

copyright 2003 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio  
Direzione generale per la protezione della natura, Roma. Ricerca inter-universitaria  
curata dal Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali  
(presso Dipartimento Interateneo territorio del Politecnico e dell'Università di Torino)

[www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)

© copyright ALINEA EDITRICE s.r.l. – Firenze 2003  
50144 Firenze, via Pierluigi da Palestrina, 17 / 19 rosso  
Tel. +39 55/333428 – Fax +39 55/331013

*tutti i diritti sono riservati:  
nessuna parte può essere riprodotta in alcun modo  
(compresi fotocopie e microfilms)  
senza il permesso scritto dalla Casa Editrice*

e-mail [ordini@alinea.it](mailto:ordini@alinea.it)  
<http://www.alinea.it>

ISBN 88-8125-753-X  
[1495]

IN COPERTINA:  
Parco Nazionale del Gran Paradiso.  
Fonte: AA.VV., *Gran Paradiso*, Editori Il Risveglio, Torino, 1992.  
Autore foto: Antonio Farina.

finito di stampare nel novembre 2003

—  
d.t.p.: ALINEA EDITRICE s.r.l.  
Stampa: Genesi Gruppo Editoriale – Città di Castello (Perugia)

# AP

## **IL SISTEMA NAZIONALE DELLE AREE PROTETTE NEL QUADRO EUROPEO: CLASSIFICAZIONE, PIANIFICAZIONE E GESTIONE**

Convenzione tra il Ministero dell'Ambiente,  
Servizio Conservazione della Natura e il CED-PPN  
(Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali)  
Politecnico e Università di Torino

## INDICE

	<b>1.     PREMESSE</b>
13	1.1.   MOTIVAZIONI, SCOPI E CAMPO DELLA RICERCA
16	1.2.   STATO DELL'ARTE E SISTEMA INFORMATIVO
19	1.3.   CONTENUTI, RISULTATI E ORGANIZZAZIONE DELLA RICERCA
25	1.4.   CONSIDERAZIONI METODOLOGICHE
25	1.4.1. <i>Considerazioni preliminari</i>
27	1.4.2. <i>Il modello valutativo</i>
31	1.4.3. <i>Alcuni indicatori</i>
	<b>2.     QUADRO CONOSCITIVO</b>
35	2.1.   QUADRO GIURIDICO E AMMINISTRATIVO
35	2.1.1. <i>Il nuovo scenario costituzionale</i>
36	2.1.2. <i>La classificazione delle aree protette nella legge quadro n. 394 del 1991</i>
39	2.1.3. <i>Gli ulteriori interventi classificatori</i>
41	2.1.4. <i>I problemi di classificazione aperti</i>
46	2.2.   QUADRO INTERNAZIONALE: CLASSIFICAZIONI, CONSISTENZA, DINAMICHE
46	2.2.1. <i>Il panorama euro-mediterraneo</i>
54	2.2.2. <i>Le aree protette nelle classificazioni nazionali ed internazionali</i>
64	2.2.3. <i>Consistenza, tipologia e dinamiche delle aree protette europee</i>
77	2.3.   QUADRO NAZIONALE: CLASSIFICAZIONI, CONSISTENZA, CARATTERI E DINAMICHE
77	2.3.1. <i>La classificazione nazionale e le classificazioni regionali</i>
82	2.3.2. <i>Il contesto socioeconomico nazionale</i>
88	2.3.3. <i>Il sistema nazionale delle aree protette e le aree d'interesse internazionale</i>
103	2.3.4. <i>Le aree protette per ambiti sub-nazionali</i>
118	2.3.5. <i>Consistenza, dinamiche e caratteri delle aree protette nazionali</i>
144	2.3.6. <i>I parchi nazionali e regionali: consistenza, dinamiche e caratteri</i>
157	2.3.7. <i>Problemi e progettualità nei parchi</i>

