematica comune individuata dall'UE è rappresentata dal progressivo aumentare del fenomeno dell'erosione costiera per la quale spesso le "soluzioni" individuate sembrano addirittura aggravare il problema, sprecando risorse finanziarie già scarse⁶.

Le cause individuate vengono invece attribuite storicamente a diversi fattori quali, ad esempio, la produzione di normative, politiche e pianificazioni isolate e definite sulla base di approcci di tipo settoriale e non coordinato; la rigidità della burocrazia ; assenza di risorse economiche adeguate; inadeguatezza degli studi finalizzati alla comprensione dei processi costieri e la mancanza di confronto/raccordo tra la ricerca scientifica in materia e gli operatori del settore.

Le soluzioni individuate ai problemi riscontrati sono invece contenute all'interno di sette azioni strategiche di seguito brevemente riassunte:

Approccio di ampio respiro

La prima azione attiene alla necessità più volte richiamata di prevedere un'attenzione simultanea rispetto ai numerosi fattori che incidono direttamente o indirettamente sulle dinamiche costiere.

Anche la definizione della scala geografica di intervento e dell'ambito di applicazione delle attività di gestione delle zone costiere vanno commisurati alle problematiche considerate. Spesso, infatti, si riscontrano approcci progettuali che tendono a scegliere l'ambito territoriale che pone minori problemi di gestione e questo coincide la maggior parte dei casi con perimetrazioni basate sui confini amministrativi. che in generale però non coincidono con quelli dei sistemi naturali o sociali. I sistemi naturali, economici sociali e culturali prescindono da essi e per tale ragione l'approccio sistemico può richiedere di valutare aree d'impatto ubicate anche in altre unità amministrative, a volte anche molto lontane

Comprensione delle specificità

⁶ Le altre due problematiche sono invece individuate nel declino dei settori tradizionali e nell'assenza di reti di trasporto e comunicazione.

Fondamentale appare la conoscenza approfondita delle diverse circostanze locali e territoriali e di tutte le caratteristiche fisiche, sociali, culturali, istituzionali ed economiche anche al fine della valutazione delle pressioni e delle forze, anche esterne, che agiscono su di esse.

Sintonia con i processi naturali

Si parte dal presupposto che è solo assecondando i processi naturali, e non contrastandoli, è possibile garantire l'efficacia delle scelte e rendere le attività più sostenibili dal punto di vista ambientale e più remunerative nel lungo periodo.

Adozione di decisioni sostenibili

Secondo tale principio appare fondamentale intervenire in linea con il cd. "principio precauzionale" secondo il quale, invece di attendere condizioni di certezza, è necessario agire in modo da prevenire eventuali danni.

Ricerca del consenso

La ricerca del consenso appare indispensabile al fine della condivisione delle scelte e dell'assunzione di impegno e responsabilità condivise. Attraverso la pianificazione partecipativa e l'attenzione nei confronti degli interessi comuni, una buona gestione delle zone costiere può ridurre i conflitti e creare consenso.

Coinvolgimento amministrazioni competenti

L'utilizzo di metodi basati su approcci che partano dal basso verso l'alto (*bottom-up*) costituisce una componente importante della buona gestione delle zone costiere. Tuttavia secondo questo principio spetta alle politiche nazionali e regionali definire gli obiettivi e le strategie. È stato infatti rilevato che l'assetto delle zone costiere non è efficace senza il sostegno di tutti i livelli e i settori dell'amministrazione interessati alla zona obiettivo dell'intervento.

Ciò che appare indispensabile è una chiara ripartizione e attribuzione delle diverse responsabilità fra i vari livelli amministrativi (UE, regionale, nazionale e locale) anche in ottemperanza al principio di sussidiarietà.

Ricorso a molteplici strumenti

La gestione delle zone costiere può riuscire soltanto con il ricorso ad un insieme di strumenti di intervento comprendente gli strumenti giuridici, quelli economici, gli accordi volontari, l'erogazione di informazioni, le soluzioni tecnologiche, la ricerca e l'istruzione.

3.2.1 Gli sviluppi della GIZC in Europa

Dalla relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa COM(2007/308) sui risultati raggiunti da ciascuno Stato emerge una situazione al 2007 piuttosto diversificata e che mette in evidenza come nonostante gli importanti sviluppi in termini di predisposizione di strumenti finalizzati ad una

sempre maggiore integrazione, è piuttosto raro trovare sistemi di gestione integrata che coinvolgano tutti i livelli amministrativi spesso organizzati prevalentemente per settori. Nel caso particolare dell'Italia è stato evidenziato (MATTM, 2011) come gli strumenti adottati appaiano piuttosto frammentari e a livello centrale nessuna politica è stata avviata nonostante l'estrema importanza che i territori costieri italiani rivestano anche in virtù della centralità della posizione geografica rispetto a tutto il bacino del mediterraneo (MATTM, 2011)⁷. Anche le diverse iniziative sul decentramento amministrativo avviate in Italia a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione con il relativo potenziamento di alcune funzioni a livello periferico sembra abbia determinato ulteriori difficoltà nella predisposizione di politiche a livello centrale⁸ pur rappresentando un'ottima opportunità per l'applicazione del principio di sussidiarietà, elemento fondamentale per la buona riuscita della gestione integrata. (MATTM, 2011).

Dalla Relazione del 2007 emerge, inoltre, la necessità di avviare sperimentazioni finalizzate all'individuazione di buone pratiche da condividere (ed eventualmente esportare) anche con gli altri Stati non potendoci essere una soluzione pronta da adattare a qualsiasi situazione⁹ COM(2007/308). Altra importante questione è quella relativa alla necessità di applicare di forme di gestione integrata anche per la c.d. zona di transizione e nel contesto dei mari regionali per i quali la stessa UE ha previsto azioni finalizzate alla cooperazione marittima transfrontaliera¹⁰ e transnazionale. Un ulteriore punto di debolezza è rappresentato dalla prevalenza, all'interno delle diverse politiche condotte dagli Stati Membri, di interessi, studi e ricerche di tipo prevalentemente ambientale a scapito di adeguate considerazioni di tipo sociale e legate allo sviluppo economico di tipo sostenibile auspicato dall'UE. L'approccio maggiormente diffuso sembra quindi essere ancora quello settoriale. Ciò appare in antitesi proprio con i principi della stessa Raccomandazione del 2002 che ha quale obiettivo principale la definizione di una strategia che non si configuri come ulteriore politica ambientale piuttosto come processo dinamico, continuo e iterativo inteso a promuovere l'assetto sostenibile delle zone costiere attraverso un approccio di tipo strategico multisettoriale e multiscalare. L'obiettivo è pertanto quello di definire strategie di integrazione capaci di valutare la stretta interdipendenza esistente tra il tema delle aree costiere e le

⁷ Report Nazionale sui progressi realizzati in materia di gestione integrata delle zone costiere (2006-2010), *Direzione Generale per la protezione della natura e del mare – Febbraio 2011*. L'Italia con 646 comuni costieri, pari a un terzo di tutti i territori urbanizzati presenti in Mediterraneo.

⁸ È quanto accaduto ad esempio relativamente al Piano Nazionale generale in materia di difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti e di tutela dell'ambiente marino" previsto dalla L. 979/1982 per il quale le scelte di autonomia non hanno in qualche modo sminuito la portata innovativa del piano stesso non garantendone la piena efficacia nell'attuazione (MATTM, 2011)

⁹ In tema di divulgazione delle esperienze molto interessante appare l'iniziativa dell'UE finalizzata all'istituzione di una infrastruttura per l'impiego e la diffusione delle informazioni di carattere ambientale e promossa attraverso la direttiva INSPIRE (Direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 108 del 25.4.2007).

¹⁰ L'Italia partecipa a diverse iniziative e tavoli tecnici internazionali quali, ad esempio, L'Accordo RAMOGE, l'Accordo trilaterale di istituzione del Santuario Pelagos, alcune iniziative nel Mare Adriatico ecc....(MATTM,2011)

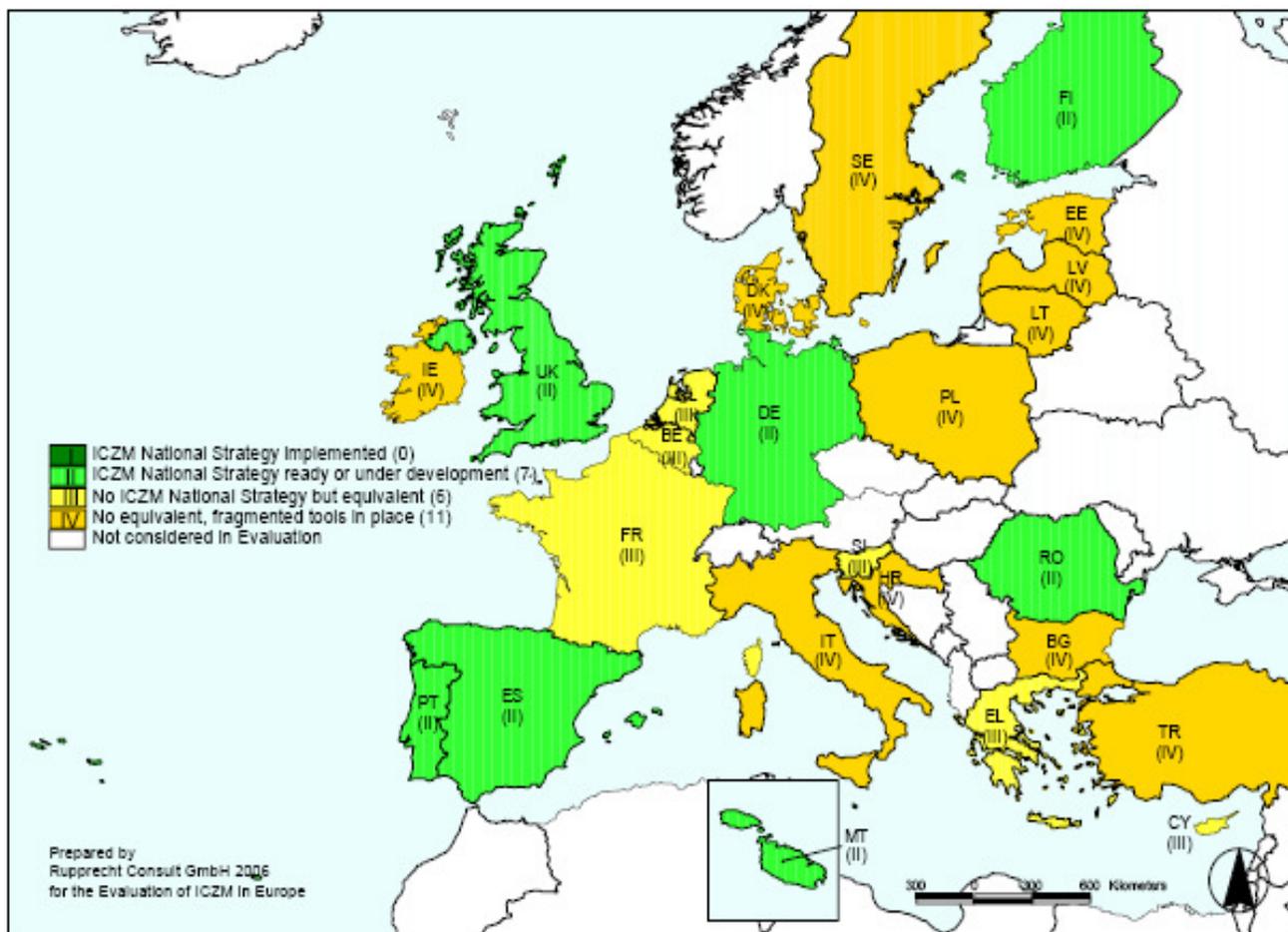
molteplici politiche, strategie, programmi e strumenti che in qualche modo incidono su di esse.

La Comunicazione della Commissione Europea “*Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio: Valutazione della gestione integrata delle zone costiere (GIZC) in Europa*” del giugno 2007 sottolinea come gran parte delle stesse politiche e degli strumenti dell'UE hanno ripercussioni sulle zone costiere COM(2007)308. Tra le più importanti viene rilevato, ad esempio, il Libro bianco "La governance europea" COM(2001)428¹¹ finalizzato a promuovere azioni tese al miglioramento della trasparenza, della responsabilità e della partecipazione. Anche la politica marittima dell'UE e la relativa strategia marina è considerata un'importante opportunità per rafforzare ulteriormente la compatibilità e le sinergie tra le molteplici politiche e gli strumenti dell'UE che incidono sulle zone costiere. Le politiche dell'UE sono numerosissime¹² e sono state emanate secondo un approccio olistico orientato allo sviluppo sostenibile delle zone costiere. Anche le diverse iniziative finalizzate alla promozione di forme di turismo sostenibile, descritte nel capitolo precedente, assumono in questo quadro generale un ruolo determinante per lo sviluppo sostenibile di queste aree.

¹¹ COM(2001) 428 def. del 25.7.2001; http://ec.europa.eu/governance/governance/index_en.htm.

¹² Comprendono, ad esempio, la direttiva quadro sulle acque del 2000, le direttive sugli habitat e sugli uccelli, la direttiva sulla valutazione ambientale strategica da applicare ai piani e ai programmi, direttive sulla biodiversità, direttiva per la protezione del suolo soprattutto in virtù dei rischi di smottamenti e impermeabilizzazione del suolo a causa dell'urbanizzazione ecc...

Stato dell'attuazione della GIZC in Europa



Fonte: G. Bortone 2008 *Relazione al Convegno "Temi strategici per la protezione dell'ambiente e la promozione di uno sviluppo territoriale sostenibile dello spazio MED"* Bologna, 26 novembre 2008

3.2.2 Lo stato di attuazione della Strategia Nazionale per la GIZC in Italia

Le iniziative promosse finora dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nonché da alcune regioni Italiane sono molteplici, alcune delle quali particolarmente significative, ma la predisposizione di una vera e propria Strategia Nazionale appare ancora lontana. A partire dalla Raccomandazione dell'Unione Europea del 2002 il Ministero ha programmato una collaborazione istituzionale complessiva in materia di GIZC coinvolgendo attivamente le Regioni e gli Enti locali sulla pianificazione e gestione delle zone costiere in vista della definizione della Strategia stessa che appare indispensabile per il raccordo tra le diverse politiche settoriali (www.minambiente.it) che incidono, direttamente o indirettamente, sull'assetto delle zone costiere.

In questo senso la definizione della Strategia nazionale rappresenta uno strumento fondamentale di *governance* e di concertazione istituzionale ai vari livelli. La Raccomandazione invita infatti gli stati membri a sviluppare la Strategia individuando i ruoli

dei diversi soggetti amministrativi che nel paese o nella Regione dovranno essere responsabili per le attività e le risorse concernenti le zone costiere nonché gli strumenti per garantirne la successiva attuazione nell'ambito di un quadro giuridico e amministrativo nazionale, regionale o locale delineato a tal fine¹³. Nello sviluppare queste strategie gli Stati membri dovrebbero valutare se sia opportuno avviare una serie di azioni finalizzate, ad esempio, al controllo della futura urbanizzazione, all'acquisizione di terreni e per l'istituzione di aree pubbliche demaniali (al fine di consentirne l'accesso e la fruizione da parte del pubblico), alla conclusione di accordi con i diversi soggetti portatori di interesse, di accordi in materia ambientale con il settore dell'industria, o finalizzati a garantire la partecipazione del pubblico con processi di tipo *bottom-up* (L. Colosimino in Regione Lazio, 2009).

Da una recente Relazione del Ministero stesso (MATTM, 2011) sullo stato di attuazione della Strategia Nazionale prevista dalla Raccomandazione dell'UE del 2002 emerge come l'Italia, soprattutto nella prima fase, si sia concentrata prevalentemente sulla produzione di conoscenze relative ai fenomeni di tipo prevalentemente ambientale come l'erosione costiera, l'inquinamento e i fenomeni di eutrofizzazione. Risultano, al contrario, scarsamente percepite alcune problematiche legate, ad esempio, alla necessità del miglioramento dei benefici economici¹⁴, alla riduzione delle cause dei danni ambientali, all'applicazione di metodologie basate su approcci ecosistemici e alla sperimentazione di strumenti di *governance* secondo modelli di sviluppo partecipati ed efficienti basati su meccanismi di raccordo interistituzionale.

Da un punto di vista legislativo le iniziative su temi che incidono direttamente o indirettamente sulle zone costiere sono molteplici. Purtroppo non esiste ancora un quadro normativo specifico per la GIZC e questo ha portato alla sovrapposizione di moltissimi strumenti spesso frammentari e scarsamente integrati. Il quadro giuridico-legale sul tema è oggi sostanzialmente rappresentato dagli strumenti normativi in materia di tutela ambientale e gestione delle coste. A seguire si riporta, seppur a titolo non esaustivo, l'elenco delle principali norme di riferimento esistenti:

- Legge n. 979/1982 recante disposizioni per la difesa del mare, che prevede: la formazione di un piano nazionale generale in materia di difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti e di tutela dell'ambiente marino, ad opera del MATTM d'intesa con le Regioni; un servizio di pronto intervento per la difesa dagli inquinamenti causati da incidenti; il monitoraggio marino costiero; l'istituzione delle aree marine protette
- Legge n. 349/ 1986 istitutiva del ministero dell'ambiente
- Legge quadro sulle aree protette n.394/1991

¹³ Ciascuno Stato Membro ha il compito di individuare.

¹⁴ Così come emerso nella generalità dei casi europei (COM, 2007).

- Legge n. 640/1994 di recepimento della convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero (convenzione Espoo del 1991)
- D.P.R. n. 357/ 1997, m.i. da D.P.R. n.120/2003, recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche
- D.Lgs n. 112/1998 di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed enti locali, anche in materia di difesa e di gestione del mare e delle coste, che riconosce allo stato un generale potere di indirizzo e coordinamento. In particolare, al Capo IV, riconosce il rilievo nazionale dei compiti relativi agli indirizzi generali ed ai criteri per la difesa delle coste, mentre individua la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri tra le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali.
- Nuovo Titolo V della Costituzione ex Legge Cost. n. 3/2001, che ha di fatto ridisegnato il quadro di riparto delle competenze tra stato e regioni
- Legge n. 93/2001 di disposizioni in campo ambientale
- Legge n. 179/2002 recante disposizioni in materia ambientale
- La strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia del 2002 (approvata dal CIPE IL 2 agosto con deliberazione n. 57), in particolare il Cap 4, para 3 "l'ambiente marino e costiero"
- D.Lgs n. 42/2004 "codice dei beni culturali e del paesaggio", m.i. dal D.lgs n. 157/ 2006, che prevede: una fascia di rispetto lunga la costa di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare, sottoposta a vincolo paesaggistico; i piani paesaggistici, che hanno contenuto descrittivo, prescritto e propositivo. Le Regioni, il MiBAC¹⁵ e il MATTM possono stipulare accordi per l'elaborazione d'intesa dei piani paesaggistici.
- Legge n. 192/2004 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 giugno 2004, n. 144, recante differimento della disciplina sulla qualità delle acque di balneazione
- Legge n. 14/2006 di ratifica della Convenzione europea sul paesaggio del 2000
- Legge n. 61/2006 di istituzione di zone di protezione ecologica (ZPE) oltre il limite esterno del mare territoriale
- D.L.gs n.152/2006 (c.d Testo Unico in materia ambientale), con cui, tra l'altro, si è provveduto sia a recepire e attuare la Direttiva 2001/42/CE (c.d. Direttiva VAS), la Direttiva 85/337/CEE, come modificata dalle direttive 97/11/CE e 2003/35/CE, sia a

¹⁵ Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

ricepire la Direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Prevede specifici strumenti di pianificazione dedicati ai diversi livelli territoriali: il piano di bacino distrettuale, il piano di gestione, il piano di tutela delle acque. Individua 8 distretti idrografici sul territorio nazionale i cui relativi piani di Gestione sono stati adottati nel febbraio 2010

- Legge n.157/ 2009 di ratifica della Convenzione UNESCO sul patrimonio culturale subacqueo del 2001
- D.Lgs n. 190/2010 di attuazione della Direttiva 2008/56/CEE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino. L'autorità competente per il coordinamento delle attività è il MATTM, che si avvale di un apposito comitato tecnico, in cui sono rappresentati i ministeri competenti in materia; le Regioni e province autonome; l'Unione province d'Italia; l'Associazione Nazionale Comuni Italiani. Il MATTM, inoltre, promuove e coordina, avvalendosi del comitato, la valutazione iniziale dello stato ambientale attuale e dell'impatto delle attività antropiche sull'ambiente marino, sulla base dei dati e delle informazioni esistenti

Quanto sopra rappresenta solo un esempio della complessità che ruota attorno al tema della gestione delle zone costiere avendo, tra l'altro, l'Italia una situazione morfologica, economica e storico-culturale molto diversificata sul territorio nazionale e caratterizzato da problematiche molteplici di elevata complessità¹⁶.

Lo scenario appare tuttavia molto più positivo se si considerano alcune iniziative a livello regionale come il caso della Regione Emilia Romagna analizzata nei paragrafi seguenti e che ha avviato varie iniziative che le hanno permesso di adottare, per prima in Italia, i provvedimenti che definiscono le procedure per l'istituzione della GIZC a livello regionale. Anche il caso della Liguria e della Sardegna¹⁷ costituiscono casi di buone pratiche a livello nazionale con l'istituzione di veri e propri soggetti istituzionali come la "*Cabina di Regia del Mare della Regione Lazio*" e dell' "*Agenzia Regionale della Conservatoria delle Coste della Sardegna*"¹⁸ che si colloca come forma di governo e gestione auspicata anche dalla Raccomandazione dell'UE del 2002¹⁹.

¹⁶ Come, appunto la presenza a ridosso della costa di grandi poli industriali dismessi, di situazioni di estrema pressione turistica, di diffusi fenomeni di abusivismo edilizio ecc...

¹⁷ Rilevanti appaiono anche il caso della Toscana, della Liguria con l'adozione del Piano di Tutela dell'Ambiente Marino Costiero o il Programma triennale della Pesca e dell'acquacoltura, del Lazio, dell'Abruzzo, della Marche e della Sardegna con iniziative e adozione di strumenti diversificati ma finalizzati alla sperimentazione di strumenti innovativi basati sulle strategie di gestione integrata.

¹⁸ Istituita sulla base del modello francese del *Conservatoire du Littoral* istituito nel 1975. Il *Conservatoire du Littoral* è un ente pubblico che opera nell'ambito della tutela delle aree naturali e paesaggistiche localizzate sulle rive di laghi e mari. Tra le sue azioni particolarmente interessanti è l'acquisizione in proprietà di aree vulnerabili o minacciate attraverso contratti privati, prelazioni o, in casi eccezionali, espropriazioni. Qualora le aree necessitino di operazioni di ripristino ambientale a seguito delle stesse il *Conservatoire* affida la gestione dei siti direttamente ai comuni o altre autorità locali (comprese associazioni no-profit) perché le gestiscano in conformità alle linee guida adottate e che definiscono anche le modalità di utilizzo a fini agricoli, ricreativi

Le iniziative sono numerose anche se di fatto gran parte di esse sono finalizzate all'acquisizione di una sempre maggiore conoscenza delle problematiche ambientali e al massimo al loro monitoraggio incidendo raramente sulle cause generatrici. Indubbiamente il recente Progetto CAMP Italia rappresenta un'ulteriore occasione per la sperimentazione di buone pratiche e per l'implementazione del processo di definizione della Strategia nazionale richiesta dall'UE. Si tratta delle esperienze coordinate dall'agenzia PAP/RAC dell'UNEP e dello SMAP III dell'Unione Europea e che rappresentano le esperienze più significative in campo internazionale sul tema della gestione integrata delle aree costiere. All'interno dei CAMP sono state sperimentate le linee guida per la Capacità di Carico Turistica descritte nel capitolo precedente.