	<b>3. PROBLEMI NODALI</b>
177	3.1. LA CLASSIFICAZIONE DELLE AREE PROTETTE E LE POLITICHE DI GESTIONE
180	3.2. LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA DI AREE PROTETTE
185	3.3. POLITICHE DELLE AREE PROTETTE E POLITICHE DEL PAESAGGIO
188	3.4. GESTIONE DELLE AREE PROTETTE E POLITICHE TERRITORIALI
188	3.4.1. <i>La pianificazione e l'integrazione territoriale delle aree protette</i>
190	3.4.2. <i>Conservazione e sviluppo</i>
192	3.4.3. <i>La cooperazione, la concertazione, la co-pianificazione</i>
	<b>4. PROPOSTE</b>
199	4.1. IPOTESI PER LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA NAZIONALE
199	4.1.1. <i>Il significato e gli obiettivi del sistema</i>
200	4.1.2. <i>Le ipotesi di lavoro</i>
210	4.2. CRITERI DI CLASSIFICAZIONE DELLE AREE PROTETTE NEL QUADRO EUROPEO ED INTERNAZIONALE
210	4.2.1. <i>Le opzioni di fondo</i>
212	4.2.2. <i>Criteri di revisione della classificazione in atto</i>
217	4.2.3. <i>Un profilo delle categorie proposte</i>
221	<b>BIBLIOGRAFIA</b>

**ALLEGATI (su CD):**

- A, Panorama delle fonti informative
- B, Documentazione di base:
  - B1, *Questionario sui parchi*
  - B2, *Sintesi elaborazioni dati e cartografia*
  - B3, *Sintesi quadro conoscitivo e elaborazione dati: carte tematiche e tabelle*
- C, Principali proposte di classificazioni internazionali delle aree protette
- D, Quadro analitico comparativo delle classificazioni nazionali delle aree protette
- E, Quadro analitico comparativo delle classificazioni regionali delle aree protette
- F, Documentazioni economiche:
  - F1, *Analisi socio-economica delle suscettività agro-forestali*
  - F2, *I fondi strutturali per le aree protette*



## ATTRIBUZIONI

---

La ricerca è stata svolta, presso il Ced-Ppn (Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali, Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico di Torino), da:

- a) Nucleo di coordinamento, collegato al servizio Conservazione Natura del Ministero dell' Ambiente: responsabile scientifico Prof. Roberto Gambino, segreteria organizzativa Dott.ssa Gabriella Negrini.
- b) Gruppo di riflessione, formato dal responsabile scientifico, da rappresentanti del Servizio Conservazione Natura, dal Dott. Enzo Valbonesi presidente della Federazione Nazionale Parchi e Riserve Naturali, dal Dott. Antonello Nuzzo per la Federazione stessa, dal Dott. Renzo Moschini del Centro Studi V. Giacomini, dal Dott. Fabio Renzi di Legambiente.
- c) Gruppo di lavoro, formato dal responsabile scientifico e da:  
Prof. ssa Attilia Peano, Direttore Dipartimento Interateneo Territorio,  
Prof. Sergio Malcevschi, Università di Pavia,  
Dott. Roberto Saini, Torino,  
Prof. Andrea Simoncini, Università di Macerata,  
Arch. Federica Thomasset, Studio Associato, Torino.
- d) Strutture operative:
  - d1) Gestione generale della ricerca: Ced Ppn (resp. tecnico Arch. Federica Thomasset, organizzativa Dott.ssa Gabriella Negrini)
  - d2) Analisi ed elaborazioni demografiche, economiche e sociali: Lartu Laboratorio di Analisi e Rappresentazioni Territoriali e Urbane, (Arch. Maria Grazia De Michele, Dott.ssa Grazia Brunetta)
  - d3) Formazione dei quadri conoscitivi inerenti il sistema europeo e il sistema nazionale delle aree protette ed in particolare dei parchi, elaborazioni, interpretazioni e proposte: Studio Associato (Arch. Federica Thomasset)
  - d4) Contributo alla formazione dei quadri conoscitivi con particolare riguardo per il sistema dei vincoli in atto, la programmazione economica e la progettualità: Agriconsulting (Dott.ssa Laura Fabbri)
  - d5) Formazione archivi informatici e coordinamento con i sistemi informativi del Ministero Ambiente: Dott. Sergio Bongiovanni.

Il Rapporto finale è stato curato dal Prof. Roberto Gambino con la collaborazione della Dott.ssa Gabriella Negrini. I diversi capitoli, pur essendo in qualche misura frutto di elaborazioni, confronti e discussioni collegiali del Gruppo di lavoro, possono essere così attribuiti ai principali responsabili:

Sergio Bongiovanni: all. B1, B2.

Grazia Brunetta: 1.4.2., 2.3.2.

Maria Grazia De Michele: elaborazioni grafiche e numeriche del Lartu, all. B3.

Laura Fabbri: (Agriconsulting): all. F1, F2.

Roberto Gambino: 1.1, 1.2., 1.3, 1.4.1, 2.2.1, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 4.1.1, 4.1.2, 4.2.1, 4.2.2 (parte), 4.2.3.

Sergio Malcevschi: 1.4.3, 2.3.6 (parte)

Gabriella Negrini: 2.2.2 (parte), 2.3.1 (parte), all. A, B1, C, E.

Andrea Simoncini: 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4

Federica Thomasset: 2.2.2.(parte), 2.2.3, 2.3.1.(parte), 2.3.3., 2.3.4., 2.3.5., 2.3.6., 2.3.7., 4.2.2.(parte), all. B1, B2, D; elaborazioni grafiche e numeriche del Ced-Ppn.

*Ringraziamenti:* La ricerca si è avvalsa del contributo di idee e documentazioni del Servizio Conservazione Natura (Dott. Aldo Cosentino e collaboratori) e del SIT (Dott. A. Martinis), del Dott. Andrej Sovinc (Coordinatore Europeo "Parks for Life", IUCN), del Dott. Salvatore Palladino (già responsabile per le aree protette del CNR, Roma), della Dott.ssa Chantal Treves (Centro Tematico Conservazione Natura dell' ANPA, Roma).



# PRESENTAZIONE

---

La ricerca offre una ricognizione sistematica dell'insieme nazionale delle aree protette, inquadrata nel panorama europeo ed internazionale e suffragata da una ricca documentazione, in larga misura inedita e completamente informatizzata. Le informazioni raccolte e le valutazioni operate costituiscono una base conoscitiva ampia e coerente, che non ha quasi riscontri negli altri paesi europei e che può essere utilizzata in vario modo per orientare le politiche delle aree protette e, più in generale, l'azione del Ministero per la conservazione della natura.

Particolare interesse può essere ravvisato per le seguenti finalità:

1. per inserire organicamente le aree naturali protette in un *sistema* complessivo di conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale, interconnesso dalle reti ecologiche e fruibili e diramato sull'intero territorio nazionale;
2. per coordinare efficacemente il sistema nazionale con quelli degli altri paesi europei, concorrendo alla formazione della *rete ecologica europea* ed all'adozione di politiche ambientali comuni e coerenti con gli orientamenti internazionali emergenti;
3. per articolare, a tutti i livelli, *le politiche di gestione* delle aree protette, diversificandole adeguatamente in funzione degli specifici caratteri, problemi ed obiettivi, e verificandone con continuità l'efficienza e l'efficacia.

La ricerca prende in esame tutte le aree naturali protette comunque istituite nel nostro paese (circa un migliaio, solo in parte inserite nell'elenco Ufficiale), nonché le aree riconosciute in base agli accordi internazionali (Ramsar, SIC, ZPS); ne esplora la consistenza e la estensione territoriale (che ha ormai ampiamente superato, nell'insieme, la soglia del 10% del territorio nazionale) e la rapida sorprendente crescita nel tempo, i caratteri dimensionali, ambientali, economici e sociali, i rapporti col contesto territoriale, l'assetto istituzionale e gli strumenti di gestione. L'applicazione di una serie di *indicatori* (il grado di infrastrutturazione, la densità di popolazione dentro ed ai bordi dell'area protetta, l'indice di naturalità, di pressione antropica, di insularità, di compattezza) consente di valutare l'estrema diversificazione delle situazioni, la ricchezza ineguagliabile di eccezionali risorse naturali, paesistiche e culturali, ma anche, nel complesso, la vulnerabilità e la precarietà degli equilibri ambientali e la diffusione di problemi gestionali assai diversi da quelli del passato. Analisi più approfondite sono dedicate, in considerazione della loro rilevanza sociale ed ambientale, ai parchi nazionali e regionali (che coprono circa il 90% della superficie protetta dalle aree istituite), anche sulla base di un apposito *questionario* inviato a tutte le unità, che ha consentito di prenderne in considerazione anche gli obiettivi di gestione, i problemi e le minacce percepite dai gestori, le politiche di spesa, le risorse umane, gli strumenti di pianificazione e di gestione e la progettualità in atto.