I CAMP sono stati sperimentati finora in moltissime regioni del Bacino del Mediterraneo già dal 1990 con alcuni progetti pilota in Albania, Grecia, Turchia, Siria ecc...



ecc... Il *Conservatoire du Littoral* è finanziato prevalentemente da risorse dello Stato ma diversi contributi arrivano anche dalle autorità locali, da sponsor e privati cittadini e dalla stessa UE.

¹⁹ Nel caso della Sardegna una particolare rilevanza è stata assunta anche dalla predisposizione del primo Piano Paesaggistico Regionale adottato ai sensi del Dlgs 42/2004 che ha avviato, seppur in maniera piuttosto conflittuale, un processo di radicale ripensamento della pianificazione paesaggistica in aree costiere.

Altri progetti sono stati successivamente avviati anche in Albania, Croazia, Grecia, Siria, Tunisia ecc...Il Terzo ciclo del programma è stato invece avviato nel 1997 e ha coinvolto le aree costiere dell'Algeria, del Libano, della Slovenia ecc.. Altri CAMP sono tuttora in corso mentre la proposta avanzata per il CAMP Italia è stata formalmente approvata dalle e Parti Contraenti della Convenzione di Barcellona, in occasione della quindicesima conferenza delle Parti (COP 15) tenutasi ad Almeria (Spagna) il 15-18 gennaio 2008.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sulla base dei criteri prestabiliti dal PAP/RAC, ha individuato le aree del CAMP nazionale nelle Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Sardegna e Toscana. Il CAMP Italia rappresenta il primo progetto multiarea con l'ulteriore specificità rappresentata dall'estensione di alcune di esse su ambiti regionali diversi. Le sub-aree individuate sono le seguenti

Regioni Liguria e Toscana

Tratto costiero compreso tra Punta di Portofino (inclusi gli isolotti prospicienti) e Livorno (incluso l'arcipelago toscano)

Regione Emilia-Romagna

Tratto costiero compreso tra la foce del Po di Goro e la foce del fiume Rubicone.

Regione Sardegna

Tratto costiero compreso tra Capo Caccia e Castelsardo, incluse l'isola Piana e l'isola dell'Asinara

Regione Sardegna

Tratto costiero compreso tra Torre Pittinuri e Portixeddu e isole prospicienti

Regioni Toscana e Lazio

Tratto costiero compreso tra Principina a mare in Provincia di Grosseto (limite settentrionale del Parco Naturale Regionale della Maremma) - comprese le Formiche di Grosseto, l'Isola del Giglio, l'Isola di Giannutri, scogli e isolotti prospicienti – e Ladispoli in Provincia di Roma

3.2.3 Buone pratiche dalle Regioni italiane. Il caso dell'Emilia Romagna

Il caso della Regione Emilia Romagna²⁰ appare, come anticipato, uno degli esempi più importanti nel processo di definizione di strategie e strumenti per l'attuazione della GIZC a livello regionale. Si tratta dell'unico caso in Italia in cui risulta attuata la procedura completa di adozione della GIZC avvenuta con la DGR 645 del 20 gennaio 2005.

Già dal 2001 la Regione ha approvato le prime linee di indirizzo per la gestione integrata delle zone costiere attraverso la Deliberazione di Giunta Regionale (DGR) n. 2794 del 10/12/2001²¹ la quale definisce i criteri e le linee guida per un approccio multisettoriale e integrato alla GIZC finalizzate a contrastare le più importanti problematiche esistenti sul sistema costiero costituite dalla progressiva antropizzazione e urbanizzazione della fascia costiera, dalla diminuzione del trasporto solido dei fiumi ecc...La deliberazione prevede, inoltre, la necessità di dotarsi di un Piano per la Gestione Integrata della Costa regionale da predisporre in collaborazione tra la Regione (attraverso il coinvolgimento dei settori interessati e rappresentati dal settore Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa, Programmazione Territoriale e Sistemi di Mobilità, Attività Produttive, Commercio e Turismo e Agricoltura) e gli Enti locali²² interessati per territorio (www.regione.emilia-romagna.it). Il progetto del Piano di GIZC ha previsto diverse fasi le quali hanno condotto all'approvazione delle Linee Guida per la Gestione Integrata delle Zone Costiere attraverso la citata DGR n. 645 del 20 gennaio 2005 avvenuta a seguito di un percorso che ha visto il coinvolgimento di numerosi portatori d'interesse anche attraverso forme di consultazione e partecipazione²³.

Con l'approvazione delle Linee guida è stato dato avvio alla parte più ambiziosa del processo costituita dalla fase di attuazione che vede il coinvolgimento della Regione e degli Enti Locali con ricadute sugli strumenti di pianificazione di livello provinciale e comunale, previa assunzione da parte degli Enti Locali degli indirizzi definiti dalle Linee guida regionali così come auspicato dalla stessa Regione.

Le Linee Guida approvate dalla DGR 645/2005 individuano 9 ambiti tematici di intervento e costituiti da:

1. Sistema fisico costiero, fattori di rischio e strategie di difesa;
2. Carichi inquinanti, gestione risorse idriche, monitoraggio;
3. Portualità, rifiuti da natanti, rischi da trasporto marittimo;

²⁰ Da segnalare nel caso emiliano romagnolo anche la realizzazione di un Sistema Informativo del Mare e della Costa dotato anche di un'interfaccia web per la consultazione dei dati cartografici e la diffusione delle informazioni.

²¹ Il quadro di riferimento è tuttavia più ampio in quanto alcuni indirizzi per l'azione regionale in materia di GIZC sono individuati anche all'interno della deliberazione del Consiglio Regionale n. 250 del 26 settembre 2001 che approva il Programma Triennale Regionale di Tutela Ambientale del 2001, denominato "*Piano di Azione Ambientale per un futuro sostenibile*" (www.regione.emilia-romagna.it)

²² Gli organi a tal fine individuati sono rappresentati dal Comitato Istituzionale a cui partecipano, oltre alla regione, i 14 Comuni rivieraschi e le 4 Province e il Comitato Intersettoriale di progetto con il compito di indirizzo e verifica delle fasi attuative e delle attività definite dal Comitato istituzionale.

²³ Anche attraverso il contributo della Fondazione Cervia-Ambiente e l'attivazione di diversi Forum di discussione

4. Valorizzazione degli habitat, della biodiversità e del paesaggio;
5. Turismo;
6. Pesca ed Acquacoltura;
7. Agricoltura;
8. Risorse energetiche;
9. Sistema insediativo ed infrastrutturale (servizi e mobilità);

Per ciascuna macro categoria individuata lo studio mette in luce, oltre ad un'approfondita analisi dello stato di fatto, degli strumenti legislativi e normativi di riferimento e l'individuazione dei soggetti coinvolti, anche l'analisi delle relazioni con le altre categorie prevedendo, azioni specifiche, obiettivi strategici e puntuali e i possibili scenari futuri e di intervento²⁴.

In questo quadro di forti, intermedie o deboli relazioni tra i diversi settori sembra essere affidata al settore urbanistico una particolare responsabilità, come campo nel quale gran parte delle politiche di intervento sono registrate e possono più o meno essere integrate. Il risultato, tuttavia, sembra ancora piuttosto distante dalla concreta attuazione anche per via della complessità e della forte specificità di alcuni settori (come la pesca, l'acquicoltura o il trasporto marittimo) che per natura "sfuggono" agli strumenti di natura urbanistico-territoriale nonostante a loro volta possano influenzare, seppur indirettamente, alcune politiche apparentemente distanti dai temi urbanistici come, ad esempio, le politiche energetiche o quelle relative ai carichi inquinanti. L'obiettivo delle politiche sulla GIZC della Regione Emilia Romagna è chiaramente quello di delineare un percorso attraverso il quale le aree finora sottoposte ad una maggiore intensità delle trasformazioni debbano in qualche modo compensare l'eccesso, da indirizzare successivamente verso le aree a minore intensità. Il concetto non è da interpretare in maniera riduttiva e in termini strettamente dimensionali, piuttosto come scenario progettuale finalizzato al miglioramento dell'aspetto qualitativo basato su processi attivi di riequilibrio territoriale oltre che ambientali, economici, sociali e culturali.

²⁴ Il documento è piuttosto esteso e le analisi, visti i temi trattati, sono piuttosto complessi. Per tale ragione si rimanda al documento originale l'analisi esaustiva dei contenuti stessi.

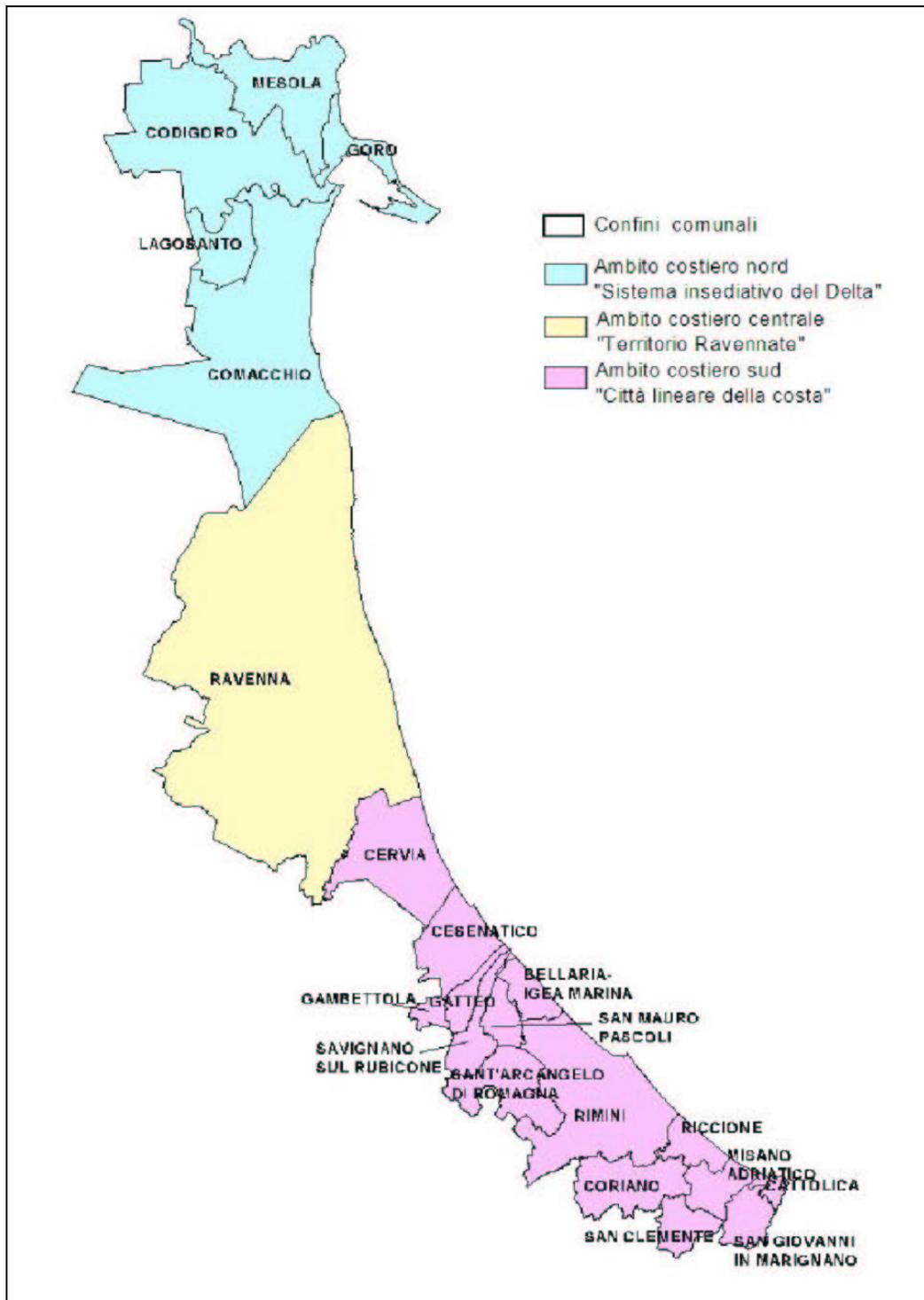
L'inquadramento territoriale della GIZC in Emilia Romagna

L'approfondimento dell'ambito tematico di intervento relativa al "sistema insediativo ed infrastrutturale" ha condotto all'individuazione dell'ambito costiero che si estende su tutto il territorio costiero regionale comprendendo 21 Comuni 15 dei quali hanno affaccio diretto al mare, e altri 6 non bagnati dal mare e che sono stati considerati come coinvolti nel sistema costiero²⁵. L'ambito così individuato è stato suddiviso nei seguenti tre sub-ambiti:

1. Ambito Costiero Nord "Sistema insediativo del Delta"(Provincia di Ferrara) che estende dal Comune di Goro al confine Nord di Ravenna e che comprende i comuni di Codigoro, Comacchio, Goro, Lagosanto e Mesola;
2. Ambito Costiero Centrale "Territorio Ravennate" (Provincia di Ravenna) che coinvolge il territorio del comune di Ravenna;
3. Ambito Costiero Sud "Città lineare della Costa" (Province di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini) e che si estende dal confine Nord del comune di Cervia al confine Sud del comune di Cattolica comprendendo i comuni di Cervia in Provincia di Ravenna, Cesenatico, Gambettola, Gatteo, Savignano, San Mauro Pascoli per la provincia di Forlì-Cesena e Belluria-Igea Marina, Cattolica, Coriano, Misano Adriatico, Riccione, Rimini, San Clemente, San Giovanni in Marignano, Sant'Arcangelo di Romagna per la provincia di Rimini.

²⁵ All'interno dei quali far confluire, oltre che ai dati relativi allo stato della pianificazione di livello comunale, anche le indicazioni che emergono dagli altri temi individuati come strategici (valorizzazione degli habitat, della biodiversità e del paesaggio; Agricoltura; Risorse energetiche ecc...) al fine dell'arricchimento della dotazione di dati che costituisce un primo risultato nell'esperienza della GIZC regionale.

L'ambito territoriale di riferimento per la GIZC in Emilia Romagna



Fonte: www.regione.emilia-romagna.it

3.3 Conclusioni

Ad oggi l'attuale quadro italiano, anche grazie alle diverse iniziative regionali, è caratterizzato indubbiamente da una maggiore consapevolezza e da una più diffusa e approfondita conoscenza delle complesse problematiche che riguardano la gestione delle aree costiere, tuttavia, non si è ancora assistito ad una sostanziale diminuzione delle pressioni sulle coste. Rimangono, infatti, diverse e importanti questioni aperte che vanno dalla necessità di predisporre iniziative legislative²⁶ che portino un reale “*assorbimento giuridico*” del concetto di GIZC all'interno della legislazione nazionale al fine di predisporre la Strategia Nazionale per la GIZC così come richiesto dalla Raccomandazione dell'UE fin dal 2002. Appare, inoltre, indispensabile il rafforzamento delle politiche di governance da attuare attraverso un sempre maggiore raccordo e coordinamento interistituzionale a livello sia orizzontale che verticale. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM, 2011) auspica che questo processo avvenga attraverso meccanismi e istituti legislativi già consolidati quali ad esempio la conferenza Stato-Regioni, la conferenza di servizi e soprattutto le forme di Programmazione Negoziata come gli Accordi di collaborazione tra Stato-Regioni, gli Accordi di Programma Quadro e gli Accordi tra Enti Locali e i soggetti pubblici e/o privati che, a vario titolo, sono determinanti nei processi di sviluppo locale delle aree costiere così come auspicato dalla stessa UE. Un miglior coordinamento istituzionale unitamente all'avvio di reali processi di governance permetterebbe probabilmente una maggiore efficacia delle azioni finalizzate anche alla concreta riduzione dei danni ambientali (e non solo alla loro conoscenza) da perseguire attraverso metodi basati su logiche ecosistemiche e approcci di tipo multi-disciplinare e multi-settoriale al fine di incidere tanto sulle componenti biologiche quanto su quelle sociali, economiche culturali e territoriali in genere.

²⁶ Da un punto di vista normativo e nonostante le numerosissime iniziative legislative su temi che incidono direttamente o indirettamente sulle zone costiere non si è ancora arrivati un “assorbimento” giuridico del concetto di GIZC e questo ha portato alla sovrapposizione di moltissimi strumenti spesso frammentari e scarsamente integrati tra essi.

4. FORME DI COOPERAZIONE INTERISTITUZIONALE COME OPPORTUNITA' PER L'ATTUAZIONE DELLA GIZC

4.1 Introduzione

Se i diversi studi sul fenomeno della dispersione urbana sottolineano l'importanza degli strumenti di area vasta per il governo di questo fenomeno territoriale che ha stravolto l'assetto del territorio europeo, i più recenti studi sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC) evidenziano come tali strumenti siano addirittura indispensabili al fine di garantire il c.d. "*Approccio di ampio respiro*" (CE, 1999) alla base delle politiche dell'Unione Europea in materia di aree costiere. L'obiettivo è il superamento di alcuni metodi che tendono all'individuazione degli ambiti di intervento basati sui confini amministrativi e utilizzati, in alcuni casi, al fine di ridurre quanto più possibile le problematiche legate al riparto delle competenze, al coordinamento istituzionale, e più in generale, alla riduzione dei conflitti tra settori e livelli istituzionali diversi.

Abbiamo visto come una delle principali difficoltà per il governo della città diffusa sia rappresentato dalla mancanza di dimensioni e di confini certi. Non esiste corrispondenza del fenomeno con confini naturali o amministrativi circoscritti e/o appartenenti a competenze locali ben definite le quali non potrebbero, in ogni caso, che operare secondo logiche distinte e parziali. Complessità questa ancora più evidente nel caso delle aree di costa intesi come sistemi dinamici.....in continua evoluzione ecc...

Il tema della dispersione urbana come nuova forma di insediamento reticolare, a più direzioni, diffusa, frammentata ecc... richiede, in generale, un unico punto di vista o perlomeno una forte integrazione tra i diversi livelli di governo. Condizione questa spesso difficilmente raggiungibile e per tale ragione sembra che la questione del governo della città diffusa si di quasi impossibile soluzione (F. Indovina, 1999). Ciò che Francesco Indovina riteneva indispensabile individuare già nel 1990 erano politiche territoriali capaci di trasformare l'esito spontaneo di questa nuova organizzazione spaziale in progetti di vera e propria riorganizzazione territoriale¹. Il governo della diffusione urbana in contesti fragili come le aree di costa richiede ancor di più la definizione di politiche adeguate di area vasta adeguate e la messa a punto di strumenti d'intervento capaci di governare ma soprattutto frenare tale processo in continua evoluzione. I principi della GIZC impongono anche per tale ragione la contrapposizione delle politiche di matrice settoriale con altre di tipo interdisciplinare che perseguono obiettivi di continua integrazione multiscalare e multidisciplinare. Ecco perché la nuova prospettiva, avviata prima dalle Nazioni Unite e successivamente approfondita dall'UE, ha imposto un generale ripensamento delle tradizionali pratiche di programmazione, pianificazione e gestione del territorio costiero.

¹ Come sostiene lo stesso Francesco Indovina dopo quasi un decennio dalla pubblicazione sulla "*Città diffusa*" i nuovi strumenti potrebbero derivare ad esempio dai tentativi, purtroppo falliti, di formazione delle città metropolitane ritenute del livello appropriato per "*funzionalità e senso*" (F. Indovina, 1999, pag. 59).

Tuttavia, nonostante la maggiore consapevolezza e la maggiore conoscenza delle complesse problematiche che gravitano attorno al tema delle aree costiere, l'attuazione di una vera e propria gestione integrata appare ancora lontana nonostante le interessanti e numerose iniziative condotte a livello locale. Il recente rapporto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM, 2011) ha sottolineato come di fatto, almeno nel caso italiano, non si sia ancora arrivati ad una reale diminuzione delle pressioni sulle coste e come le difficoltà maggiori siano proprio da ricercare nel mancato avvio di efficaci processi di governance, di raccordo e coordinamento interistituzionale a livello sia orizzontale che verticale.

Le sperimentazioni in questo senso devono, tuttavia, basarsi sull'utilizzo di meccanismi e istituti legislativi già consolidati quali ad esempio le diverse forme di Programmazione Negoziata esistenti. Come sottolineato nel capitolo precedente il concetto di "*integrazione*" si riferisce all'integrazione degli obiettivi, delle politiche, dei settori disciplinari, dei livelli amministrativi e dei molteplici strumenti anche normativi esistenti. Per tale ragione le sperimentazioni non dovranno porsi come ricerca di ulteriori strumenti che si configurino come ulteriore sommatoria all'interno di un quadro già piuttosto complesso e frammentario.

È su questo presupposto che si basa l'approfondimento che segue finalizzato ad indagare alcune forme di cooperazione interistituzionale già previste dalla normativa in materia e che possono aprire nuove prospettive e nuovi campi di azione che siano davvero efficaci in quanto basati su approcci di tipo "volontario" (G. De Luca, V. Lingua, 2010) e partecipato. Il tema degli accordi tra istituzioni, della cooperazione volontaria è successivamente integrato con l'analisi di alcuni metodi e istituti normativi esistenti finalizzati al perseguimento di politiche di integrazione, di equilibrio e compensazione tra territori secondo quel principio già delineato e per il quale le aree finora sottoposte ad una maggiore intensità delle trasformazioni debbano compensare l'eccesso con azioni di "risarcimento" nei confronti delle aree a "*minore intensità*" e sulle quali spesso ricadono gli effetti principali in termini di esternalità negative.

In questo contesto il piano urbanistico, e in particolare il piano urbanistico intercomunale, rappresenta il campo per l'applicazione e la sperimentazione di forme innovative basate su approcci strategici e visioni condivise di area vasta che permettano l'applicazione di meccanismi quali la perequazione territoriale e il fondo di compensazione già sperimentati con successo in altri contesti territoriali (seppur molto diversi dalle aree costiere) e che hanno permesso l'attivazione di meccanismi urbanistici e finanziari capaci di compensare gli effetti negativi sul territorio prodotti da alcune scelte localizzative ad esempio degli insediamenti produttivi. L'obiettivo è assumere queste esperienze in corso come possibili modelli da "esportare", seppur ancora in linea teorica, anche in contesti molto diversi

come le aree di costa e sui temi maggiormente rilevanti come la programmazione e la pianificazione del turismo.

4.2 Alcuni cenni sulla cooperazione interistituzionale in Italia

Da prospettive e con motivazioni diverse moltissime discipline guardano, con grande interesse, alla dimensione locale che in realtà, in Italia e più in generale in Europa, non ha mai cessato di esercitare una forte attrazione.