La ricerca pone in evidenza una serie di condizioni da soddisfare affinché le aree protette possano svolgere più efficacemente il loro ruolo ecologico, economico e sociale, uscendo dalla posizione "insulare" in cui sono state spesso confinate:

- l'esigenza di una forte connessione con le *strategie europee* ed internazionali, con particolare riguardo sia per i "grandi sistemi" (Alpi, Appennini, coste ed isole, fasce fluviali), sia per le iniziative trans-frontaliere;

- l'esigenza di *una politica di sistema* (di cui le aree istituzionalmente protette devono far parte insieme ad altre componenti), atta a creare una vera e propria "infrastruttura ambientale" del territorio nazionale, analoga e coordinata con le altre reti infrastrutturali,
- l'inscindibilità delle politiche di conservazione della natura da quelle di tutela e valorizzazione *paesistica*, anche in rapporto alla Convenzione Europea del paesaggio;
- l'esigenza di integrare la gestione e la pianificazione delle aree protette nella gestione e *pianificazione generale*, urbanistica, territoriale e paesistica, del territorio, in termini di coerenza e complementarità, sulla base del dialogo, della cooperazione e della concorrenza inter-istituzionale.

Un'ampia parte della ricerca è dedicata al problema della *classificazione* delle aree protette, considerata uno strumento importante di orientamento, diversificazione e coordinamento delle politiche di gestione. La ricerca offre un quadro, largamente inedito, degli orientamenti emergenti a livello internazionale, degli ordinamenti nazionali adottati dai diversi paesi europei, delle legislazioni e delle classificazioni maturate nelle diverse regioni italiane, ponendo in evidenza le discrepanze, le confusioni e le distorsioni che ostacolano l'armonizzazione delle misure di protezione e il dispiegamento di efficaci politiche di valorizzazione. Emerge la necessità di una scelta di metodo, basata sul riconoscimento che l'attribuzione di un'area protetta ad una determinata categoria (e quindi l'assunzione di determinati obiettivi di gestione) non può avere carattere pregiudiziale e definitivo, ma deve essere il frutto di un processo di concertazione e negoziazione (come già avviene in altri paesi) tra i diversi attori istituzionali coinvolti ed essere suscettibile di successive modificazioni, in base al monitoraggio delle dinamiche reali. La ricerca si conclude con un'ipotesi, aperta e provvisoria, di un nuovo *schema di classificazione* delle aree protette italiane, più coerente con gli orientamenti internazionali e con le differenze e le specificità ambientali e territoriali rilevabili nel contesto nazionale.

# **1. PREMESSE**

**1.1. MOTIVAZIONI, SCOPI E CAMPO DELLA RICERCA**

**1.2. STATO DELL'ARTE E SISTEMA INFORMATIVO**

**1.3. CONTENUTI, RISULTATI E ORGANIZZAZIONE  
DELLA RICERCA**

**1.4. CONSIDERAZIONI METODOLOGICHE**



## 1.1. MOTIVAZIONI, SCOPI E CAMPO DELLA RICERCA

---

La ricerca nasce da una proposta di lavoro riguardante la costruzione di un quadro comparativo tra le diverse categorie di aree protette, presentato nel 1999 dal Ced-Ppn (Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali, insediato presso il Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino), al Ministero dell'Ambiente. La proposta, accolta dal Ministero, Servizio Conservazione della Natura, è stata formalizzata in una apposita Convenzione d'incarico con il Ced-Ppn. Il Ced-Ppn ha infatti sviluppato fin dal 1990 una serie di ricerche sistematiche sul tema delle aree protette europee, con particolare attenzione per la pianificazione dei parchi naturali e lo stesso Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico di Torino vanta una lunga esperienza di studio anche a livello Comunitario sull'argomento.

La Convenzione d'incarico affidava al Ced-Ppn, che poteva avvalersi dell'opera di Enti, gruppi di lavoro e singoli professionisti, la ricerca in oggetto, con un budget complessivo di 500 milioni ed una durata di 18 mesi, a partire dalla data convenuta del 1/4/2000. La Convenzione impegnava il contraente ad una stretta collaborazione col Ministero dell'Ambiente (Servizio Conservazione della Natura), che doveva essere tenuto costantemente informato sull'avanzamento della ricerca mediante appositi rapporti intermedi. Il programma allegato alla Convenzione precisava che la ricerca doveva essere condotta in forma coordinata oltre che dai responsabili del Ced-Ppn, a cui si appoggiava un apposito nucleo di coordinamento, da uno o più funzionari o consulenti del Ministero dell'Ambiente e dal Centro Studi Giacomini della Federazione Italiana dei Parchi e delle Riserve Naturali.

Il programma prevedeva che la ricerca si concludesse con un *Rapporto di sintesi* sullo stato e sulle prospettive del sistema nazionale delle aree protette, con particolare riferimento al tema della classificazione nel quadro più ampio della costruzione di un Sistema pan-europeo di protezione della natura, della definizione della Rete Ecologica Europea e della Rete Ecologica Nazionale (REN), delle Linee d'assetto del territorio nazionale e dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (Sdec).

Erano previste altresì la predisposizione di una base documentaria informatizzata da porre a disposizione delle istituzioni del governo locale e degli organismi di gestione delle aree protette, e l'organizzazione di incontri pubblici e di altre forme di comunicazione sociale con cui disseminare i risultati della ricerca stessa.

I contenuti ed il programma della ricerca sono stati in seguito meglio definiti nel corso di approfondimenti specifici presso gli Uffici del Servizio Conservazione della Natura del Ministero dell'Ambiente.

La ricerca consiste in un'analisi conoscitiva e valutativa sull'intero sistema delle aree protette del paese, sulla loro classificazione, sui loro rapporti con il contesto territoriale, sui problemi, le politiche e gli strumenti di gestione, sulle dinamiche in atto e sui processi di pianificazione che le interessano, visti nel più ampio quadro del costruendo sistema europeo delle aree protette e delle reti ecologiche. Essa si propone di integrare e sistematizzare la documentazione esistente nelle più disparate sedi, con particolare ma non esclusiva attenzione per i parchi naturali, nazionali e regionali, e di produrre informazioni originali utili ad orientare le azioni di competenza del Ministero dell'Ambiente soprattutto per quanto concerne:

- a) *la classificazione* delle aree protette, definita a livello nazionale e regionale, a confronto con le classificazioni internazionali e degli altri paesi europei ed in rapporto con i caratteri e gli obiettivi di gestione delle aree stesse;
- b) *la pianificazione* delle aree protette ed i suoi rapporti coi processi di pianificazione dei relativi contesti territoriali e delle reti ecologiche interessate;
- c) *la gestione* delle aree protette, in termini di politiche di protezione e di politiche di spesa, ed in rapporto agli obiettivi assunti ed ai risultati conseguiti o attesi.

Ai fini della definizione del campo d'attenzione, va subito rilevata l'ambiguità del termine chiave, quello di "area protetta". Esso fa in primo luogo riferimento alle categorie esplicitamente previste dall'art. 2 della Legge 394/1991:

- parchi nazionali
- parchi naturali regionali
- riserve naturali
- aree marine protette ai sensi della Legge 127/1985 e ai sensi della Legge 979/1982
- aree naturali protette in base a convenzioni internazionali, in particolare quella di Ramsar.

A tali aree si affiancano, in quanto oggetto di qualche forma di protezione, almeno:

- i parchi e le altre aree protette istituite dalle Regioni in base alle proprie legislazioni, al di fuori delle suddette categorie;
- i parchi e le altre aree protette istituite da Province, Comuni ed, eventualmente, da privati;
- le aree d'interesse comunitario (SIC e ZPS).