Si tratta di esperienze eterogenee, ma con un importante aspetto in comune, riconducibile al fatto che tutte fanno ricorso alla risorsa "territorio" nelle sue diverse forme e specificità attraverso un approccio di tipo territorialista e auto centrato finalizzato, nelle diverse declinazioni, al perseguimento dello sviluppo locale. Le motivazioni sono diversificate: una maggiore coscienza ambientale ed ecologica, una certa insofferenza verso l'omologazione e l'appiattimento derivante dai processi di globalizzazione con il conseguente accentuarsi dei divari economici e territoriali, il successo delle aree-sistema e dei distretti industriali come forme di sviluppo endogeno, basate sull'organizzazione della produzione come sistema di piccole imprese altamente flessibili e specializzate, confermano le grandi opportunità del contesto locale nell'innescare processi di sviluppo locale altamente competitivi anche rispetto alla dimensione globale. Secondo questi approcci anche l'insostenibile modello della dispersione urbana e delle sue varianti può essere sostituito da modelli alternativi fatti di piccoli comuni e delle loro costellazioni reticolari basate sulla riscoperta del sistema locale inteso come l'insieme delle culture, dei saperi, dei paesaggi urbani e rurali, delle identità locali ecc... (A. Magnaghi, 2005). Lo sviluppo locale così definito permette l'avvio di forme di cooperazione non gerarchica² o strumentale quanto piuttosto di tipo volontario e solidale e che tuttavia ha una natura di tipo strategico basata sulla valorizzazione delle differenze locali.

Anche la consapevolezza del fallimento (economico, sociale, territoriale e spaziale) di alcuni modelli di sviluppo "calati dall'alto" ha fatto sì che anche la cultura urbanistica e territoriale si sia concentrata, negli ultimi anni, sull'analisi dei c.d. "contesti locali di sviluppo" capaci di innescare meccanismi di sviluppo sostenibili e alternativi.

Tra le esperienze più significative in questo senso ci sono appunto quelle caratterizzate appunto da approcci cooperativo-negoziali di costruzione partecipata e volontaria delle scelte e che coinvolgono nei processi di *governance* le comunità locali e nuovi attori istituzionali. Da un punto di vista istituzionale l'Ente territoriale più vicino ai cittadini, e di cui si compone ogni altro livello superiore, è rappresentato dal Comune che si colloca alla base dell'organizzazione territoriale amministrativa la quale però è tutt'altro che omogenea, per via della presenza al proprio interno sia di grandi agglomerazioni sia di

² Un'interessante esperienza in questo senso è rappresentata, ad esempio, dalla nascita della "Rete Italiana del nuovo Municipio" promossa da A. Magnaghi, G.Paba, M.Giusti, G. Allegretti, A. Marson, E. Scandurra, A. Giangrande, E. Mortola e altri sostenitori.

comuni di piccola o piccolissima dimensione. Anche per tale ragione la normativa sul conferimento di nuove funzioni a Regioni ed Enti locali ha affidato alle Regioni l'individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni e l'individuazione degli ambiti per la gestione associata sovra-comunale di alcune funzioni e servizi da concordare in sede di concertazione all'interno della Conferenza Regioni-Autonomie Locali.

Il tema della cooperazione tra comuni è sostenuto, da un punto legislativo, attraverso le diverse forme di associazionismo intercomunale come modelli di raggruppamento tra Enti finalizzati, oltre che al miglioramento della produttività gestionale dei singoli Comuni associati, alla razionalizzazione della spesa pubblica e al miglioramento dei servizi offerti alla definizione e al perseguimento di obiettivi strategici comuni. Le forme definite dal quadro normativo sono varie³ e riconducibili, ad esempio, alle Unioni di Comuni, alle Comunità Montane i Consorzi, le Convenzioni e gli Accordi di programma. Questo processo di progressiva e sempre maggiore collaborazione e cooperazione più o meno volontaria tra enti locali si colloca di fatto (con una forte accelerazione nell'ultimo decennio) all'interno del processo di riforma della Pubblica Amministrazione avviata a partire dagli anni '90 e finalizzata a perseguire 4 fondamentali obiettivi (P. Bucci, P. Lenci, G. Passaglia 2009):

1. Rafforzamento della centralità del cittadino e delle imprese attraverso il miglioramento della qualità e della quantità dei servizi erogati e maggiore partecipazione del cittadino ai processi decisionali della P.A;
2. Il rafforzamento delle politiche di decentramento, attraverso la sostituzione di un modello a piramide e di tipo gerarchico con una struttura orizzontale o "a rete" nella quale l'Ente Locale ha un ruolo fondamentale in termini di autonomia senza, tuttavia, che questo comporti la rinuncia del perseguimento di livelli di uniformità nella qualità ed efficienza dei servizi e come presupposto per un efficiente interoperabilità fra i diversi comparti della P. A.;
3. Miglioramento dell'efficienza della P.A attraverso la definizione di forme di semplificazione delle procedure finalizzate a garantire una reale efficacia, flessibilità e maggiore aderenza alle esigenze del cittadino;
4. L'implementazione del processo di informatizzazione della P.A.

Tale riforma passa attraverso la riforma del Titolo V della Costituzione (2001) e dalle c.d leggi Bassanini (dal 1997) che rappresentano le iniziative più importanti in tema di decentramento e di rafforzamento del c.d principio di sussidiarietà fortemente connesso anche con il tema della coesione territoriale promosso dall'UE.

³ Le Unioni sono caratterizzate per la spontaneità del processo stesso da parte delle A.C le quali condividono le proprie risorse umane, territoriali, amministrative ecc... seppur mantenendo una propria e definita identità territoriale Dlgs 267/2000. le Convenzioni, come forme collaborative volontarie che definiscono ruoli e impegni reciproci rispetto ad attività di interesse comune.

Il concetto di sussidiarietà, perché sia davvero efficace, dovrebbe però poter essere declinato in sussidiarietà di tipo verticale e sussidiarietà di tipo orizzontale. La sussidiarietà verticale attiene a quelle che sono le relazioni tra i livelli amministrativi della *governance* territoriale e, conseguentemente, alle relazioni tra piani e programmi elaborati a scale differenti. Obiettivo è la condivisione di un quadro coerente di relazioni tra i diversi strumenti e tra le politiche dei vari soggetti istituzionali preposti alla loro formazione. Il principio di sussidiarietà costituirebbe in questo senso la ratio sulla quale impostare relazioni di tipo verticale tra i diversi strumenti e le varie competenze. In tema di governo del territorio secondo tale logica i poteri prescrittivi e di regolazione degli usi del suolo dovrebbero essere riservati ai livelli locali, lasciando la definizione delle politiche generali e della costruzione degli scenari di trasformazione territoriale alle istituzioni di livello superiore (Camagni, 2003). Concetto più complesso appare quello relativo alla sussidiarietà di tipo orizzontale, finalizzato al superamento di logiche d'intervento "calate dall'alto". Tale approccio tende alla definizione di modelli che tengano conto delle interazioni tra pubblico e privato, tra progetti individuali e strategie collettive. Una sorta di sfida culturale finalizzata ad estendere il principio della sussidiarietà anche al piano orizzontale che tiene insieme cittadinanza e istituzioni.

La necessità di operare attraverso forme di collaborazione e cooperazione tra Enti nasce anche dall'esigenza di far fronte alle difficoltà evidenti dei c.d "comuni polvere" i quali, a causa delle delle loro ridottissime dimensioni, non hanno la possibilità di esercitare in maniera ottimale l'esercizio delle proprie funzioni. Le prime iniziative legislative⁴ in risposta a tale difficoltà sono state pertanto orientate verso forme di fusione coattiva o volontaria dei piccoli comuni mirando, in qualche modo, ad una vera e propria eliminazione dei piccoli Comuni nell'ottica della definizione di nuovi e più grandi enti territoriali di area vasta più forti e capaci di assolvere alle proprie funzioni in maniera adeguata. Tuttavia l'affermazione del principio della volontarietà ha, di fatto, incentivato il processo di cooperazione tra territori determinando il passaggio dalle originarie 16 Unioni costitutesi negli anni novanta alle oltre attuali 300 esistenti su tutto il territorio nazionale. Nell'arco di un decennio (è questo è forse il dato più significativo) 1.500 piccoli Comuni, con meno di 5.000 abitanti, e piccolissimi Comuni si sono uniti volontariamente (L. Caradonna, 2012). Il passaggio dall'obbligatorietà della fusione (la c.d "Unione forzosa" imposta ai Comuni in Unione dopo dieci anni) al principio di volontarietà è da attribuire inizialmente alla legge n. 265/1999, di modifica della legge 142/1990, e successivamente

⁴ Un'interessante ricostruzione dei principali riferimenti legislativi in tema di cooperazione intercomunale è riportata in L. Caradonna, 2012 ed è sostanzialmente riconducibile ai seguenti: Legge 142/90 (ordinamento degli enti locali), Legge 59/97, Decreto Legislativo 112/98, Legge 265/99, Decreto Legislativo 267/2000, Legge cost. n. 3 del 2001, Legge 131/2003, D.L. N.78/2010 convertito in Legge n. 122 del 30 luglio 2010, D.L. N.98/2011 convertito in Legge n. 111 del 15 luglio 2011 e D.L. N.138/2011 convertito in Legge n. 148 del 14 settembre 2011 (manovre economiche 2011) e dal D.L. N.216 del 29/12/2011 (mille proroghe)

al D.Lgs. n. 267/2000⁵ (T.U.E.L.). L'obbligo della fusione programmata ha, infatti, frenato la diffusione di tale processo durante gli anni '90 dopo i quali, a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa, sempre più di frequente si è registrato un crescente numero di casi di probabili fusioni, su base volontaria⁶, sia tra i Comuni facenti parte di Unioni sia tra quelli che guardano positivamente tale passaggio anche in maniera diretta e più in generale un deciso incremento delle Unioni stesse (G. Rinaldi, 2003).

Le recenti manovre correttive dei conti pubblici 2011 hanno reso operativo l'obbligo, introdotto con il D.L. 78/2010, di gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni, accelerando il processo già avviato dell'associazionismo intercomunale, fissando a 10.000 la soglia minima di abitanti che deve raggiungere la gestione associata (salvo diverso parametro regionale) escludendo i comuni al di sotto dei 1.000 abitanti coinvolti invece nel più pregnante processo di accorpamento in Unioni di Comuni. Queste sono pertanto le novità destinante a modificare radicalmente gli scenari della gestione dei servizi comunali per i 2/3 dei comuni italiani che hanno meno di 5.000 abitanti.

Parallelamente alla normativa nazionale, fondamentale appare anche l'attività delle Regioni le quali hanno il compito di incentivare il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture promuovendo anche forme di incentivazione economica per le diverse forme associative così come previsto anche dall'art. 33 del Dlgs 267/2000 oltre agli incentivi statali (decreto del Ministero dell'Interno n.318 del 22 dicembre 2000) previsti per la costituzione delle Unioni⁷

Partendo dalle considerazioni di cui sopra è possibile ipotizzare alcune strategie di "ricomposizione territoriale" capaci di tradurre nella pratica quanto introdotto in linea di principio teorico. I capisaldi potrebbero essere sintetizzati attraverso le seguenti strategie:

- Implementazione e sollecitazione dei processi di governance multilivello e individuazione di scelte strategiche e visioni condivise di lungo termine
- Predisposizione di strumenti di area vasta per la programmazione la pianificazione, l'attuazione e la gestione delle funzioni di rango sovracomunale
- Definizione di processi di "ricomposizione territoriale" a geometria variabile attraverso l'individuazione di "ambiti territoriali ottimali" di intervento⁸ capaci di raccordare le problematiche dell'area vasta con le istanze derivanti dal contesto locale

⁵ Dlgs 267/2000: *Le Regioni (...) promuovono le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione*

⁶ Di particolare importanza appaiono anche l'eliminazione del vincolo normativo dei 5.000 abitanti al fine di definire ambiti territoriali ottimali a prescindere dalla dimensione demografica dei comuni coinvolti) e, soprattutto, l'eliminazione del vincolo della contiguità territoriale e dell'appartenenza alla stessa Provincia soprattutto in tema di governo del territorio.

⁷ Anche l'ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani ha da sempre incentivato il processo di associazionismo intercomunale anche attraverso l'istituzione di Coordinamento Nazionale delle Unioni e di progetti di sviluppo per le Unioni quali, ad esempio, il progetto CAMELOT finalizzato a fornire assistenza tecnica e supporto ai Comuni che intendono associarsi.

⁸ Il quale, come abbiamo visto, non soddisfa ne dal punto di vista del governo del fenomeno della dispersione urbana ne tanto meno dal punto di vista della gestione dei sistemi ambientali ed ecologici.

- Valorizzazione del sistema delle risorse locali secondo approcci di tipo “territorialista” e autocentrato

È all'interno di questo scenario che si collocano le esperienze di pianificazione intercomunale che assumono dimensioni e ruoli sempre più significativi nei processi di governo del territorio.

4.2.1 Cooperazione interistituzionale e governo del territorio. Area vasta e pianificazione intercomunale

La pianificazione intercomunale è stata introdotta già con la legge urbanistica n.1150/42 che ha segnato una tappa fondamentale nello sviluppo del diritto urbanistico in Italia⁹.

Il piano intercomunale nasce dall'esigenza di pianificare alcune specifiche situazioni che coinvolgono il territorio di più comuni o, ancora, al fine di poter assicurare, attraverso la concertazione, alcuni servizi a Comuni piccolissimi o scarsamente abitati¹⁰. Il piano intercomunale risponde all'esigenza di governare i fenomeni dello *sprawl* e le trasformazioni all'interno delle aree metropolitane nelle quali i processi di urbanizzazione hanno condotto ad assetti funzionali e fisici non governabili entro gli ambiti amministrativi comunali. Alcuni studiosi individuano nella vicenda dei piani intercomunalmente una risposta allo scarso successo delle Città metropolitane¹¹, introdotte dalla legge 142/1990¹², che venivano individuate, dopo quasi un decennio dalla pubblicazione del libro sulla “Città diffusa” più volte citato, come gli strumenti più appropriati per funzionalità e senso per il governo di questa modalità di espansione urbana. Forme di pianificazione complesse come quelle intercomunalmente¹³ presuppongono però la concorde volontà di tutti i Comuni interessati a porsi come forma intermedia di pianificazione fra quella regionale e quella comunale e non come sommatoria di piani regolatori generali. Il governo locale diventa più complesso ed è caratterizzato da processi decisionali non più lineari e gerarchici, ma articolati e a “più direzioni”, diventando in alcuni casi anche piuttosto laboriosi da predisporre ed onerosi da gestire. Le modalità associative intercomunalmente promuovono la crescente autonomia configurandosi, spesso, come compatti centri di gestione¹⁴, in risposta alle carenze strutturali dei comuni minori o a specifiche problematiche dei comuni maggiori. Interessante appare quanto sottolineato dall'Onorevole F. Costarelli al VI congresso dell'INU, tenutosi nel 1957, che aveva come tema la pianificazione

⁹ Anche lo stesso testo unico degli Enti locali prevede diverse forme di cooperazione come, ad esempio, i Consorzi, le fusioni, le già citate unioni e convenzioni o gli accordi di programma.

¹⁰ La crisi fiscale, la razionalizzazione e miglioramento della mobilità locale e l'autocontenimento della popolazione attraverso i sistemi locali del lavoro sono solo alcune delle motivazioni che inducono verso forme di gestione associate sovra-comunali.

¹¹ Tra le esperienze più significative di ipotesi di governo metropolitano vi è senz'altro il caso di Bologna, che si differenzia dagli altri tentativi per l'avanzamento dal basso della proposta di configurazione territoriale.

¹² Si veda a tale proposito Spuches (2002).

¹³ Complessità generata anche dalla moltiplicazione dei livelli che comporta ulteriori rischi di competizione e conflittualità, nonché dispersione di responsabilità che possono diminuire il controllo anche da parte del cittadino che rischia di non avere precisi e chiari interlocutori.

¹⁴ La legge 131 del 2003 attribuisce alle Unioni di comuni stesso potere normativo sancito per i Comuni, le Province e le Città metropolitane.

intercomunale: *“Innanzitutto sulla necessità dei piani regolatori intercomunali bisogna subito chiarire che i piani intercomunali sono utili quando i Comuni interessati hanno dei problemi affini e hanno delle esigenze comuni, ma diventano necessari proprio quando i Comuni non sono d'accordo, pur avendo le stesse esigenze o esigenze affini; di qui nasce il problema grave che sta alla radice dei nostri dibattiti: se noi avessimo soltanto dei Comuni che hanno affini esigenze e ne avessero coscienza e fossero disposti a mettersi d'accordo, io credo che tutti i problemi legislativi sarebbero di gran lungo esemplificati o addirittura non ce ne sarebbe bisogno. Il problema nasce appunto perché il piano diventa necessario proprio quando i problemi sono comuni e i pareri discordi”*

Tuttavia, il successo di tali iniziative come abbiamo visto sembra essere assicurato, seppur con molte difficoltà, solo quando vi siano dei veri e propri processi di ricomposizione intercomunale che partano dal livello locale e questo è dimostrato dall'insuccesso dei diversi tentativi di riorganizzazione “dall'alto” programmati a livello nazionale e che hanno prodotto risultati alquanto deludenti¹⁵.

In questo quadro gli approcci di tipo *top down* lasciano spazio a quelle di tipo *bottom up*¹⁶, capaci di produrre continuamente nuovo capitale sociale e innescare forme di reale partecipazione delle società locali alle più rilevanti scelte dell'Autorità pubblica. È dal c.d “capitale territoriale” inteso come *“insieme di asset localizzati – naturali, umani, artificiali, organizzativi, relazionali e cognitivi”* (R. Camagni, 2012) che appare indispensabile ripartire unitamente alle componenti di relazionalità e *governance* che permettano la definizione di visioni condivise del futuro.

Tuttavia, il tema del contenimento del consumo di suolo non può essere attribuita alla sola pianificazione comunale la quale, a fronte di politiche finalizzate a salvaguardare i bilanci comunali attraverso le entrate derivanti gli oneri di urbanizzazione e dai contributi di costruzione, ne ha determinato la causa e la successiva evoluzione seppur secondo logiche in qualche modo obbligate in virtù del raggiungimento del sempre più difficile “pareggio di bilancio dei conti pubblici”.

Anche le recenti norme sul Patto di Stabilità interno unitamente al continuo inasprimento dei tagli e dei trasferimenti alle Amministrazioni Comunali contribuiscono inevitabilmente ad alimentare la perversa relazione tra crisi fiscale ed espansione edilizia senza che a questo sia stato sempre corrisposto (se non nei casi più virtuosi) un re-investimento delle risorse introitate in conto capitale e quindi in opere e progetti finalizzati alla costruzione e/o al miglioramento della città pubblica¹⁷. Altra importante questione che rimane aperta è quella legata al rapporto tra fiscalità comunale e plusvalori privati emergenti dalle trasformazioni stesse e che in Italia sembra rappresentare un terreno di evidente sconfitta

¹⁵ Solo per fare un esempio, dal momento dell'introduzione delle fusioni di Comuni da parte della legge 142 del 1990 sono sorti 13 nuovi Comuni.

¹⁶ Ciò che prevale in questo nuovo modello urbano sono un'identità e un senso di appartenenza di tipo individualistico, egoistico e frammentato. L'autore sottolinea come non esista “un'identità da città diffusa” (F. Indovina, 1999)

¹⁷ Fino ad un certo punto gli OO.UU potevano essere utilizzati per differenti finalità oggi solo in conto capitale.

per la P.A. Da un'indagine condotta da P.Rigamonti (2009) per la Regione Liguria e da un'indagine della Regione Emilia Romagna citati da Roberto Camagni (2012) emerge, infatti, che gli introiti più alti derivanti da concessioni edilizie appaiono forse appena sufficienti a coprire i costi per le infrastrutture minime. Rapporto, questo, evidentemente non equilibrato in altre realtà con tassazioni minori rispetto alla situazione ligure ed emiliano-romagnola. A questo si somma, inoltre, il sostanziale fallimento delle strategie e delle nuove procedure negoziali, introdotte con gli strumenti più innovativi quali i c.d programmi complessi o quelli integrati d'intervento, le quali avrebbero potuto (e dovuto) garantire una maggiore compartecipazione del pubblico ai plusvalori derivanti dalla trasformazione urbana. Da una comparazione di due casi di studio sugli esiti di procedure negoziate effettuata a Monaco di Baviera e a Milano emerge, infatti, un dato piuttosto deludente per l'Italia la quale raggiunge valori pari a un quarto rispetto a quelle ottenute in Germania. La parte pubblica in Italia partecipa, infatti, al plusvalore derivante dalla trasformazione appena per il 5-7% contro il 30% della Germania. Di particolare interesse appare nel caso tedesco, al di là delle percentuali e dei numeri raggiunti, l'approvazione nel 1995 da parte della Municipalità tedesca di una sorta di "protocollo" per un "*uso del suolo socialmente equo*" del territorio e finalizzato a regolare le negoziazioni tra pubblico e privato (SoBoN – Sozialgerechte Boden Nutzung).

Anche per tale ragione nasce l'esigenza di capovolgere la prospettiva in favore di strategie virtuose che, partendo da una visione territoriale condivisa di area vasta, definisca il dimensionamento del piano comunale stesso strettamente ancorato alla visione iniziale (R.Camagni, 2012) secondo logiche capaci di valutare la reale e sostenibile capacità di carico dei territori interessati demandando al livello istituzionale più alto la funzione di indirizzo e di definizione delle scelte strategiche del territorio e al livello locale la funzione regolativa e gestionale. Il presupposto è rappresentato dalla consapevolezza che spesso alcune scelte operate a livello locale produce importanti impatti su sistemi territoriali più ampi interessando i sistemi ambientali, infrastrutturali, insediativi di rango sovracomunale. I principi di autonomia locale e di sussidiarietà, nel campo specifico della pianificazione urbanistica, devono essere strettamente connessi alle necessità dei sistemi territoriali che necessitano di essere governati al livello della loro reale estensione e rilevanza territoriale, spesso di area vasta. Secondo tale approccio il principio della gerarchia fra i soggetti istituzionali e i loro strumenti è sostituito un principio di cooperazione istituzionale e concertazione fra enti che garantisce, attraverso la condivisione da parte di tutti i soggetti coinvolti, l'efficacia delle scelte operate (Del Piano, Malossi, 2009).

Nei processi di ricomposizione di livello locale un ruolo importante può essere assunto anche dalle Province¹⁸ investite, negli ultimi anni, da processi di *rescaling* e di *rifunzionalizzazione* che le hanno viste passare da un livello con caratteristiche di scala prettamente sovra-locale (e intermedio tra il locale e il regionale) fino alla micro-scala (Ferlaino F., Molinari P., 2009). La forza della Provincia risiede anche nello stretto legame tra città e territorio agricolo e nella possibilità di orientare e indirizzare, attraverso i piani di coordinamento provinciali, le scelte strategiche secondo un quadro di coerenze generali che non può essere attribuito esclusivamente alla dimensione locale¹⁹. I citati processi di *rescaling* hanno investito, tuttavia, gli stessi sistemi locali passati a loro volta dalla dimensione del Comune verso dimensioni e ambiti sub-provinciali come appunto avvenuto attraverso l'associazionismo intercomunale. La dimensione sovra-comunale rappresenta il livello ottimale per il governo della complessità territoriale che si configura come una sorta di laboratorio all'interno del quale incentivare i processi spontanei di *governance*, favorire l'autorganizzazione e la ricomposizione di alcune partizioni sub-provinciali come, appunto, le Unioni dei comuni dove sperimentare strumenti innovativi più efficaci rispetto alle pratiche tradizionali. Il concetto di *governance* contiene una molteplicità di significati che spesso sembrano non avere nulla a che vedere con la pianificazione territoriale in senso stretto. In alcuni casi contiene, infatti, al suo interno una pluralità di istanze sociali e culturali piuttosto ampia che conduce spesso ad una capacità di porre problemi (risultato da considerare come beneficio almeno in alcuni casi) piuttosto che ipotizzare soluzioni (A.M. Colavitti, N. Usai, 2009). In ogni caso il concetto di *governance* assunto nel presente studio si riferisce a quei processi di continua concertazione tra i diversi livelli istituzionali che permettono una reale partecipazione degli Enti Locali (e delle comunità locali) ai processi decisionali secondo il cd. principio di sussidiarietà. In questo senso la pianificazione territoriale assume un ruolo determinante come campo di interazione tra le diverse istanze e come insieme di relazioni debolmente strutturate tra pratiche diverse, intendendo per debolmente strutturate la presenza di confini deboli tra le relazioni stesse (G. Pasqui, 2001). In ogni modo, e come le esperienze passate insegnano, non può esistere un modello di sviluppo territoriale univoco, ma sono necessarie strategie integrate finalizzate alla costruzione di nuovi modelli di sviluppo che non necessariamente sostituiscano i precedenti ma possano essere complementari rispetto ad essi.

¹⁸ Il cui numero è notevolmente aumentato negli ultimi anni, con la costituzione, in alcuni casi, di Province bipolari e tripolari, nonostante diverse iniziative e vincoli normativi messi in atto per arginarne la "proliferazione". Il processo di riorganizzazione e riordino recentemente avviato e successivamente sospeso rappresenta un'occasione importante, oltre che per la riduzione della spesa pubblica, anche per la razionalizzazione delle funzioni e per una migliore efficacia anche delle scelte di pianificazione territoriale e urbanistica. A tale proposito si rimanda all'approfondimento del capitolo successivo.

¹⁹ Tra gli esempi più importanti vi sono, ad esempio, le esperienze dei distretti industriali di piccole imprese come, ad esempio, Prato, Biella, Lecco, ecc., che tendono all'autonomia mirando a diventare Province. Tali esempi si collocano in un processo di "regionalizzazione localistico" che trova nelle province l'espressione identitaria più importante.

4.2.2 Alcune riflessioni conclusive

Il processo di progressiva riorganizzazione legato alle diverse forme di associazionismo intercomunale non può che essere accompagnato da un processo di definizione di nuovi paradigmi culturali al fine di innescare e incentivare processi di governance multilivello, creare sinergie “a rete”, valorizzare il sistema delle risorse locali e aumentare anche il potere contrattuale della P.A nei processi di negoziazione pubblico/privato. Tra gli obiettivi e tra le attività di queste nuove forme di collaborazione istituzionale, dovrebbero rientrare quelli della definizione di programmi e piani per lo sviluppo sostenibile del territorio, di valorizzazione del paesaggio urbano e naturale, del territorio rurale, della tutela paesaggistica ed ambientale, delle risorse storico-culturali, ecc....All'interno di un sistema di questo tipo basato sulla cooperazione e la collaborazione istituzionale anche di fronte volontà edificatorie insostenibili e a spinte speculative appare più semplice per gli amministratori locali valutare fermamente anche *l'opzione zero* (secondo il principio della compensazione tra le parti) a volte, unica garanzia per la salvaguardia del sistema dei valori territoriali e per il ritorno economico anche a lungo termine.

In questo senso appare particolarmente interessante il caso della Regione Emilia Romagna il cui approfondimento è rimandato ai paragrafi che seguono e che attraverso la LR 20/2000 e ss.mm.ii. prevede la possibilità di stipulare accordi territoriali tra i diversi livelli istituzionali al fine di gestire in forma associata le funzioni urbanistiche, introducendo la possibilità di utilizzare istituti quali la perequazione territoriale e urbanistica e forme di compensazione finanziaria²⁰ finalizzate a garantire l'equilibrio territoriale e compensare gli effetti delle scelte localizzative di livello sovracomunale (si veda a tale proposito il capitolo/paragrafo seguente).

A tal fine il presupposto fondamentale è una reale definizione dei c.d ambiti territoriali “ottimali” di intervento all'interno dei quali sperimentare i nuovi approcci, quali ad esempio:

1. Possibilità di definizione dell'ambito per la gestione associata a prescindere dalla contiguità territoriale e dall'appartenenza alla stessa Provincia e/o allo stesso ambito regionale (perimetrazioni degli ambiti a “geometria variabile” come auspicato da C. Gibelli) anche al fine della definizione delle strategie di “riequilibrio territoriale”
2. Eliminazione del vincolo della soglia dimensionale sulla base del modello francese delle CC

²⁰ Interessante è il caso francese citato dalla Gibelli (2007) che istituisce la TPU Taxe Professionnelle Unique come tassa da mettere in comune da parte di alcune forme di cooperazione come la Communauté urbaine (CU) e la Communauté de communes (CC) e che rappresenta una tassa sulle attività economiche ad aliquota armonizzata al fine di disincentivare la concorrenza tra comuni in termini di scelte localizzative e offerta di accessibilità, mentre lo Stato centrale istituisce un fondo di compensazione (Dotation Globale de Fonctionnement) proporzionale all'intensità della cooperazione e che copre le perdite fiscali dei comuni. Il caso delle CC appare particolarmente interessante in quanto non prevede, ad esempio, vincoli di soglia demografica.

3. Definizione di forme di incentivazione/premialità fiscali per le forme di cooperazione che coinvolgono più livelli istituzionali (Regione, Provincia e Comuni) al fine di garantire la definizione di un quadro di coerenze di area vasta
4. Possibilità di prevedere forme di cooperazione quanto più flessibili anche attraverso l'utilizzo di varie forme associative varie (es. convenzioni) finalizzate a mettere in relazione ambiti territoriali anche molto diversificati e distanti (es. aree di possibili espansioni con aree parco ecc...) favorendo forme di compensazione, equilibrio e solidarietà territoriale.
5. Possibilità di individuare sub-ambiti comunali da gestire con forme flessibili di convenzionamento
6. Eliminazione di misure coattive da parte dello Stato (es. obbligo di fusione) al fine di innescare meccanismi di cooperazione su base volontaria anche nei territori che tradizionalmente non hanno affrontato il tema della cooperazione

Uno scenario di questo tipo potrebbe contribuire a ridimensionare alcuni rischi riconducibili al livello locale e legati, ad esempio, allo scarso controllo del fenomeno dello sprawl, all'eccesso di "sviluppo" comunale, all'insorgere di forme di doppia velocità territoriale, di scarsa capacità competitiva e alla carenza delle reti fisiche sovracomunali²¹ (C. Gibelli,2007)

4.3 Alcune esperienze interessanti: il caso dell'Emilia Romagna

In tema di associazionismo intercomunale, tra le esperienze più interessanti nel quadro nazionale (anche se non del tutto affermate nonostante la consolidata tradizione di cooperazione) vi è senz'altro quella dell'Emilia Romagna²² la quale ha sperimentato (e poi esportato) per prima in Italia forme flessibili di cooperazione intercomunale individuate, ad esempio, nelle Associazioni intercomunali che hanno consentito di facilitare le aggregazioni senza il vincolo delle fusioni favorendo in questo modo i successivi processi di trasformazione da Associazione intercomunale a Unione di Comuni (L. Caradonna, 2012). Anche la recente LR 21/2012 "*Misure per assicurare il governo territoriale delle finzioni amministrative secondo il principio della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*" finalizzata ad individuare la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali, le forme di esercizio associato di funzioni e servizi comunali e le modalità di incentivazione delle forme associative e delle fusioni di comuni rappresenta un'importante strumento per la salvaguardia delle esperienze associative esistenti e per l'incentivazione di aggregazioni di ambiti di maggiori dimensioni. Dal punto di vista delle analisi territoriali il caso dell'Emilia Romagna appare particolarmente significativo anche per via di alcune iniziative legislative in materia di

²¹ Settima conferenza programmatica dell'economia provinciale. Camera di commercio di Macerata: "Punificazione strategica e cooperazione intercomunale: esempi internazionali.

²² La distribuzione delle Unioni di comuni sul territorio nazionale è piuttosto variegata, e vede gli esempi più numerosi in regioni come Piemonte, Lombardia, Veneto, Lazio, Puglia e Sicilia.

governo del territorio e che consentono di definire scenari basati proprio sui principi della governance, della cooperazione territoriale, dell'integrazione e dell'equilibrio tra territori. Ci si riferisce in alla L.R. n. 20/2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del Territorio" così come innovata dalla recente LR 6/2009 "Governo e riqualificazione solidale del territorio" e che prevede la possibilità di stipulare accordi territoriali²³ tra i diversi livelli istituzionali (Regione, Province e Comuni) al fine di concordare scelte e obiettivi strategici comuni e/o coordinare l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici in situazioni di omogeneità del sistema territoriale naturale, ambientale e paesaggistico o in ragione *"della stretta integrazione e interdipendenza degli assetti insediativi, economici e sociali"* (art. 15, comma 1 LR 20/2000). In tale contesto i Comuni possono svolgere in collaborazione, anche attraverso l'istituzione di un apposito ufficio di piano, tutte o parte delle funzioni di pianificazione urbanistica al fine dell'elaborazione in forma associata dei propri strumenti urbanistici. Nell'ambito di tali accordi la stessa legge urbanistica introduce, inoltre, la possibilità di utilizzare strumenti innovativi come la perequazione territoriale e il fondo di compensazione²⁴. Quest'ultimo inteso come strumento all'interno del quale far confluire le risorse finalizzate alla gestione di aree di interesse sovra-comunale, alla compensazione degli effetti derivanti da localizzazioni di nuove funzioni di rango sovra-comunale o anche al fine della realizzazione di interventi concordati attraverso gli Accordi. È il caso, ad esempio, delle aree produttive di rilievo sovra-comunale per le quali la Legge Regionale (LR 20/2000, A -13) prevede che siano attuate attraverso accordi interistituzionali stipulati ai sensi dell'art. 15 della stessa legge regionale. La legge prevede quindi da un lato la possibilità, previa stipula di un apposito Accordo Territoriale, di predisporre i propri strumenti urbanistici in forma associata, dall'altro (sempre previa stipula di apposito accordo) di attuare alcune previsioni di interesse sovra-comunale. Gli accordi possono, inoltre, prevedere che l'esecuzione, la riqualificazione e la gestione unitaria di tali aree possa essere realizzata anche attraverso convenzioni con altri soggetti pubblici o privati, o attraverso la costituzione di consorzi o di società miste appositamente individuate completando in questo modo l'intero processo già delineato di cooperazione istituzionale e partecipazione dei soggetti a vario titolo portatori d'interesse. All'interno di questo scenario appare interessante citare il caso dei Comuni della Provincia di Bologna la maggior parte dei quali sta concludendo il processo di adeguamento dei propri strumenti urbanistici alla LR 20/2000 e ss.mm.ii. elaborando in forma associata i propri Piani Strutturali Comunali e i Regolamenti Urbanistici Edilizi.

²³ L'istituto dell'Accordo si incardina nell'art 15 della L. 241/90.

²⁴ Finanziato attraverso risorse proprie dei comuni, i proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione, gettiti ICI ecc...

Unitamente all'istituto dell'Accordo Territoriale la legge regionale individua altre forme di cooperazione e concertazione rappresentate dalla conferenza di pianificazione e dagli accordi di pianificazione²⁵.

L'esperienza maturata sinora dalla Provincia di Bologna dimostra come sia fondamentale il principio più volte richiamato della cooperazione volontaria tale per cui *“la soluzione di un Piano intercomunale più autoritativo e meno negoziale appare dunque di dubbia praticabilità concreta, soprattutto se non affiancato da un complessivo progetto di riordino istituzionale, che preveda una consistente riduzione delle circoscrizioni comunali a favore delle Unioni di Comuni, mettendo in risalto il ruolo delle Province”* (A. Del piano, E. Malossi, 2009) attraverso la predisposizione del PTCP al quale è assegnato il compito della pianificazione di area vasta con particolare riferimento alle questioni di interesse sovracomunale che esulano dai confini amministrativi come perimetrazioni in alcuni casi astratte rispetto ai sistemi ambientali, al paesaggio, alle infrastrutture di collegamento, ai grandi poli commerciali e industriali ecc...

Le recenti modifiche alla LR 20/2000 introdotte con la LR 6/2009 *“Governo e riqualificazione solidale del territorio”* assegnano un ruolo strategico, nel processo di pianificazione comunale, anche alla Regione completando in questo modo il processo di pieno coinvolgimento di tutti i livelli amministrativi coinvolti nelle scelte strategiche di interesse sovracomunale. Con la LR 6/2009 viene infatti demandata agli strumenti regionali e provinciali la possibilità di individuare ambiti e sistemi territoriali per i quali appare necessaria la stipula di un Accordo territoriale che coinvolga, oltre alla Provincia e ai Comuni, anche la stessa Regione con un'ulteriore opportunità di partecipazione all'Accordo anche da parte di altre Regioni.

²⁵ I Comuni che intendono redigere i propri strumenti urbanistici in forma associata stipulano un Accordo territoriale e designano il Comune capofila, incaricato di redigere il piano intercomunale, definendo le forme di partecipazione di ciascun ente all'attività tecnica di predisposizione del piano e alla ripartizione delle relative spese.

4.3.1 Accordi territoriali, perequazione territoriale e fondo di compensazione come strumenti per l'integrazione, la compensazione e l'equilibrio territoriale

I principi di cooperazione e di concertazione interistituzionale delineati forniscono anche i criteri sulla base ai quali fondare la gestione dei conflitti all'interno delle politiche e delle pratiche di governo del territorio. Le scelte pianificatorie operate dalle autorità pubbliche rappresentano, spesso, fonte di conflitti a causa delle condizioni di disparità che si possono generare nella diversa attribuzione dei diritti edificatori e, più in generale, nella definizione dei diversi gradi di trasformazione del suolo. Una maggiore equità delle scelte pubbliche a livello intercomunale può essere perseguita attraverso l'attivazione di politiche di concertazione tra i diversi soggetti istituzionali e la predisposizione di strumenti quali la perequazione territoriale e la compensazione finanziaria. Strumenti relativamente nuovi ma particolarmente interessanti in contesti territoriali come le aree di costa nei quali appare necessario prevedere da un lato, la trasformazione di alcune aree e, dall'altro, la tutela e la salvaguardia di altre in quanto caratterizzate dalla presenza di sistemi di risorse paesaggistiche ed ambientali di elevato pregio. Tra gli strumenti più interessanti, seppur diversi da un punto di vista disciplinare e sostanziale, vi sono la perequazione territoriale, quella urbanistica e quella finanziaria.

La perequazione territoriale, in particolare, ha tra i suoi principali obiettivi proprio quello del superamento della frammentazione delle scelte urbanistiche a scala sovracomunale, spesso fonte di competizione fra le diverse iniziative di sviluppo territoriale. Il livello istituzionale attraverso il quale sperimentare forme di perequazione territoriale sembra essere proprio quello intercomunale. La già citata L.R. n.20/2000 della Regione Emilia Romagna ha introdotto a tal fine, oltre all'istituto dell'accordo territoriale, anche il fondo di compensazione già sperimentati con successo in alcune province, tra cui quella di Bologna²⁶, dove sono già stati sottoscritti accordi territoriali per la gestione di alcuni ambiti produttivi d'interesse sovra-comunale. Il fondo di compensazione, in particolare, è uno strumento di natura finanziaria che orienta verso approcci di tipo cooperativo tra diverse amministrazioni locali, aumentando le possibilità di successo anche della stessa perequazione territoriale.

Il PTCP della Provincia di Bologna attraverso la promozione del fondo di compensazione assume tra i suoi obiettivi specifici, per gli ambiti produttivi di rilievo sovra-comunale, la compensazione fra i Comuni degli oneri derivanti dagli insediamenti produttivi al fine di garantire l'equità distributiva e l'eliminazione degli effetti della concorrenza fra i Comuni stessi in materia di offerta insediativa. Tale fondo viene finanziato attraverso le risorse derivanti dagli oneri di urbanizzazione e dall'ICI dei nuovi insediamenti produttivi, unitamente ad ulteriori risorse destinate dalla Provincia stessa. L'attuazione avviene attraverso la stipula di specifici Accordi Territoriali i quali stabiliscono le modalità di

²⁶ Si vedano gli atti del Convegno del Seminario tenutosi a Bologna (Bruzzo ecc...)

versamento degli oneri e ne programmano in maniera unitaria l'utilizzo per il finanziamento degli impianti, delle infrastrutture e dei servizi necessari, indipendentemente dalla collocazione degli stessi anche al di fuori dei confini amministrativi del Comune nel cui territorio è localizzata l'area produttiva.

Lo strumento della perequazione territoriale è invece uno strumento di carattere urbanistico incardinato su alcuni temi fondamentali quali ad esempio, il decentramento amministrativo, l'emergere di forme di collaborazione contrattuale istituzionale tra Comuni diversi, l'emergere di esigenze finalizzate al perseguimento di politiche di sviluppo sostenibile, capaci di valutare costi e benefici dello sviluppo anche in termini di ricadute sul sistema delle risorse naturali ed ambientali. Uno strumento di questo tipo permette, ad esempio, la salvaguardia delle aree libere residue, indipendentemente dalla loro localizzazione nei diversi territori comunali, secondo logiche di equilibrio territoriale complessivo. Come accennato precedentemente, gli strumenti della perequazione territoriale e della compensazione finanziaria hanno impostazioni disciplinari differenti, tuttavia con diversi punti di contatto soprattutto con la perequazione urbanistica²⁷. A tale proposito può essere interessante la comprensione di alcuni meccanismi che regolano lo strumento della perequazione urbanistica come, ad esempio, il trasferimento di diritti edificatori attraverso il quale gli stessi possono "decollare" da un'area di origine (*sending areas*) per "atterrare" in aree di destinazione (*receiving areas*)²⁸ diverse dalle prime. Obiettivo chiave di questo meccanismo è di separare i diritti edificatori dalle aree sulle quali nascono, al fine di creare una sorta di mercato dei diritti finalizzato a perseguire obiettivi di equità. Uno degli aspetti più interessanti di questo meccanismo è rappresentato dalle maggiori possibilità in termini di realizzazione della "città pubblica" che spesso è rimasta, con i tradizionali strumenti della zonizzazione, un progetto di difficile realizzazione dovuto all'impossibilità di espropriare le aree private per via delle scarse finanze pubbliche²⁹. Il concetto di perequazione urbanistica permette invece di attribuire un indice edificatorio (seppur molto contenuto) anche alle aree finalizzate, ad esempio, alla realizzazione delle dotazioni territoriali (fasce di ambientazione, di protezione delle infrastrutture ecc...) che possono essere "spesi" nelle aree idonee all' "atterraggio", in quelle aree quindi stabilite dal piano stesso. Dopo aver utilizzato i diritti edificatori assegnati i proprietari cedono le aree di decollo gratuitamente all'amministrazione che può utilizzarle nella costruzione della città pubblica³⁰.

²⁷ La perequazione urbanistica ha come obiettivo principale quello di ristabilire l'equità tra cittadini, mentre la perequazione territoriale attiene a principi di equità tra Amministrazioni comunali.

²⁸ Il concetto di area di "decollo" e "atterraggio" sono stati utilizzati nella predisposizione degli strumenti urbanistici PSC e RUE dell'Associazione intercomunale "Terredacqua" della Provincia di Bologna (Associazione Intercomunale "Terredacqua", 2009) per i comuni di Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Crevalcore, Sala Bolognese, San Giovanni in Persiceto e Sant'Agata Bolognese. (responsabile di progetto: Arch. Carla Ferrari) .

²⁹ La stessa LR 20/2000 della Regione Emilia Romagna non prevede la possibilità di individuare aree destinate all'esproprio nella predisposizione del PSC in quanto strumento non conformativo della proprietà privata.

³⁰ L'Ente pubblico in questo contesto può addirittura collocarsi come una sorta di "banca" dei diritti edificatori che non vengono utilizzati in un determinato periodo ma che possono essere rivenduti quando le condizioni del mercato sono più favorevoli.

Un altro meccanismo alla base di questo strumento è quello della “cattura dei plusvalori fondiari” finalizzata ad incamerare da parte dell’ente pubblico il plusvalore che acquistano i beni privati a seguito della realizzazione di opere pubbliche.

Quello della perequazione urbanistica è uno strumento tanto interessante quanto complesso e ancor di più sembra esserlo quello della perequazione territoriale che presuppone volontà concertate a livello sovra-comunale tra diverse Amministrazioni. La perequazione territoriale si basa, anch’essa, su alcuni principi fondamentali che sono rappresentati dal trasferimento tra Comuni di diritti edificatori, distribuzione di quote eque di funzioni indesiderate con finalità di compensare gli effetti negativi derivanti dall’insediamento di funzioni cosiddette intrusive quali, ad esempio, industrie pesanti, inceneritori, depuratori ecc. e infine la condivisione della base imponibile³¹.

Tali principi non sono di facile applicazione, ma la loro sperimentazione tende ad aprire molte opportunità in termini di “miglior governo” delle trasformazioni urbane e territoriali, anche in contesti territoriali complessi come quelli della diffusione urbana caratterizzati da continuo conflitto tra usi e tutela.

³¹ Una chiara ed esaustiva descrizione dei principi alla base della perequazione territoriale è riportata nel libro di Bruzzo, Zimmer (2006).

5. BUONE PRATICHE DALL'EMILIA ROMAGNA.

DALLE APEA ALLE "ATEA": LE AREE TURISTICHE ECOLOGICAMENTE ATTREZZATE

5.1 Introduzione

Le riflessioni fatte nei capitoli precedenti su temi della pianificazione di area vasta, della cooperazione istituzionale, dell'integrazione, del riequilibrio e della compensazione territoriale appaiono utili al fine di ipotizzare alcune forme di pianificazione sostenibile dello sviluppo turistico sostenibile in aree di costa. Come abbiamo visto, le aree costiere saranno, e presumibilmente saranno, destinate ad essere coinvolte da ulteriori processi di trasformazione turistica che se non correttamente pianificati rischiano di compromettere ulteriormente il fragile equilibrio degli ecosistemi esistenti. Secondo tali presupposti gli approcci dovranno essere quanto più possibile di tipo "preventivo" e non "correttivo", di tipo integrato e non settoriale, di tipo multidisciplinare e capaci, infine, di contrapporre le tradizionali logiche di tipo vincolistico e normativo con quelle di tipo gestionale, attive e integrate come accade all'interno delle aree Parco. Obiettivo è il raggiungimento di forme di equilibrio territoriale capaci di governare la complessità esistente e garantire la tutela dei pochi ambiti naturali residui caratterizzati dal continuo conflitto tra usi e tutela.

5.2 Le Aree Ecologicamente Attrezzate (AEA): principi, inquadramento normativo e sperimentazioni

Se assumiamo l'idea del turismo come "industria pesante" ad alto impatto ambientale e territoriale come le attività produttive, tornano utili le considerazioni sulla necessità di programmare e pianificare tali funzioni e usi del suolo come attività di rilevanza sovracomunale caratterizzate da rilevanti effetti sul sistema territoriale, ambientale, economico e sociale.

Il caso delle APEA precedentemente citato ha origini con le disposizioni di cui al Dlgs 112/98 (Decreto Bassanini) il quale disciplina all'art. 26 le Aree Ecologicamente Attrezzate (AEA) nate sulla base di alcune esperienze straniere di gestione ambientale delle aree industriali. Tuttavia il caso italiano si differenzia dai casi esteri per la forte specializzazione dell'esperienza delle AEA sulle aree industriali al contrario di quanto avviene in alcune realtà europee che utilizzano tali principi anche per indicare aree residenziali progettate secondo i principi dello sviluppo sostenibile degli insediamenti.

Le esperienze in Italia sono varie e diversificate¹ ma tutte basate su alcuni elementi di riferimento comuni quali, ad esempio, la necessità di dotare le aree delle infrastrutture e dei sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, prevedere forme di gestione unitaria delle infrastrutture e dei servizi stessi e la possibilità di definire procedure per la l'esonero dall'acquisizione delle autorizzazioni concernenti l'utilizzazione dei servizi presenti.

¹ Si veda www.retecartesio.it + Report

5.2.1 Il caso delle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA) in Provincia di Bologna.

Interessante ancora una volta analizzare il caso dell'Emilia Romagna la quale, attraverso la Deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 118 del 2007, ha approvato l'Atto di Indirizzo e di Coordinamento Tecnico in merito alla realizzazione in Emilia-Romagna delle AEA disciplinate dagli artt. A-14 e A-14 bis² della Legge Urbanistica 20/2000. L'art. 26 del Dlgs 112/98 prevede, infatti, che le Regioni e le Province autonome regolano, con proprie leggi, le aree industriali e le aree ecologicamente attrezzate, dotate delle infrastrutture e dei sistemi necessari a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente nonché le forme di gestione unitaria delle infrastrutture e dei servizi da parte di soggetti pubblici o privati;

Secondo l'art. A-14 "*Aree ecologicamente attrezzate*" della legge regionale gli ambiti specializzati per le attività produttive³ costituiscono, pertanto, AEA se dotate di infrastrutture, servizi e sistemi idonei a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente demandando all'atto di coordinamento regionale la definizione dei requisiti prestazioni con riguardo ai diversi aspetti⁴ aventi forti ricadute sul sistema ambientale e territoriale, tra i quali:

- Prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del terreno;
- Smaltimento e recupero dei rifiuti;
- Trattamento delle acque reflue;
- Contenimento del consumo dell'energia e al suo utilizzo efficace;
- Adeguata e razionale accessibilità delle persone e delle merci

Una importante condizione imposta dalla legge regionale urbanistica è che tutte le previsioni di nuove aree produttive che abbiano una rilevanza sovracomunale (caratterizzate pertanto da effetti sociali, territoriali e ambientali che interessano più comuni) devono assumere, attraverso il PTCP, i caratteri propri delle AEA. A livello locale spetta, invece, al Comune individuare tra i nuovi ambiti produttivi di rilievo comunale (caratterizzate invece da limitati impatti delle attività insediate o da insediare) quelli da realizzare secondo i criteri delle AEA prevedendo la possibilità per i Comuni stessi di trasformare, previa stipula di uno specifico accordo con i soggetti privati interessati, le aree di tipo tradizionale esistenti in AEA prevedendo eventuali forme di incentivi per il riassetto

² L'art. 14 bis introdotto dalla LR 6/2009 disciplina le misure urbanistiche per favorire lo sviluppo delle attività produttive e il relativo procedimento di variante allo strumento urbanistico attraverso l'istituto della conferenza di servizi alla quale è chiamata a partecipare anche la Provincia

³ Definite dall'art. A-13, comma 1 come "*le parti del territorio caratterizzate dalla concentrazione di attività economiche, commerciali e produttive. I predetti ambiti possono altresì contenere una limitata compresenza di insediamenti e spazi collettivi residenziali*" per le quali la Provincia attraverso il PTCP provvede, d'intesa con i Comuni interessati, ad individuare quelle idonee ad essere ampliate per assumere rilievo sovracomunale e ad individuare gli ambiti più idonei alla localizzazione delle nuove aree produttive di rilievo sovracomunale e da individuare prioritariamente nelle aree limitrofe a quelle esistenti stabilendone l'assetto infrastrutturale e le caratteristiche urbanistiche e funzionali.

⁴ Gli obiettivi prestazionali definiti dalla legge regionale e ripresi nell'Atto di Coordinamento sono i seguenti:

- a) salubrità e igiene dei luoghi di lavoro;
- b) prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del terreno;
- c) allo smaltimento e recupero dei rifiuti;
- d) al trattamento delle acque reflue;
- e) al contenimento del consumo dell'energia e al suo utilizzo efficace;
- f) alla prevenzione, controllo e gestione dei rischi di incidenti rilevanti;
- g) alla adeguata e razionale accessibilità delle persone e delle merci.

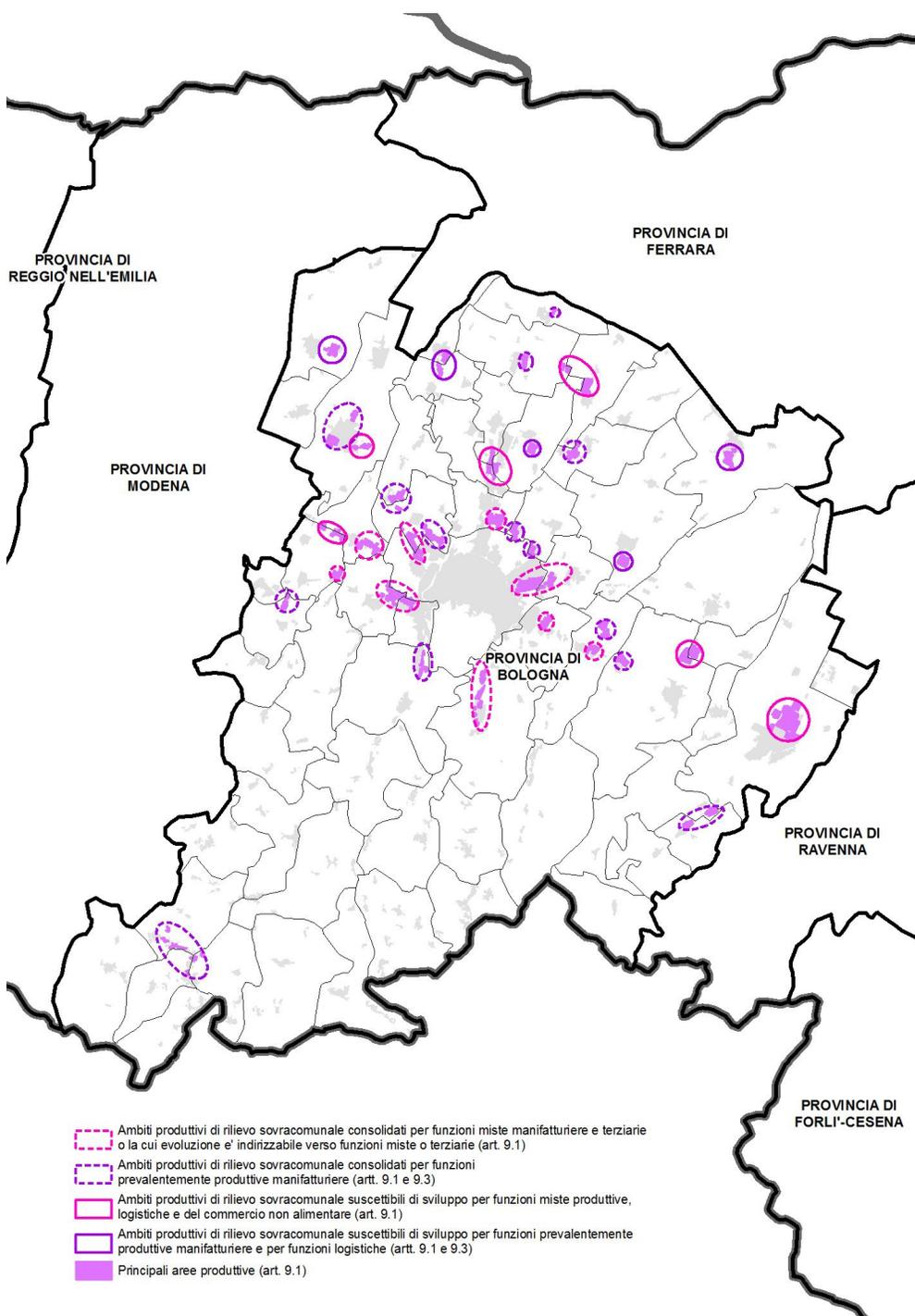
organico delle stesse⁵. Le aree di rilevanza sovracomunale⁶ individuate attraverso lo strumento di area vasta sono successivamente attuate attraverso gli accordi territoriali più volte richiamati che dovranno anche prevedere le modalità di versamento e gestione degli oneri il cui utilizzo dovrà essere programmato in maniera unitaria, al fine della realizzazione delle dotazioni previste quali ad esempio gli impianti, le infrastrutture e i dei servizi necessari, indipendentemente dalla collocazione degli stessi anche al di fuori dai confini amministrativi del Comune nel cui territorio è localizzata l'area produttiva.

⁵ La stessa Regione promuove la trasformazione delle aree produttive esistenti in AEA attraverso l'erogazione di contributi nell'ambito del programma triennale regionale per la tutela dell'ambiente, ai sensi degli artt. 99 e 100 della L.R. n. 3 del 1999

⁶ Le AEA sono inoltre distinte in nuove (comunali o sovracomunali) o esistenti a prescindere dal rango sovracomunale o comunale. Sono nuove quelle da prevedere in aree originariamente non edificate o quelle per le quali un processo di trasformazione significativa (ad esempio di un'area dismessa) porta ad un insediamento del tutto diverso da quello precedente. La loro individuazione e disciplina spetta al PTCP. Sono invece AEA esistenti quelle aree produttive esistenti (comunali e sovracomunali) per le quali, tramite un accordo tra le istituzioni interessate e le imprese, viene definito un programma di progressiva trasformazione in AEA attraverso il miglioramento delle prestazioni ambientali. Le aree esistenti possono essere anche accompagnate da ampliamenti delle stesse anche come forme di incentivo e al fine di favorire un processo tale per cui le nuove infrastrutture e i servizi previsti per l'ampliamento contribuisca al raggiungimento degli obiettivi di qualità anche dell'area esistente. La loro individuazione e disciplina spetta ai comuni.

Individuazione degli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale della Provincia di Bologna

Elaborazione Maria Grazia Murru



Fonte dati cartografici:

www.provincia.bologna.it: Catalogo dati del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia di Bologna.

www.regione.emilia-romagna.it: Geoportale Regione Emilia Romagna

Altro aspetto di particolare importanza (con riferimento anche alle considerazioni sugli insediamenti turistici localizzati in aree sensibili) è la possibilità (ai sensi dell'art. A-13, comma 9) di stipulare accordi ai sensi dell'art. 18 della LR 20/2000 per gli interventi di riassetto organico dei complessi industriali esistenti prevedendo anche la possibilità della delocalizzazione degli stessi attraverso forme di incentivi urbanistici.

Relativamente all'Atto di Indirizzo e di Coordinamento Tecnico regionale citato precedentemente gli aspetti sui quali appare più utile soffermarsi ai nostri fini è che lo stesso appare soprattutto finalizzato a minimizzare gli effetti e le pressioni sull'ambiente secondo un approccio di tipo preventivo e precauzionale e di uno sviluppo economico e produttivo di tipo sostenibile⁷ anche attraverso forme di agevolazione dei processi di miglioramento della dotazione delle infrastrutture e dei servizi comuni di elevata qualità nonchè consentire alle autorità competenti un più agevole ed efficace controllo degli impatti inquinanti delle produzioni.

Le principali fasi attuative e gestionali sono di seguito sintetizzate:

1. Individuazione e regolamentazione dell'AEA attraverso i criteri descritti precedentemente⁸;
2. Attribuzione agli Enti Locali (Provincia e/o Comuni⁹) delle responsabilità in merito alle attività di indirizzo e controllo delle fasi attuative dell'AEA con il compito di predisporre le linee di indirizzo per la realizzazione dell'analisi ambientale iniziale delle politiche ambientali e dei criteri per la gestione ambientale e per la qualità dell'area fino al monitoraggio della sua attuazione e gestione;
3. Individuazione di un Soggetto Responsabile per la gestione dell'AEA, anche attraverso il coinvolgimento delle imprese, con il compito di predisporre il Programma Ambientale dell'area sulla base delle Linee guida redatte dal soggetto titolare delle funzioni di indirizzo e controllo (Provincia, Comune o Associazione o Unione di Comuni) al quale risponde in merito al buon funzionamento dell'organizzazione ambientale;
4. Definizione degli accordi tra i soggetti istituzionali e gli operatori del settore chiamati al rispetto delle linee guida e definizione del Programma Ambientale dell'AEA;
5. Monitoraggio nel tempo degli indicatori e delle prestazioni ambientali dell'AEA definiti attraverso il Programma ambientale;

Le Province e i Comuni si avvalgono del Comitato di Indirizzo quale sede nel quale far confluire gli interessi dei soggetti pubblici e privati coinvolti per tutto l'arco di tempo che va dalla pianificazione, all'attuazione e alla successiva gestione dell'AEA.

In un tale scenario un ruolo strategico sembra essere assegnato al Soggetto Responsabile che potrà essere individuato in un soggetto pubblico, pubblico-privato, privato o costituito appositamente oppure in forme associative tra comuni o loro consorzi, già esistenti e senza oneri

⁷ Parallelemente alle azioni finalizzate all'agevolazione nell'ottenimento delle autorizzazioni, semplificazioni normative, ottenimento delle certificazioni ambientali da parte delle imprese ecc...

⁸ Per le ATEA da fare sulla base dei criteri validi per le APEA e delle valutazioni sulla CCT

⁹ Provincia per le aree di rilievo sovracomunale nuove e/o esistenti, Comuni anche attraverso le forme associative delle Associazioni o delle Unioni di Comuni per le aree di interesse comunale;

aggiuntivi a carico delle amministrazioni pubbliche. A tal fine le Linee guida della Provincia di Bologna (aggiornamento 2008) prevedono la possibilità di garantire al Soggetto Gestore la sostenibilità economica prevalentemente attraverso l'utilizzo di parte delle risorse derivanti dalle forme di perequazione territoriale e quindi del Fondo di Compensazione Territoriale. Altra forma di copertura dei costi dovrebbe derivare da forme di contribuzione da parte delle imprese insediate, ad esempio, in funzione della superficie occupata, dei carichi di inquinanti prodotti ecc..., da contributi derivanti dai risparmi determinati per le aziende grazie al soggetto gestore stesso o dall'istituzione di tariffe sul servizio svolto dal soggetto gestore stesso. Altra forma di contribuzione potrebbe inoltre derivare, senza oneri aggiuntivi per le amministrazioni locali, dall'affidamento al soggetto gestore, alcuni servizi in capo ai Comuni quali la manutenzione delle aree verdi e delle strade di pertinenza dell'ambito produttivo stesso. Infine le linee guida ipotizzano anche la possibilità di affidare in concessione al soggetto gestore alcune dotazioni territoriali derivanti ad esempio dall'attuazione dei pini urbanistici e quindi previste per legge o da richiedere come contributo aggiuntivo alle aziende stesse e che il soggetto gestore potrebbe affittare a soggetti terzi.

5.3 Dalle APEA alle “ATEA”: Aree Turistiche Ecologicamente attrezzate. Obiettivi e dispositivi alla base del modello

Per concludere possiamo provare a delineare, sulla base delle considerazioni fatte finora, quale potrebbe essere la forma di governo integrato dei territori costieri emiliano-romagnoli rispetto al tema del turismo relativamente al territorio regionale dell'Emilia Romagna. Le questioni che sono state aperte sono diverse e piuttosto complesse, ognuna delle quali necessiterebbe di ulteriori e specifici approfondimenti. Tuttavia, l'obiettivo del presente studio è provare a delineare un percorso che, partendo dalle politiche, dagli strumenti normativi e di attuazione esistenti, definisca alcune linee guida finalizzate a mettere a sistema quanto già sperimentato con un certo grado di successo in contesti territoriali e in settori molto diversi da quelli del turismo. Una logica di questo tipo fa propri i principi derivanti dalle indicazioni sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere basati sulla necessità di non sovrapporre ulteriori strumenti ad un quadro già piuttosto complesso, frammentario ed eccessivamente articolato tentando piuttosto di mettere a sistema le opportunità esistenti.

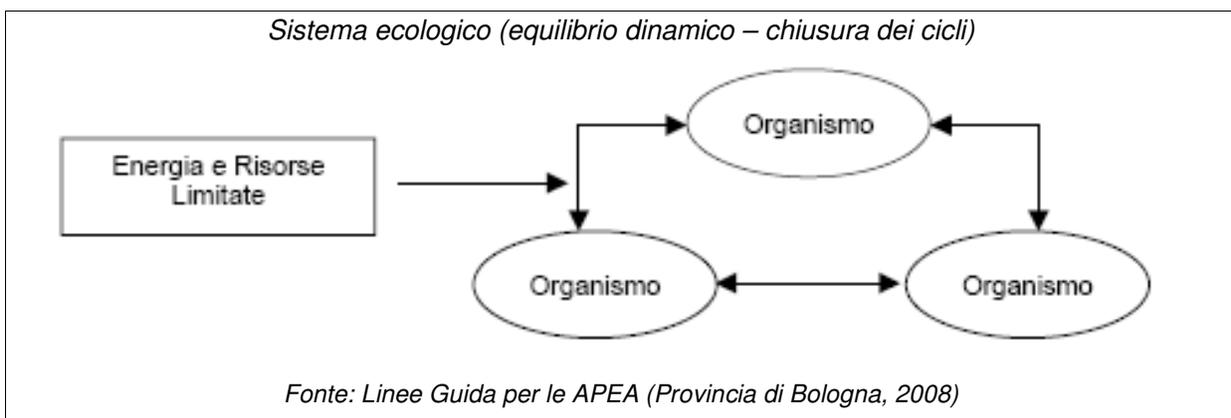
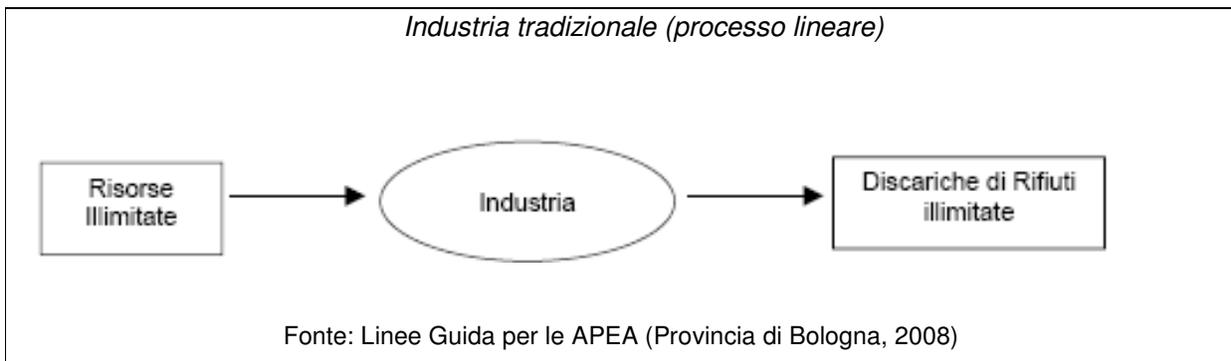
Il concetto di integrazione, come più volte sottolineato, secondo la GIZC attiene infatti oltre che all'integrazione degli obiettivi e degli strumenti per raggiungerli anche delle politiche, dei settori e dei livelli dell'amministrazione pertinenti nonché delle diverse componenti territoriali che fanno parte del sistema costiero. L'integrazione deve avvenire sia sul piano temporale (attraverso la definizione di visioni strategiche di lungo periodo) che sul piano fisico-territoriale (attraverso l'equilibrio delle diverse situazioni territoriali e delle loro inter-relazioni) secondo approcci che siano quanto più multidisciplinari e multiscalari.

Come descritto all'interno del capitolo 3 la fase di attuazione della GIZC in Italia è ancora in fase preliminare e anche le esperienze più mature condotte a livello regionale, come nel caso dell'Emilia Romagna, mostrano come di fatto i principali passi avanti siano stati fatti sull'implementazione del sistema di conoscenze relative alle questioni di carattere prettamente ambientale quali ad esempio i rischi di subsidenza, erosione costiera, inquinamento delle acque ecc... Appare invece ancora piuttosto carente la sperimentazione di forme di governo del territorio basate su approcci cooperativi all'interno dei quali la pianificazione urbanistica può, e deve assumere, un ruolo importante come campo di integrazione delle diverse discipline che incidono direttamente e indirettamente sulle zone costiere. La pianificazione urbanistica e territoriale può rappresentare uno strumento per il miglioramento dei benefici economici, la riduzione dei danni ambientali, raccordo intersistituzionale e approccio ecosistemico.

In una tale prospettiva interessanti sollecitazioni derivano dalle esperienze di cooperazione interistituzionale che, attraverso accordi territoriali, prevedono la gestione associata delle funzioni urbanistiche e quindi la predisposizione di strumenti di livello sovracomunale all'interno dei quali sperimentare forme di perequazione territoriale e compensazione finalizzate al riequilibrio territoriale (come avviene nel caso delle APEA descritte nei paragrafi precedenti).

È all'interno di questo quadro teorico-pratico che si tenterà di tracciare alcune linee guida finalizzate ad ipotizzare forme di gestione integrata dei territori costieri con una particolare attenzione al tema del turismo il quale può rappresentare da un lato, un reale rischio di ulteriore compromissione del territorio e, dall'altro, un'importante opportunità di sviluppo sostenibile per il territorio costiero dell'Emilia Romagna.

Le esperienze delle APEA condotte nella Provincia di Bologna hanno dimostrato una generale efficacia delle politiche finalizzate a compensare gli effetti delle attività maggiormente impattanti attraverso l'utilizzo di una serie di istituti normativi e strumenti di attuazione capaci di innescare forme di equilibrio territoriale a partire da processi di pianificazione di area vasta condivisi a livello locale. I criteri alla base della progettazione delle APEA sono inoltre interessanti al fine della realizzazione di aree caratterizzate dalla cd. "chiusura dei cicli", studiati nell'ambito dell'ecologia industriale¹⁰, secondo i quali ogni scarto viene re-immesso in circolo, come materia prima o al fine di produrre energia finalizzata ad avviare altri processi essenziali al mantenimento dell'equilibrio globale.



¹⁰ Come scienza che studia i flussi di materia e di energia con la finalità di ridurre quanto più possibile l'uso di risorse e l'inquinamento.

Principi questi che potrebbero essere trasposti anche al settore turistico al fine di qualificare, non solo i nuovi insediamenti turistici previsti nell'ambito della pianificazione di area vasta, ma anche gli insediamenti turistici esistenti e che determinano impatti rilevanti su tutto il sistema costiero del quale fanno parte come accade nel sistema costiero emiliano-romagnolo. Parallelamente alcune azioni dovranno essere rivolte alla compensazione degli effetti sulle aree più fragili come il Parco Regionale del Delta del Po localizzato nel sub-ambito costiero localizzato a nord del territorio regionale. Un approccio di questo tipo permette di mettere in relazione ambiti di sviluppo costiero anche molto distanti e diversificati come quello localizzato a nord della costa e quello localizzato invece più a sud che con la presenza di Rimini concentra le maggiori previsioni di trasformazione del territorio costiero.

5.4 Il Sistema “COSTA” dell’Emilia Romagna

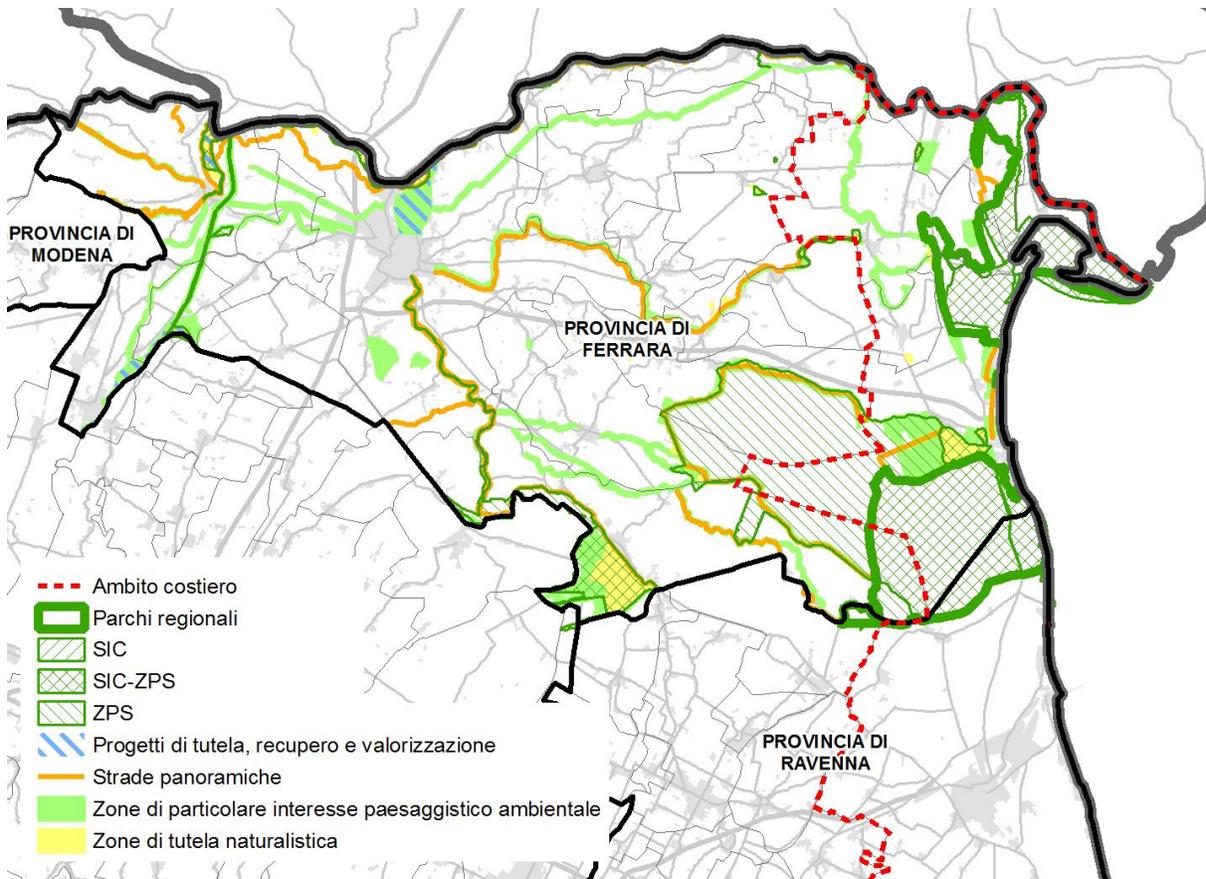
Prima di ipotizzare forme di programmazione e pianificazione del territorio è utile soffermarsi brevemente sull'analisi dell'ambito costiero così come individuato dal programma per la GIZC della Regione Emilia Romagna, descritto nel precedente capitolo 3. Il programma ha infatti suddiviso l'ambito regionale costiero in tre sub-ambiti costituiti dall'ambito Costiero Nord “Sistema insediativo del Delta”, dall'ambito Costiero Centrale “Territorio Ravennate” e dall'ambito Costiero Sud “Città lineare della Costa”. Se l'ambito centrale e quello sud si caratterizzano per la presenza della città lineare costiera¹¹ estesa per la quasi totalità dei due sub-ambiti quello più a nord (che come abbiamo visto nel capitolo primo rappresenta l'unica area libera di dimensioni rilevanti presente su tutto il versante Adriatico) si caratterizza per la presenza di importanti ecosistemi naturali costituiti da sistemi dunali, aree umide ecc...

Nonostante l'estrema diversificazione dei tre sub-ambiti, nel secondo capitolo, abbiamo visto come nel caso emiliano romagnolo la presenza del turismo come attività prevalente porta a considerare il sistema costiero addirittura “coincidente” col sistema turistico (RER, 2005).

¹¹ Ma che tuttavia si caratterizza anche per la presenza di alcuni sistemi ambientali localizzati nelle aree retrostanti e per le quali già alcune proposte urbanistiche innovative negli anni Sessanta, proponevano l'integrazione con il sistema costiero ipotizzando forme di turismo alternative alle spiagge.

Il sistema delle principali risorse naturali e paesaggistiche presenti nell'ambito costiero nord

Elaborazione Maria Grazia Murru



Fonte dati cartografici:

www.provincia.ferrara.it: Catalogo dati del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia di Ferrara.

www.regione.emilia-romagna.it: Geoportale Regione Emilia Romagna

5.5 Linee guida per la cooperazione interistituzionale e la “ricomposizione territoriale”

Il modello di ricomposizione territoriale finalizzato alla definizione di strategie integrate di intervento di area vasta permette di ipotizzare la sperimentazione di forme di associazionismo di “tipo variabile” sia per geometria che per forma associativa anche al fine di incentivare processi quanto più volontari e spontanei possibile. Secondo tale approccio le attuali forme associative esistenti (Associazioni intercomunali e Unioni di Comuni) sul sistema costiero emiliano romagnolo potrebbero prevedere forme di convenzionamento per la gestione di alcune funzioni in forma associata a prescindere dalla contiguità territoriale e dall'appartenenza alla stessa Provincia. Una tale prospettiva permetterebbe, ad esempio, di sperimentare le strategie di “riequilibrio e compensazione territoriale” finora ipotizzate indispensabili in territori dove la velocità e le opportunità di trasformazione (e di sviluppo economico) sono estremamente diversificate come accade tra gli ambiti sud, centro e nord della costa emiliano-romagnola¹². La recente LR 21/2012 “*Misure per assicurare il governo territoriale delle finzioni amministrative secondo il principio della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*” finalizzata ad individuare la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali rappresenta in tal senso un'importata opportunità.

La Legge regionale n.21 del 21/12/2012 si inserisce in un contesto normativo, economico e sociale fortemente caratterizzato dalla crisi internazionale che ha interessato anche l'Italia e che ha spinto il legislatore nazionale prima, e quello regionale poi, all'adozione di una serie misure volte al contenimento della spesa pubblica, al coordinamento della finanza ed al sostanziale “riordino” dell'assetto istituzionale dei sistemi territoriali di governo¹³ che coinvolge anche le Province.

Di fatto però tale processo di riforma che prevedeva il riordino delle Province ha subito una forte battuta d'arresto con la legge n.228 del 24/12/12 (legge di stabilità per il 2013) che ha previsto la sospensione sia del processo di riordino territoriale delle province con rilevanti conseguenze sull'attuazione delle norme di riorganizzazione delle province originariamente dettate dal decreto Salva-Italia, su quelle introdotte dal DI 95/2012 e, conseguentemente, anche su quelle previste dal legislatore regionale nella LR 21/2012¹⁴.

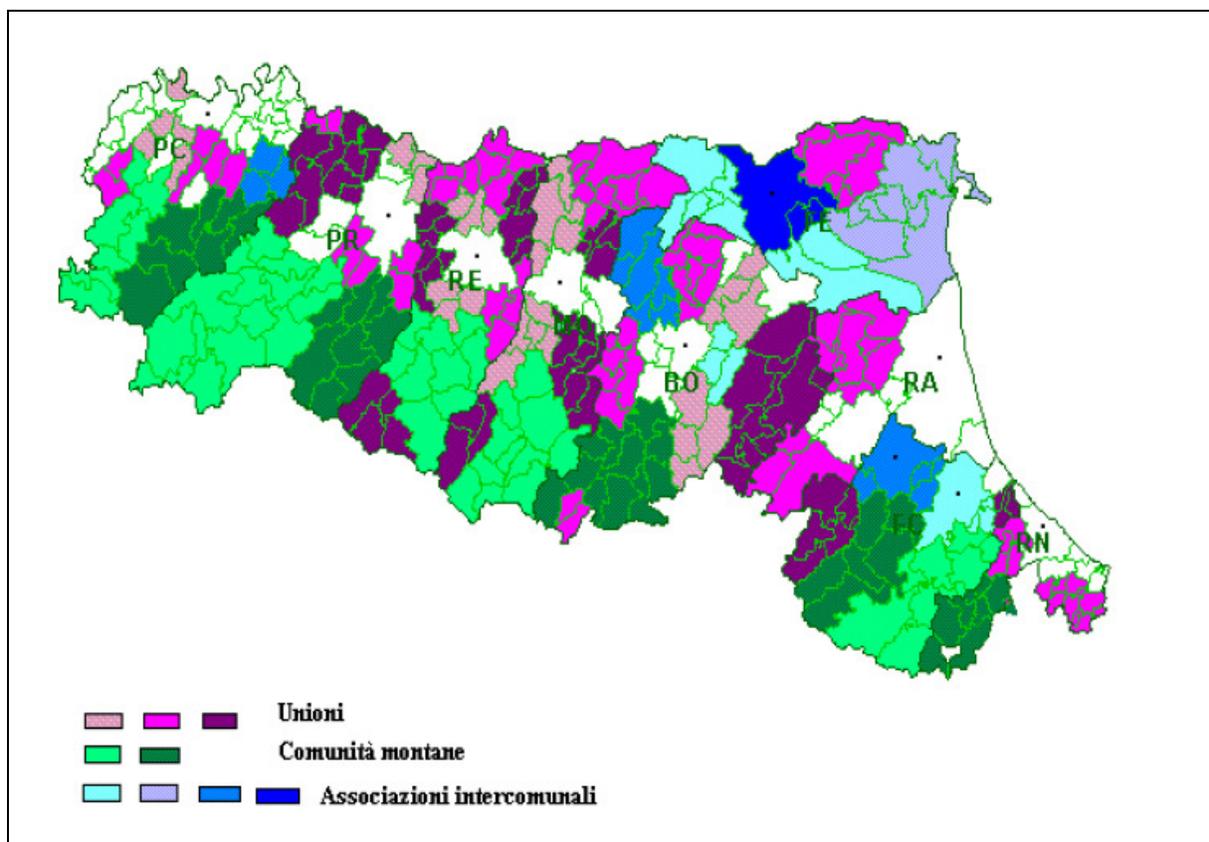
Come si evince dalla carta sulle forme associative in Emilia Romagna al 31 dicembre 2010 paradossalmente, e in antitesi con i principi della GIZC, l'area costiera sembra non essere stata coinvolta finora in maniera meno incisiva dai processi di associazionismo che invece hanno caratterizzato il resto della realtà regionale coinvolgendo la quasi totalità dei Comuni.

¹² Le forme associative, come abbiamo visto, vanno da quelle più impegnative come la fusione dei comuni a quelle meno vincolanti come le Convenzioni.

¹³ In questo senso devono essere segnalati il D.L. n. 78/2010 (convertito nella L. n. 122/2010), il D.L. n. 138/2011 (convertito nella L. n.148/2011), il D.L. n. 201/2011 (convertito nella L. n. 214/11), il D.L. 95/2012 (convertito nella L. n.135/2012), il D.L. 188/2012 non convertito in legge a seguito della decisione della Commissione Affari Costituzionali del Senato di interrompere l'esame del relativo disegno di legge di conversione ed infine la legge di stabilità per il 2013, l.n. 228 del 24/12/2012.

¹⁴ Si è così determinata l'impossibilità per lo Stato e le Regioni di svuotare le Province delle loro funzioni trasferendole alle Regioni o ai Comuni unitamente all'esigenza di riconoscere in capo alle stesse, per tutto il 2013, l'esercizio delle attuali funzioni (nel frattempo è stato disposto il commissariamento fino al 31/12/2013 delle Province già commissariate o di quelle Province i cui organi siano in scadenza nel 2013).

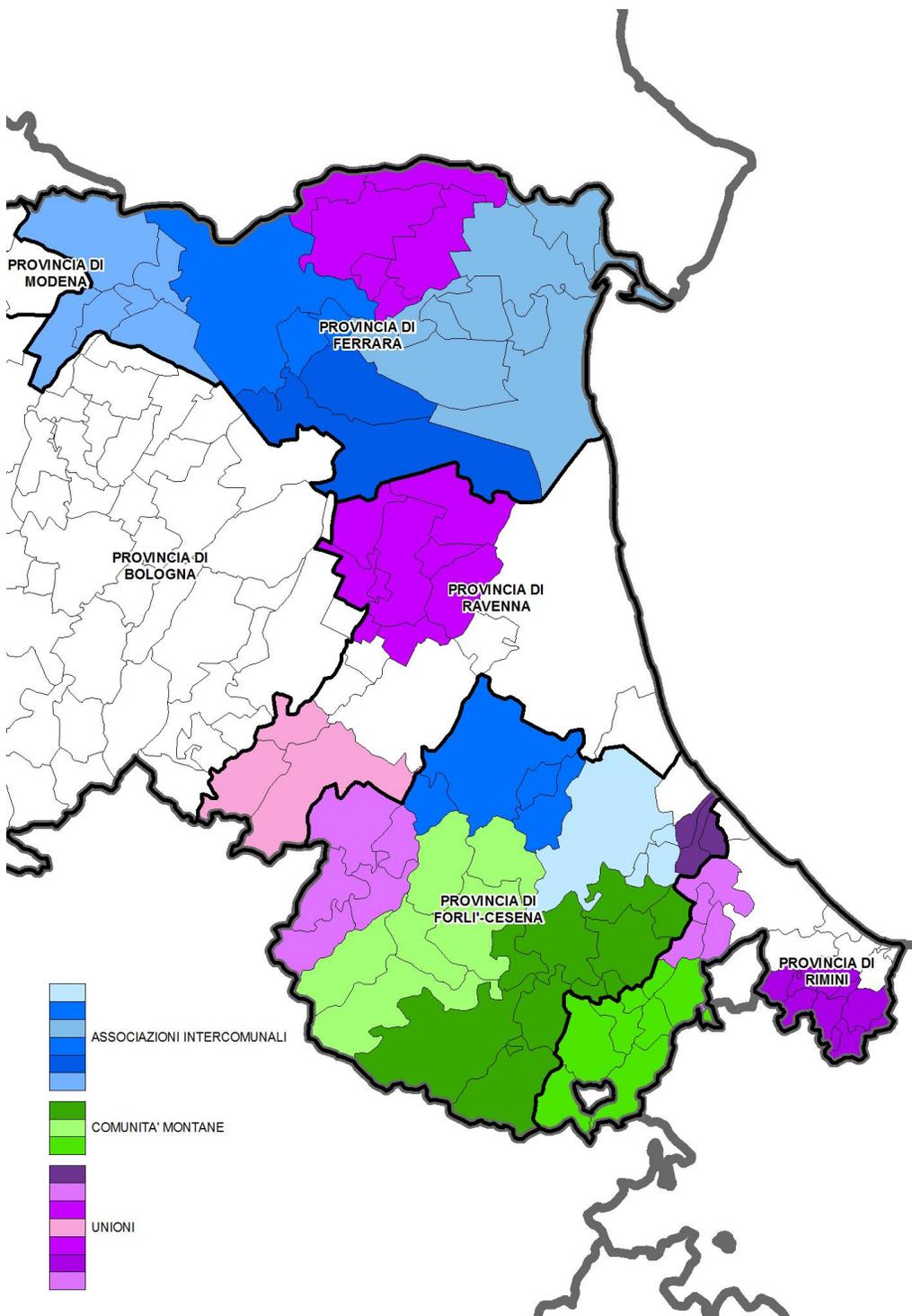
Forme associative presenti nella Regione Emilia Romagna al 2010



Fonte: elaborazione IFEL - Ufficio Studi Autonomie locali e sistemi territoriali su dati A8CI 2011 e Istat 2011

Forme associative presenti nella sistema costiero della Regione Emilia Romagna al 2010

Elaborazione Maria Grazia Murru



Fonte dati cartografici:

www.regione.emilia-romagna.it: Geoportale Regione Emilia Romagna

Tuttavia la recente LR 21 del 21 dicembre 2012 (per ora sospesa a seguito delle subentrate disposizioni nazionali di cui sopra) impone anche al contesti costieri l'avvio di quei processi di ricomposizione territoriale finalizzati a definire i c.d ambiti territoriali ottimali per la gestione di alcune funzioni fondamentali da parte dei Comuni¹⁵ comprese quelle derivanti dal processo di riordino delle Province per ora sospeso. Obiettivo della legge regionale è chiaramente favorire la formazione di Fusioni e Unioni di Comuni anche attraverso opportune forme di incentivi finanziari¹⁶. La disciplina, che è contenuta nella legge valorizza, come in passato è già avvenuto in Emilia Romagna, le volontà e le vocazioni associazionistiche dei Comuni poiché tali Enti sono chiamati a formulare proprie proposte di ambito, seppur sulla base di criteri predeterminati atti ad assicurare un adeguato livello di gestione delle funzioni amministrative e dei servizi.

La legge regionale prevede che i Comuni debbano svolgere obbligatoriamente in forma associata con tutti gli altri Comuni inclusi nell'ambito almeno tre delle seguenti quattro funzioni fondamentali¹⁷ (oltre ai sistemi informativi e delle tecnologie dell'informazione):

1. pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di ambito di livello sovra-comunale
2. attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
3. progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
4. polizia municipale e polizia amministrativa locale.

In linea con le disposizioni normative regionali possiamo pertanto ipotizzare quale potrebbe essere lo scenario auspicabile¹⁸ che tenga conto delle diverse considerazioni fatte finora sul complesso governo dei territori costieri¹⁹. Di seguito si riporta un'ipotesi (Figura 1) di possibili forme di aggregazione che si potrebbe configurare a seguito della legge regionale e definita sulla base di alcune analisi di tipo "territoriale" fatte su scala regionale (omogeneità del sistema insediativo, presenza di elementi naturali di rilevanza sovracomunale ecc...).

¹⁵ Obbligatorio per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti.

¹⁶ Sembra pertanto ormai matura l'esperienza delle forme associative volontarie grazie alle quali probabilmente si è delineata una geografia delle forme di aggregazione territoriale che attualmente copre la quasi totalità del territorio regionale.

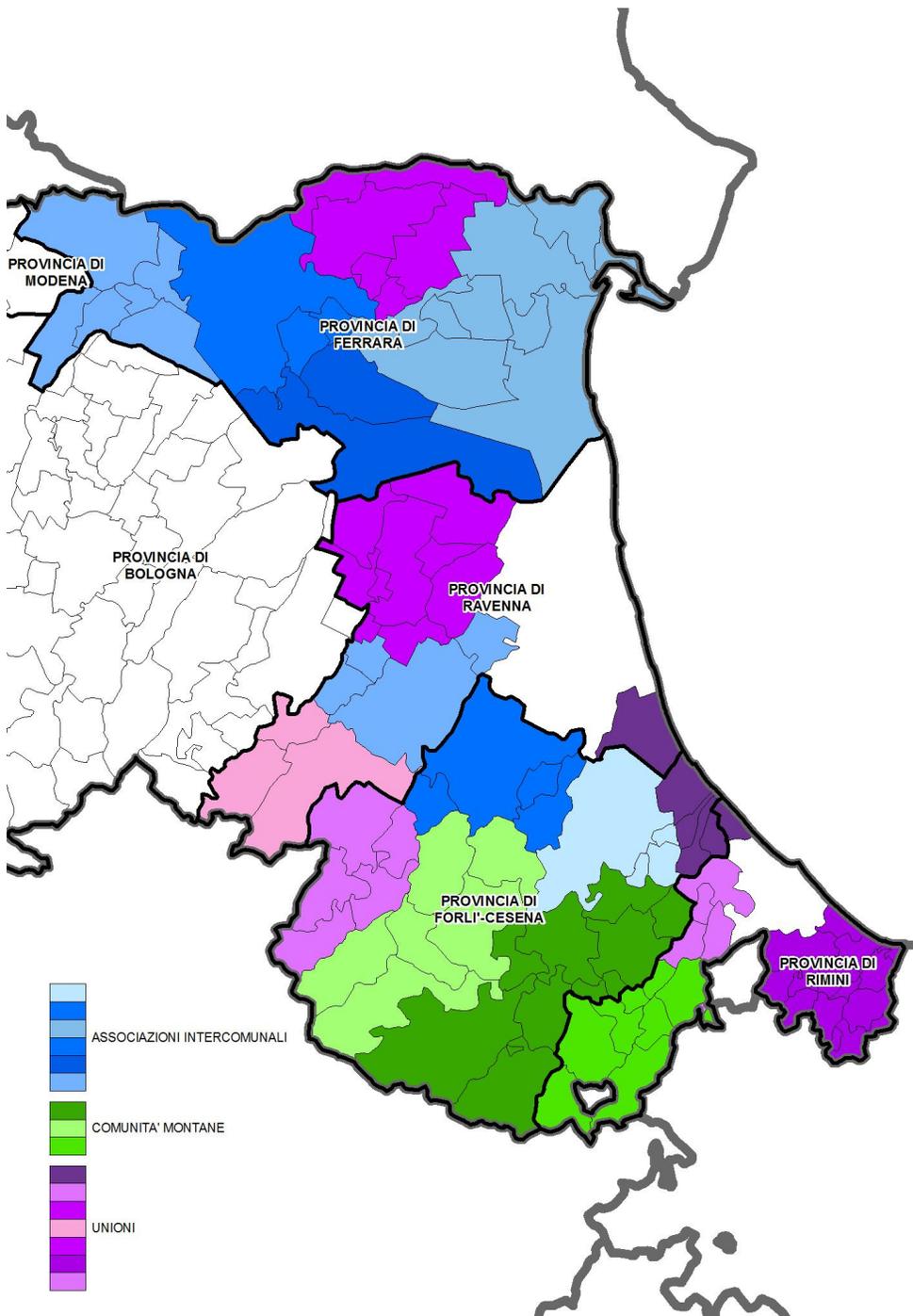
¹⁷ Definite dall'art. 19 della L. 135/2012 di conversione del D.L. 95/2012

¹⁸ Il processo di riordino è tuttora in corso e prevede che i Comuni avanzino le proprie proposte tenendo conto di alcuni requisiti richiesti dalla legge regionale quali, ad esempio, la necessità di prevedere un limite minimo demografico pari a 30.000 abitanti (15.000 per i comuni appartenenti a Comunità Montane per le quali è stato definito l'obbligo di trasformazione in Unioni di Comuni), appartenenza dei Comuni alla stessa Provincia e contiguità territoriale (condizioni queste derogabili su espressa e motivata richiesta dei comuni). Dovranno far parte degli ambiti ottimali tutti i Comuni della Regione ad eccezione dei Comuni capoluogo salvo richiesta esplicita di inserimento. La Regione provvede alla definizione degli ambiti entro 90 giorni dall'acquisizione delle proposte e, in alternativa, provvede in via sostitutiva.

¹⁹ La legge regionale prevede che, laddove all'interno di un ambito ottimale, non vi sia neppure un'Unione di Comuni già costituita i Comuni possono costituire un'unica unione finalizzata alla gestione delle funzioni fondamentali o, in alternativa stipulare tra loro un Convenzione oppure se una parte di essi istituisce un'Unione di Comuni gli altri dovranno stipulare con la stessa un Convenzione.

Ipotesi di nuove aggregazioni comunali a seguito della LR 21 del 2012

Elaborazione Maria Grazia Murru



Fonte dati cartografici:

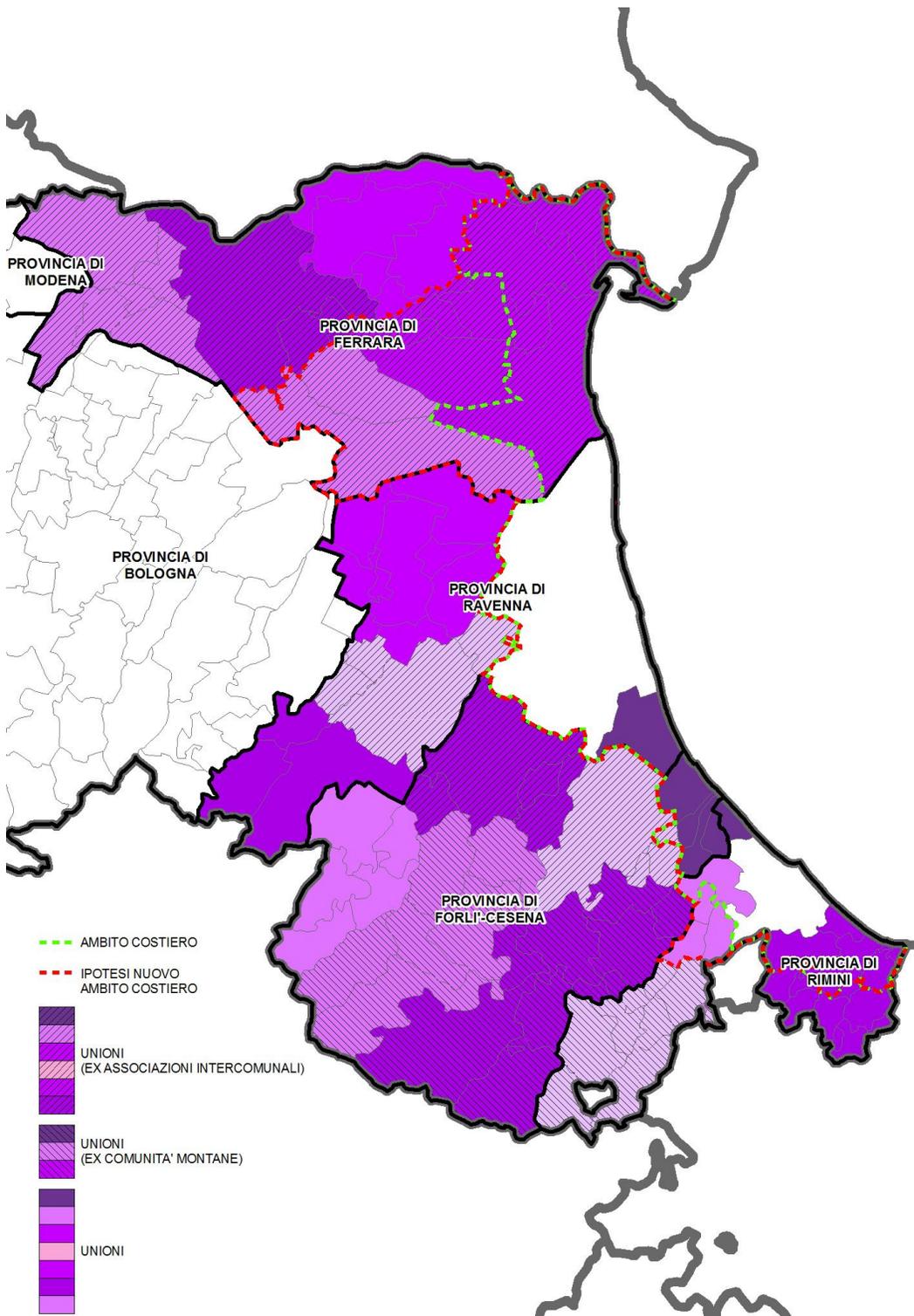
www.regione.emilia-romagna.it: Geoportale Regione Emilia Romagna

La legge regionale ha imposto la trasformazione di tutte le comunità montane in Unioni di Comuni. Viste le forme di incentivo previste dalla stessa possiamo ipotizzare che anche le Associazioni presenti si trasformino anch'esse e in tempi relativamente brevi in Unioni di Comuni. Il quadro che

si andrebbe così a configurare (almeno relativamente alla gestione delle funzioni fondamentali tra le quali l'urbanistica) potrebbe essere quello rappresentato nella successiva figura 2:

Ipotesi successivo sviluppo delle ggregazioni comunali a seguito della LR 21 del 2012

Elaborazione Maria Grazia Murru



Fonte dati cartografici

www.regione.emilia-romagna.it: Geoportale Regione Emilia Romagna

Il quadro così delineato potrebbe essere considerato come concreta opportunità per incentivare forme di pianificazione del territorio che facciano propri i principi della GIZC la quale, come auspica la stessa Regione, dovrebbe essere assunta all'interno di tutti gli strumenti di pianificazione territoriale dei Comuni costieri. Un'ulteriore opportunità in questi termini poteva derivare anche dall'occasione mancata del riordino delle Province²⁰ stesse previsto dal DL 95/2012 (cd. Spending review) e che aveva previsto una generale riduzione del numero delle Province esistenti che, nel caso emiliano-romagnolo, avrebbe determinato l'accorpamento di tutte le Province costiere ad eccezione di quella di Ferrara²¹.

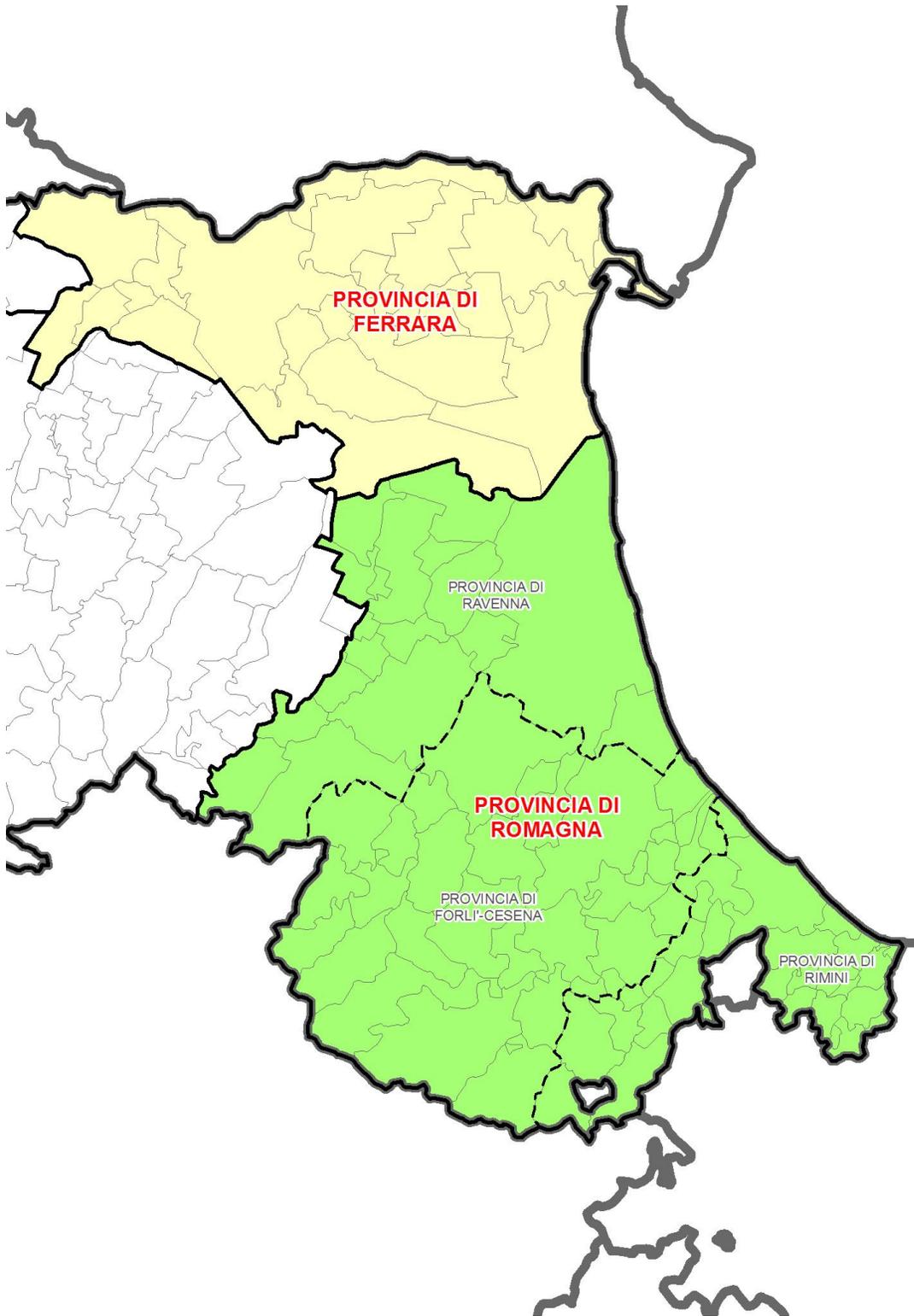
Tuttavia, ai fini delle successive considerazioni anche rispetto al ruolo che le Province assumono in tema di pianificazione di area vasta, si riporta di seguito (Figura 3) quella che potrebbe essere la nuova situazione qualora i provvedimenti nazionali venissero confermati così come previsto dalle iniziative legislative temporaneamente sospese (Figura 2) e rispetto agli effetti dei provvedimenti regionali in materia di riorganizzazione delle funzioni amministrative.

²⁰ Alle quali restano comunque le competenze in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente

²¹ L'art. 2 "Riordino delle Province nelle Regioni a statuto ordinario" del Decreto Legge prevedeva: "a decorrere dal 1° gennaio 2014 le Province nelle regioni a statuto ordinario sono le seguenti (...): Provincia di Romagna in luogo delle Province di Forlì-Cesena, di Ravenna e di Rimini".

Ipotesi riordino delle Province previsto dal DL 95/2012

Elaborazione Maria Grazia Murru



Fonte dati cartografici

www.regione.emilia-romagna.it: Geoportale Regione Emilia Romagna

5.6 Linee guida per la costituzione delle Aree Turistiche Ecologicamente Attrezzate²² (ATEA)

Aldilà dello scenario che potrebbe emergere a seguito dei provvedimenti anzionali sul riordino delle Province e di quelli regionali finalizzati alla gestione delle funzioni fondamentali (tra le quali la pianificazione urbanistica ed edilizia e la partecipazione alla pianificazione territoriale di ambito di livello sovra-comunale), il processo avviato appare fondamentale per contribuire ad incentivare le forme di cooperazione interistituzionale e integrazione auspicate anche dall'UE in materia di Gestione Integrata della Zona Costiere.

Secondo una tale prospettiva la costituzione di Aree Turistiche Ecologicamente Attrezzate (ATEA), così come delineate nella parte introduttiva del capitolo, è più facilmente ipotizzabile. Il percorso necessita, tuttavia, del coinvolgimento di molteplici attori istituzionali ognuno di quali assumerebbe un ruolo determinante come avvenuto anche per le citate, e in alcuni casi consolidate, esperienze in tema di Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA).

L'ipotesi di mettere in relazione ambiti di sviluppo costiero così diversificati come quello nord, centro e sud della costa emiliano romagnola richiede necessariamente il fondamentale intervento da parte della Regione anche rispetto all'attuale quadro normativo regionale in materia di pianificazione territoriale e urbanistica.

L'attuale LR 20/2000 dovrebbe prevedere, come accade per le APEA, specifiche norme finalizzate alla costituzione delle ATEA stesse attraverso una specifica disciplina che definisca quali aree turistiche (esistenti, di nuova previsione, di rango comunale, di rango sovracomunale ecc...) debbano, o possano, assumere la qualificazione di ATEA. Le nuove aree di espansione o di riqualificazione turistica di cui sopra²³, individuate attraverso le valutazioni di area vasta e previste nell'ambito di ciascun Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), dovrebbero essere successivamente attuate proprio attraverso gli Accordi territoriali (ex art. 15 LR 20/2000).

Considerata la rilevanza e l'estensione del territorio coinvolto la stessa Regione dovrebbe, inoltre, intervenire nell'Accordo Territoriale²⁴ da stipularsi con le Province costiere e i comuni coinvolti (attraverso le diverse forme associative esistenti o ipotizzate) oltre che con eventuali altri soggetti portatori di interesse siano essi pubblici e/o privati²⁵. Questo sarebbe in linea con quanto rilevato dal Rapporto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM, 2011) rispetto alle principali difficoltà riscontrate nell'attuazione alla GIZC e derivanti del mancato avvio di efficaci processi di governance, di raccordo e coordinamento interistituzionale a livello orizzontale e verticale.

All'interno di tali accordi dovranno essere previste (oltre alle forme di compensazione da realizzarsi in fase di attuazione e in termini ambientali, infrastrutturali, impiantistiche, relative ai servizi ecc..)

²² Citare caso marchigiano

²³ Ci si riferisce in questo caso ad un ambito territoriale che potrebbe essere quello provinciale (nel caso in cui sia confermata la presenza delle 4 attuali Province costiere) o quello di competenza delle singole Unioni o Associazione di Comuni nel caso in cui le iniziative sul riordino delle Province portino alla sostituzione delle attuali 3 Province con un'unica Provincia della Romagna.

²⁴ Così come delineato nel paragrafo relativo alle APEA e attraverso la possibilità introdotta con la LR 6/2009 alla legge regionale in materia di urbanistica e pianificazione territoriale LR 20/2000 che consente tale possibilità.

²⁵ Fondamentale sarebbe per esempio la partecipazione degli Enti Parco, l'Autorità Portuale di Ravenna, le Autorità dei Bacini, eventuali associazioni ambientaliste, Università, associazioni di categoria del settore turistico ecc...

anche le modalità di costituzione del c.d. Fondo di compensazione²⁶ (come previsto per le APEA) finalizzato ad incamerare le risorse necessarie per la compensazione degli effetti sul territorio sovracomunale (dell'Unione o dell'Associazione di Comuni) di cui l'ATEA fa parte e secondo le indicazioni derivanti dalle Linee guida regionali sulla GIZC. Come abbiamo visto alcune realtà comunali (i Comuni capoluogo di Provincia) rimarrebbero esclusi²⁷ da questo processo di *“equa ridistribuzione delle risorse”* nonostante spesso costituiscano da soli il territorio all'interno dei quali si concentrano le maggiori trasformazioni e quindi i maggiori interessi economici. A tal fine si ipotizza che anche gli ambiti di trasformazione territoriale previsti all'interno degli strumenti urbanistici di tali Comuni concorrano attraverso un contributo finalizzato al *“Fondo per la GIZC di rilievo sovracomunale”*²⁸ finalizzato a compensare gli effetti delle trasformazioni (derivanti anche dalle fasi di negoziazione pubblico/privato²⁹) anche al di fuori dei confini amministrativi comunali, sovracomunali o provinciali nel cui territorio è localizzata l'area turistica. Anche l'utilizzo del fondo per la GIZC dovrà essere disciplinato nell'ambito dell'Accordo Territoriale, da stipularsi con La Regione e le Province, e in funzione delle criticità maggiori presenti sul territorio costiero costituito dai tre ambiti nord-centro e sud.

Sul *“Fondo per la GIZC di rilievo sovracomunale”* così come delineato sopra potrebbero confluire, inoltre, ulteriori risorse attraverso la sperimentazione di alcune forme di perequazione territoriale³⁰ (utilizzato finora soprattutto a livello comunale) e che potrebbero essere finalizzate in particolare al sostegno delle Aree Parco esistenti o di nuova istituzione o al fine della tutela e della valorizzazione dei principali sistemi ambientali e al sostegno delle forme di tutela attiva secondo i criteri delineati nei capitoli precedenti.

²⁶ Ad esempio sul modello della Taxe Professionnelle inique

²⁷ In quanto non hanno ad oggi l'obbligo di gestire in forma associata le funzioni fondamentali

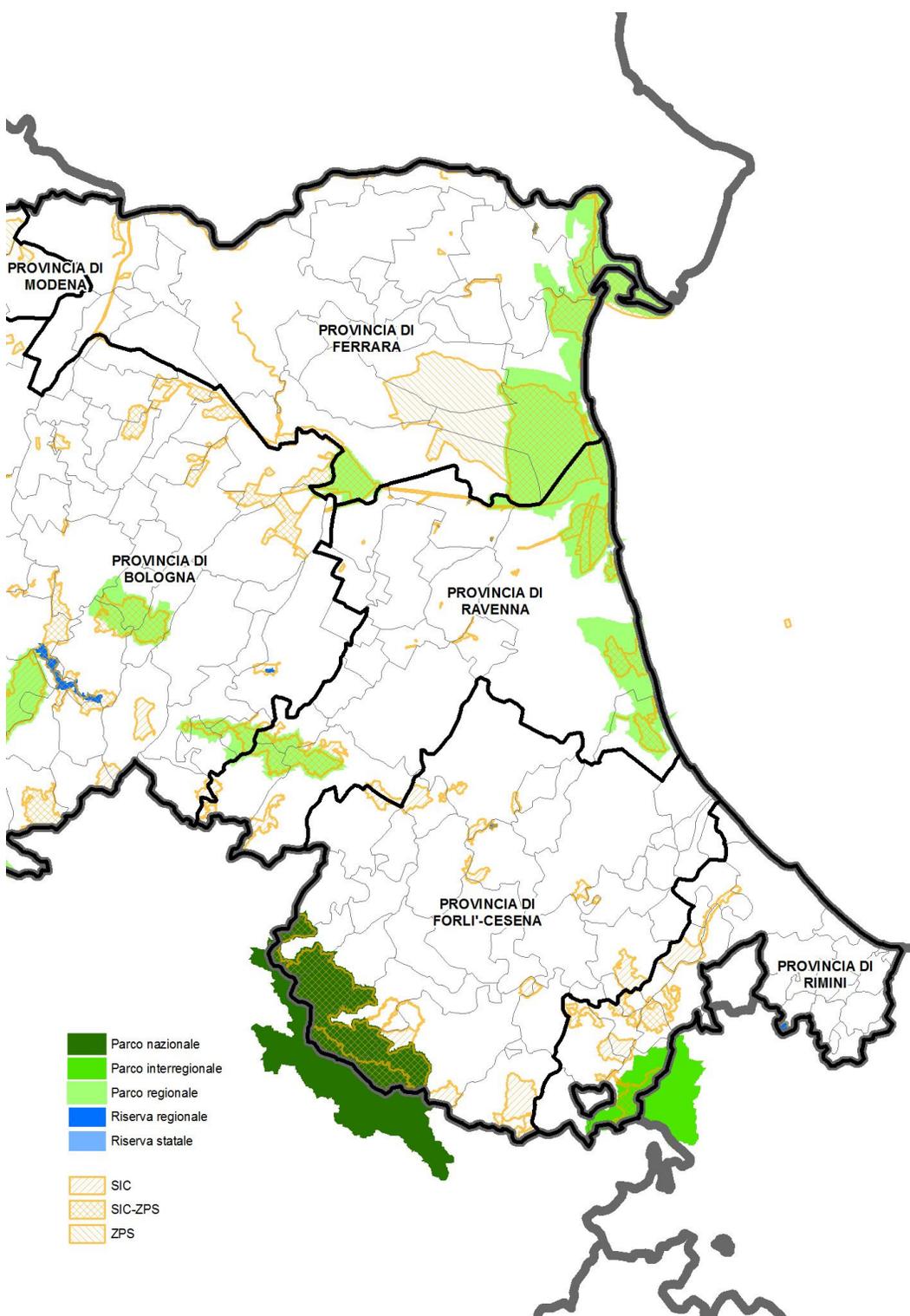
²⁸ Previsto anche dalla stessa LR 20/2000 seppur con finalità diverse

²⁹ Previste ad esempio in fase di predisposizione dei Piani Operativi Comunali – POC e secondo quanto auspicato a tale proposito l'approfondimento nel capitolo precedente. L'ubicazione e la quantità dei nuovi insediamenti saranno oggetto di scelte pubbliche e private, immediate e non astrattamente rinviate nel tempo; qualità e dimensionamento delle previsioni dovranno tener conto delle strategie di livello sovracomunale condivise

³⁰ Come delineata nel capitolo precedente

Principali sistemi ambientali presenti sul sistema costiero regionale

Elaborazione Maria Grazia Murru



Fonte dati cartografici

www.regione.emilia-romagna.it: Geoportale Regione Emilia Romagna – Banca dati Parchi

Partendo da alcuni capisaldi come elementi non negoziabili (individuati ad esempio nel rispetto del dimensionamento massimo³¹ definito per il sistema costiero complessivo attraverso valutazioni di tipo tradizionale quali la VAS/VALSAT o con criteri più innovativi e di tipo preventivo come i la Capacità di Carico Turistico proposta dall'UNEP e già sperimentata dalla Provincia di Rimini) si potrebbero ipotizzare dispositivi normativi all'interno della Pianificazione di livello Regionale che permettano (nell'ambito degli accordi territoriali tra Regione, Province e comuni) attraverso le forme di perequazione territoriale l'attribuzione di indici edificatori "virtuali" anche alle Aree Parco³² ("aree di decollo" così come delineate nel capitolo precedente) e a quelle per le quali sono necessari interventi di salvaguardia e/o ripristino ambientale al fine di generare percentuali di capacità edificatoria da esprimere in altre aree vocate alla trasformazione ("aree di atterraggio") e localizzate nell'ambito del territorio costiero (provinciale o regionale). Strumenti di questo tipo sono stati già sperimentati con successo in ambito comunale da diversi Piani Strutturali Comunali i quali hanno previsto forme di perequazione urbanistica finalizzate a garantire la realizzazione di dotazioni ecologiche di quasi impossibile attuazione con le tradizionali procedure espropriative le quali che richiedono l'impegno di ingenti risorse pubbliche.

³¹ La storica valutazione critica dei piani urbanistici comunali – anche in Emilia-Romagna, dove il livello è mediamente fra i migliori del Paese – riguarda, per fare un esempio concreto, il sopradimensionamento delle previsioni edificazione private e la cronica difficoltà di attuare le previsioni pubbliche ed in particolare il verde. Questo approccio critico è destinato a cambiare con l'attuazione della legge 20/2000. DGR 645/2005

³² Come descritto nel capitolo precedente il concetto di area di "decollo" e "atterraggio" sono stati utilizzati nella predisposizione degli strumenti urbanistici PSC e RUE dell'Associazione intercomunale "Terredacqua" della Provincia di Bologna (Associazione Intercomunale "Terredacqua", 2009) il quale ha previsto meccanismi di perequazione urbanistica con i quali alcune aree destinate a dotazioni ecologiche potranno essere attuate proprio grazie al meccanismo della perequazione territoriale come delineato nel presente studio a scala territoriale. (responsabile di progetto del PSC: Arch. Carla Ferrari)

Le esperienze in materia di perequazione (urbanistica e territoriale) hanno evidenziato una certa complessità in fase di attuazione pertanto tali ipotesi possono essere avanzate a fronte di un reale e auspicato processo di concertazione istituzionale e predisposizione di forme di pianificazione intercomunale associata che potrebbe consolidarsi proprio grazie alle recenti innovazioni in materia di riordino dell'assetto istituzionale dei sistemi territoriali di governo che hanno subito un temporaneo rallentamento. La perequazione territoriale presuppone una volontà concertata a livello sovra-comunale e, così come ipotizzata, anche a livello sovra-provinciale. La perequazione territoriale rappresenta, tuttavia, uno dei dispositivi urbanistici più efficaci³³ in termini di eliminazione delle forme di "sperequazione" che possono determinarsi in contesti come quelli delle aree di costa dove alla velocità e all'intensità dello sviluppo di alcune aree si contrappone la necessità di preservare alcuni ambiti³⁴ dalle incessanti trasformazioni. L'obiettivo è separare quanto più possibile i diritti edificatori dalle aree nelle quali nascono al fine di creare una sorta di mercato dei diritti edificatori (in capo alle Amministrazioni pubbliche) finalizzato a perseguire obiettivi di equità ed equilibrio territoriale.

Un approccio di questo tipo presuppone una forte assunzione di responsabilità, definizione di strategie e visioni condivise e volontà concertata da parte di tutti i soggetti istituzionali ognuno dei quali si configura come un elemento importante di una rete piuttosto articolata e complessa. Definizione di processi di "ricomposizione territoriale" a geometria variabile attraverso l'individuazione di forme di cooperazione quanto più flessibili anche attraverso l'utilizzo di varie forme associative varie (es. convenzioni) finalizzate a mettere in relazione ambiti territoriali anche molto diversificati e distanti e che permettano valutazioni territoriali che vadano al di là del vincolo della soglia dimensionale e predisposizione di forme di incentivazione/premialità fiscali per le forme di cooperazione che coinvolgono più livelli istituzionali (Regione, Provincia e Comuni).

L'assunzione all'interno degli strumenti urbanistici Regionali, Provinciali e Comunali delle Linee Guida per la Gestione Integrata delle Zone Costiere approvate dalla stessa Regione Emilia Romagna rappresenta non solo un passo indispensabile ma potrebbe rappresentare anche l'obiettivo comune da perseguire in attesa della Strategia Nazionale per la GIZC prevista dalla Raccomandazione sulla GIZC dell'Unione Europea e ancora in fase di programmazione da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

³³ La legge 20/2000 è destinata anche a superare la cronica difficoltà di attuare le previsioni pubbliche ed in particolare il verde. Il meccanismo della compensazione perequativa garantisce, infatti, la cessione gratuita ai Comuni delle aree per il verde ed i servizi

³⁴ Considerati ormai quasi come "relitti di paesaggio naturale"

BIBLIOGRAFIA

- Amodio T (2000) *Turismo e territorio*, in www.sea.unisannio.it/old2/didattica/appunti.../cap_2_rev02.doc
- Angelone C., Basilavecchia M., Camarda G., Di Giandomenico G., Scoca F. G., Tranquilli Leali R. (1999), *“Regioni e demanio marittimo”*, Centro Di Ricerche Giuridiche Per La Pesca e La Navigazione, Giuffrè editore, Milano
- Aprile M., Bellavista C. (2002) *Paesaggi di costa. Riflessioni sul paesaggio come unità di misura delle trasformazioni e strumento di lettura del territorio*, Flaccovio D., Palermo
- Ardù B. (2005), *Rispunta l'idea di Tremonti sui litorali. L'opposizione: "È la legge Las Vegas"*, in la Repubblica, 2 giugno
- Associazione Intercomunale "Terredacqua" (2009), *Piano Strutturale Comunale e regolamento Urbanistico Edilizio*, San Giovanni in Persiceto (BO)
- Augé M. (1993), *Non luoghi : introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano
- Balletti F., Soppa S. (2005), *Paesaggi in evoluzione. Identificazione, interpretazione, progetto*, Franco Angeli, Milano
- Barbanente A. (2012), *L'intercomunalità per l'arqualificazione e la valorizzazione del territorio in Puglia*, in URBANISTICA INFORMAZIONE n.244 Rivista bimestrale Luglio – Agosto 2012 ISSN n. 0392-5005, Inu edizioni.
- Barberis C. (1979), *Per una sociologia del turismo*, Franco Angeli, Milano
- Bartolommei S. (1987), *Etica filosofica e coscienza ecologica. Introduzione a Leopold*, estratto da Critica marxista, n. 4
- Battilani P. (2001), *Vacanze di pochi vacanze di tutti. L'evoluzione del turismo europeo*, Il Mulino, Bologna
- Berardi S. (2007), *Principi economici ed ecologici per la pianificazione di uno sviluppo turistico sostenibile*, F. Angeli, Milano
- Bettini V., Canter L. W., Ortolano L. (2000), *Ecologia dell'impatto ambientale*, UTET Libreria, Torino
- Bevilacqua P. (2006), *La Terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Laterza, Bari
- Bimonte S. Punzo, L.F., (a cura di) (2003), *Turismo, sviluppo economico e sostenibilità: teoria e pratica*, Edizioni dell'Università di Siena, Protagon, Siena
- Bimonte S., Punzo L.F., (2003), *Indicatori di sostenibilità economica e sociale per il turismo: un esperimento in Toscana*, Relazione per l'Eurometing, Regione Toscana, Firenze
- Bimonte, S., Pisani, C. e Punzo, L.F., (2003), *Quanti (turisti) sono troppi? Città di Toscana*, Università di Siena e Assessorato al Turismo della Regione Toscana

- Bizzarri C. Quercini G. (2006), *Economia del turismo sostenibile: analisi teorica e casi studio*, Angeli F., Roma
- Bratti A., Vaccari A. (a cura di) (2006), *Gestire i beni comuni. Manuale per lo sviluppo sostenibile locale*, Edizioni Ambiente, Milano
- Bruzzo A. Domorenok E. (2009), *La politica di coesione nell'Unione europea allargata: aspetti economici, sociali e territoriali*, UnifePress, Ferrara
- Bruzzo A., Zimmer E.K. (2006), *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*, CLUEB, Bologna
- Butler R.W. (1980), "The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources", in *Canadian Geographer*, XXIV, pp.5-12
- Camagni R. (2003), *I problemi aperti nell'economia territoriale*, in *Scienze regionali*, Vol 2, pp.103-109
- Camagni R. "Verso una riforma della governance territoriale. Area vasta e controllo della rendita fondiaria e immobiliare", in *Storicamente*, laboratorio di storia – Dossier, 2012 (dipartimento di storia culture Civiltà Università di Bologna (www.storicamente.org)).
- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P. (2002), *"I costi collettivi della città dispersa"*, Alinea, Firenze
- Canestrelli E., Costa P. (1988), *Carrying capacity of tourist resources: the case of Venice in a fuzzy approach*, Università degli Studi di Venezia, Venezia
- Casari M. (2008), *Turismo e geografia : elementi per un approccio sistemico sostenibile*, U. Hoepli, Milano
- Cederna A. (1990), *L'Aga Khan del cemento*, in *la Repubblica*, 25 marzo
- Ceruti G. (a cura di) (1993), *Aree naturali protette. Commentario alla legge n° 394/1991*. Documenti, Editoriale Domus, Milano
- Ciacci L. (a cura di) (2005) *"La campagna che si fa metropoli. La trasformazione del territorio veneto"*, Venezia
- Ciccotti E., Spaziante A. (2000), *Economia, territorio e istituzioni. I nuovi fattori delle politiche di sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano
- CISPC - Centro Internazionale di Studi sui Paesaggi Culturali, (a cura di), (2005), *Master Plan della Costa del Parco Regionale del Delta del Po*. La tematica territoriale - paesistica. Relazione finale Vol. 1
- Clementi A. (2003), *Nuove prospettive per il paesaggio*, in www.planum.net
- Clementi A. (2004), *Mutamenti del contesto e ambivalenza dell'urbanistica*, in *Atti del convegno della VIII Conferenza Nazionale SIU Firenze*, Genova 1 - 4 Aprile
- Clementi A., (a cura di) (2002), *Interpretazioni di paesaggio*, Meltemi, Roma

- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (1996), *“Le forme del territorio italiano. I. Temi e immagini del mutamento”*, Laterza, Bari, (Risultati ricerca ITATEN: Indagine sulle trasformazioni degli assetti del territorio nazionale)
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (1996), *“Le forme del territorio italiano. II. Ambienti insediativi e contesti locali”*, Laterza, Bari, (Risultati ricerca ITATEN: Indagine sulle trasformazioni degli assetti del territorio nazionale)
- Coccossis H., Mexa A. (2004) *Challenge of tourism carrying capacity assessment: theory and practice*, Ashgate, Aldershot (GB), Burlington (USA)
- Colavitti A. M.e Nicola Usai,(2009) *Piano urbanistico e governance urbana*. Citalia, ROMA
- Commission of the european communities, Directorate general XXIII-Tourism Unit, Studies (1994), *Taking account of environment in tourism development*, Office for official Publications of the European Communities, Luxembourg
- Commissione europea (2001), *La governance europea: libro bianco*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo
- Commissione europea (2001), *Le politiche strutturali e i territori europei. Le isole e le zone costiere*, Unione Europea Politica regionale, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo
- Commissione Europea Direzioni generali Ambiente (1999), *sicurezza nucleare e protezione civile, Politica della pesca, Politica regionale e coesione, Insegnamenti specifici del programma dimostrativo della Commissione europea sulla gestione integrata della zone costiere (GIZC)*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo
- Commissione Europea Direzioni generali Ambiente (1999), *Sicurezza nucleare e protezione civile, Politica della pesca, Politica regionale e coesione, Verso una strategia europea per la gestione delle zone costiere (GIZC)*. Principi generali e opzioni politiche, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo
- Commissione Europea, Direzione generale dell'ambiente (2001), *L'UE e le zone costiere*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo
- Confalonieri M. (2008), *Il turismo sostenibile*, G. Giappichelli Editore, Torino
- Consiglio d'Europa (2000), *Convenzione Europea del Paesaggio*, Firenze
- Corbino M.L., (1999) *“Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali”*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano
- Costa P., Manente M., Furlan M. C., (a cura di) (2001), *“Politica economica del turismo. Lezioni, modelli di gestione e casi studio italiani e stranieri”*, Touring Club Italiano, Milano
- D'Amico Cervetti A. (1983), *“Demanio marittimo e assetto del territorio”*, A. Giuffrè Editore, Milano

- D'Erma M., Di Gioia V. (a cura di) (1986), *La problematica urbanistica relativa alle zone costiere italiane*, Fondazione Aldo della Rocca Studi Urbanistici, Vol XV, A. Giuffrè Editore, Milano
- De luca Giuseppe , Valeria Lingua (2010), *Il dimensionamento tra strategie locali e dinamiche sovracomunali*, in *Il valore della terra*, a cura di Camilla Perrone, Iacopo Zetti, FrancoAngeli Milano
- De Rita G., Bonomi A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino
- Delpiano A., Malossi E. (2009), *“La pianificazione sovracomunale”* in *Affari Istituzionali Regione Emilia Romagna* , suppl. n.3 -2009
- Dematteis G., Bonavero P. (1997), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Studi e Ricerche, Bologna
- Desideri P. (2002) , *“Città di Latta”*, Meltemi, Roma
- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Mondadori, Milano
- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Milano, Mondadori, p. 31 ss.
- ECOTUR (2004), *Secondo Rapporto sul Turismo Natura 1^a Convention Internazionale “Nature Tourist Trade”*, 7 maggio 2004, Ecotur
- Erbani F. (2003), *“L'Italia maltrattata”*, Laterza, Bari
- Erbani F. *la Repubblica*, 24 luglio, 2002
- Fabietti W. (1996), *Strutture insediative nella regione medio adriatica*, Fratelli Palombi Editori, Roma
- Farina A. (2001), *Ecologia del paesaggio*, UTET Libreria, Torino
- Farina A. (2004), *Verso una scienza del paesaggio*, Alberto Perdisa, Bologna
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, il Mulino, Bologna
- Ferrara G., Campioni G. (1997), *Tutela della naturalità diffusa, pianificazione degli spazi aperti e crescita metropolitana*, Il Verde Editoriale, Milano
- Ferrara G., Campioni G. (2003), *Paesaggi sostenibili: esperienze di conservazione e innovazione nei parchi delle Madonie e del Pollino e nell'isola di Ischia*, Il verde, Milano
- Fioravanti S., Martinoja D. (a cura di) (2000), *Le coste italiane: le norme di tutela e l'illegalità diffusa*, Ufficio legale WWF Italia
- Franz G. (2005), *La riqualificazione continua*, Alinea Editrice, Firenze
- Galloni N. (2002), *Dopo lo sviluppo sostenibile. L'ambiente come obiettivo, la crescita come vincolo*, Palomar athenaeum, Bari
- Gambino R. (1991), *I parchi naturali. Problemi ed esperienze di pianificazione nel contesto ambientale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma

- Gambino R. (1996), *Progetti per l'ambiente*, Franco Angeli, Milano
- Gambino R. (1997), *Conservare, innovare*, UTET, Torino
- Giacomini V., Gorio F. (a cura di) (1978), *Ecologia e urbanistica*, Fondazione Aldo della Rocca Studi Urbanistici Vol. X, A. Giuffrè, Milano
- Gibelli M.C. (2007), *Pianificazione strategica e cooperazione intercomunale: esempi internazionali*, in Settima conferenza programmatica dell'economia provinciale, CAMERA DI COMMERCIO DI MACERATA.
- Gnudi P., Bergami M., Babbi A., Celli P.L., Di Luca M., Di Dalmazio M., Mauceri C., Moradin G., Pianon N., Rocca R., Di Torrepadula I.R., (2013), *Turismo Italia 2020: leadership, lavoro, sud. Piano strategico per lo sviluppo del turismo in Italia. Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali il Turismo e lo Sport.*
- Gola M. (a cura di) (2002), *"Evoluzione e prospettive della legislazione sul turismo"*, Maggioli, Rimini
- Greco N., Murroni B. (1980), *"Demanio marittimo zone costiere assetto del territorio"*, Il Mulino, Bologna
- Guzzini M. (2000), *"Dalla pianificazione alla gestione integrata della fascia costiera, Atti del Convegno Nazionale"*, Genova
- Indovina F. (1999), *Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Politiche. Vent'anni di ricerca DAEST*, DAEST – IUAV, Venezia
- Indovina F., Fregolent L., Savino M. (a cura di) (2004), *L'esplosione della città*, Compositori, Bologna
- Indovina F., Matassoni F., Savino M., Sernini M., Torres M., Vettoreto L. (2002) *La città diffusa*, DAEST, Venezia
- Janin-Rivolin U. (2004), *European Spatial Planning. La governance territoriale comunitaria e le innovazioni dell'urbanistica*, Angeli F., Milano
- Jean P. Lozato G. (2008) *Geografia del turismo: dallo spazio consumato allo spazio gestito*, edizione italiana a cura di Fiorella Dallari, Hoepli, Milano
- Lanza A. (1997), *Lo sviluppo sostenibile*, Il Mulino, Bologna
- Lanzani A. (2003), *I paesaggi italiani*, Meltemi, Roma
- Lanzani A., Fedeli V., (a cura di) (2004), *Il progetto di territorio e paesaggio. Cronache e appunti su paesaggi/territori in trasformazione*, Atti della VII conferenza SIU Milano, Franco Angeli
- Leder F. (2009), *Paesaggi in piano*, Editrice Compositori, Bologna.
- Leder F., (a cura di), (2002), *Atti Convegno Ferrara-paesaggio*, Pubblicazione interna, Ferrara
- Lozato-Giotart J. P. (1988) *"Geografia del turismo. Dallo spazio visitato allo spazio consumato"*, Angeli F., Milano

- Lucarelli F., Greco N. (1996), *“La normalità smarrita”*, G. Giappichelli editore, Torino
- M. Berrini, A. Bombonato, E. Cipriani, G. Conte, G. Dodaro, M. Leonelli, E. Manca, R. Mirulla, A. Satta (a cura di) (2002), *Scenari di sviluppo turistico per la Provincia di Rimini*, AMBIENTE ITALIA, Istituto Ricerche
- Maciocco G., Marchi G. (a cura di) (2000), *Dimensione ecologica e sviluppo locale: problemi di valutazione*, F. Angeli, Milano
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino
- Martini C. (2003), *Un modello innovativo per capire quando i turisti sono troppi. A deciderlo saranno i residenti. Una prima indagine su cinque comuni toscani*, tratto da: <http://www.regione.toscana.it>
- Mazzara L. , Gamberoni E. (2012) , *Il processo di fusione tra enti locali: costituzione, start up e raffronto con le unioni*, in *Aziendaitalia: i corsi 3/2012 scenari istituzionali per la governance del territorio* ANNO XIX-suppl. ad AZIENDITALIA n.10 ottobre 2012 /Milanofioriassago
- Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (2011), *Report nazionale sui progressi in materia integrata delle zone costiere*, Roma
- Nigrelli F. C. (2005), *“Il senso del vuoto. Demolizioni nella città contemporanea”*, Manifesto libri, Roma
- OECD (2011), *Studi OCSE sul turismo Italia: Analisi delle criticità e delle politiche*, OECD Publisching. <http://dx.doi.org/10.1787/978926116030-it>
- P. Pazienza, V. Vecchione (2006), *Stima della Capacità di Carico dei flussi turistici nel Parco del Gargano*, Quaderno n. 19, Dipartimento di Scienze Economiche, Matematiche e Statistiche, Università degli Studi di Foggia
- Parco Del Delta Del Po Emilia Romagna, (2005), *Master Plan della Costa del Parco del Delta del Po Emilia – Romagna*, Giari advertising, Codigoro (FE)
- Pasqui G., (2001) *Il Territorio delle politiche: innovazione sociale e pratiche di pianificazione*, Franco Angeli, Milano
- Peano A. (1997), *Parchi naturali e parchi culturali: un'integrazione possibile*, Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali, Dipartimento Interateneo, Politecnico di Torino
- Pollice F. (2002), *Territori del turismo: una lettura geografica delle politiche del turismo*, F. Angeli, Milano
- Poma L, Bondi M. (2001), *Il sistema turistico tra tradizione e nuova competizione*, Milano, Franco Angeli
- Rapporto Bruntland (1998), *Il futuro di tutti noi*, Rapporto per la Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, Bompiani, Milano
- Regione Emilia Romagna (2000), L.R. 20/2000, *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*, Bologna

- Ricci M. (2002), *Rischio paesaggio*, Meltemi, Roma
- Ronchi E. (2000), *Uno sviluppo capace di futuro: le nuove politiche ambientali*, il Mulino, Bologna
- S. Bimonte, Punzo L. F. (2005), *A proposito di capacità di carico turistica. Una breve analisi teorica*, EdATS Working Papers Series
- Satta A. (2005), *Esperienze di gestione integrata delle aree costiere e di valutazione della capacità di carico turistica nel Mediterraneo*, (relazione al convegno), Oristano
- Scandurra E. (1999), *“La città che non c’è. La pianificazione al tramonto”*, Dedalo, Bari
- Scattoni P. (2004), *L’urbanistica dell’Italia contemporanea. Dall’unità ai giorni nostri*, Newton & Compton editori, Roma
- Serra M. (2005), *Governare sulla sabbia*, in la Repubblica, 27 aprile
- Shaw G., Williams A. M., (2004), *Tourism and tourism spaces*, Sage Publications, London
- Silva J. A., Silva J. V. (1997), *Intensità e capacità di carico turistico. Riflessioni teoriche e metodologie operative*, in Sociologia urbana e rurale, Fasc. 52-53
- Regionale Programmazione Economica della Toscana
- Sorrentini F., Sviluppo turistico e ambiente, in <http://www.federica.unina.it/economia/geografia-economica-turismo/sviluppo-turistico-ambiente/>
- Spuches A. (2000), *Chi ha paura della città metropolitana? Le aree metropolitane dal 1930 al 2000*, Tesi di Laurea ,Università IUAV
- Turri E. (2000) *“La megalopoli padana”*, Marsilio, Venezia
- Turri E. 1979, *Semiologia del paesaggio italiano*, Longanesi, Milano
- Unep (2006), *Lo stato di salute delle coste del Mediterraneo*, Roma; Direttiva Uccelli 79/409/Ue, Direttiva Habitat 92/43/Ue
- Urry, J, (1995), *Lo sguardo del turista. Il tempo libero e il viaggio nelle società contemporanee*, Edizioni Seam, Roma
- Usai S. Paci R., (a cura di) (2002), *L’ultima spiaggia. Turismo, economia e sostenibilità ambientale, in Sardegna*, in Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali, CUEC, Cagliari
- Vallega A. (1993), *Governo del mare e sviluppo sostenibile*, Mursia editore, Milano
- Vallega A. (1995), *La regione, sistema territoriale sostenibile : compendio di geografia regionale sistematica*, Mursia editore, Milano
- www.world-tourism.org/sustainable/IYE/quebec/anglais/declaration.html

- SITI INTERNET

- SITO INTERNET: www.battibaleno.it/UnepMapdossiercoste.pdf

- SITO INTERNET: [www.econ-pol.unisi.it/opts/.../quanti%20turisti\(bimonte-punzo\).pdf](http://www.econ-pol.unisi.it/opts/.../quanti%20turisti(bimonte-punzo).pdf)
Quanti (turisti) sono troppi? - Dipartimento di Economia Politica di Siena
- SITO INTERNET: www.econ-pol.unisi.it/opts/Quaderni/Quaderno%20N4.pdf (*Università di Siena, Dipartimento di economia politica*).
- SITO INTERNET: www.irpet.it/.../653_Considerazioni%20a%20margine%20300109.pdf.
Istituto
- http://www.world-tourism.org/frameset/frame_sustainable.html
- <http://www.biodiv.org/programmes/socio-eco/tourism/wstour-01.asp>
- <http://www.blueflag.org>
- <http://www.insula.org/tourism/charte.htm>
- http://www.provincia.rimini.it/turismo/conferenza/testi/carta/carta_di_rimini.htm
- <http://www.un.org/esa/sustdev/sdissues/tourism/tour2.htm#dec.toinitiative.org/>
- <http://www.uneptie.org/pc/tourism/policy/principles.htm>
- http://www.world-tourism.org/frameset/frame_sustainable.html
- http://www.world-tourism.org/frameset/frame_sustainable.html
- <http://www.world-tourism.org/projects/ethics/ethics.html>
- <http://www.world-tourism.org/sustainable/climate/decdjerba-eng.pdf>
- <http://www.wttc.org/stratdev/agenda21.asp>