A queste aree, oggetto di specifica e *diretta* tutela istituzionale, si possono poi aggiungere quelle protette, in via *indiretta* e generale, da varie leggi di tutela: in primo luogo la Legge 431/1985 e la Legge 1497/1939, ed inoltre la Legge 183/1989 ed altre ancora. Infine, vanno considerate anche le aree in qualche modo "vincolate" a fini conservativi dai piani urbanistici e territoriali. Si tratta dunque di un insieme assai vasto ed eterogeneo e dai confini labili, tanto più confuso in quanto assai spesso le diverse categorie di aree (protette in senso lato) si sovrappongono. Tuttavia esso, per rapporto agli scopi della presente ricerca, sembra dover costituire lo *sfondo* su cui proiettare le valutazioni di carattere più generale, volte all'individuazione delle reti e del sistema complessivo. Analisi e valutazioni più mirate ed approfondite sono invece riservate alle aree "direttamente" protette, di cui alla Legge 394/1991, con le integrazioni che la ricerca propone.

Il Ced-Ppn ha sviluppato, fin dai primi anni '90, una serie di ricerche sistematiche sulle aree protette europee, con particolare attenzione per la pianificazione dei parchi naturali, che hanno formato oggetto di numerose pubblicazioni e di occasioni internazionali d'incontro e di discussione. Il Centro ha promosso la costituzione di un network europeo di oltre 700 referenti distribuiti in 35 paesi europei, che ha consentito la creazione e l'aggiornamento continuo di un archivio tendenzialmente completo (l'unico attualmente esistente in Europa) degli strumenti di pianificazione e di gestione dei parchi naturali europei. D'intesa con l'IUCN (Unione Mondiale Conservazione della Natura), di cui è membro, e con altre organizzazioni operanti in Europa, fra cui la Federazione Europea dei Parchi Nazionali e Naturali (EUROPARC) e con la Federazione Italiana dei Parchi e delle Riserve Naturali (Federparchi) ha promosso e promuove attività di ricerca e di documentazione sulla classificazione, l'istituzione, la pianificazione e la gestione delle aree protette e delle reti ecologiche, con riferimento ad ambiti geografici diversi, quali il sistema alpino o il sistema appenninico, o specifiche aree transfrontaliere. Collabora con i gruppi di lavoro coordinati dall'ANPA per le tematiche della conservazione della natura ed in particolare con alcuni gruppi di lavoro sui temi delle reti ecologiche nella pianificazione urbanistica a livello locale e degli indicatori per le aree protette. Particolare rilievo ha assunto, in parallelo alla presente ricerca, quella affidata al Ced-Ppn quale referente per un ampio gruppo di istituti universitari, sul Progetto APE (Appennino Parco d'Europa). Tale ricerca, infatti, non solo presenta evidenti connessioni e complementarità nei confronti di quella che forma oggetto del presente Rapporto, ma si configura altresì come un rilevante campo d'esplorazione per i temi di cui qui si tratta.

A partire dal suddetto patrimonio di ricerche, la presente ricerca ha inteso approfondire ed aggiornare la documentazione disponibile per l'intero sistema italiano, secondo le metodologie di rac-

colta ed elaborazione già parzialmente collaudate nelle precedenti ricerche. Ciò dovrebbe consentire di contribuire ad inquadrare nelle prospettive europee le politiche delle aree protette e di conservazione della natura e a facilitarne il coordinamento internazionale e transfrontaliero.

Una più specifica motivazione concerne la classificazione delle aree protette, che si presenta in termini di grande confusione ed eterogeneità non solo all'interno del paese (dove vigono legislazioni regionali molto diverse e in parte anteriori all'entrata in vigore della legge n° 394 del 1991), ma ancor più tra i diversi paesi europei, ostacolando in misura non trascurabile la costruzione del sistema pan-europeo delle aree protette, prevista dalle direttive dell'UE, ed in particolare, in ambito nazionale, la messa in rete delle diverse componenti del sistema, prevista dai programmi ministeriali e dalla stessa legge n° 394/91. Tale situazione appare tanto meno soddisfacente quanto più si intendano promuovere politiche di conservazione della natura e di tutela della qualità ambientale non confinate all'interno delle aree protette, ma estese all'intero territorio, secondo l'orientamento ormai consolidato a livello internazionale, a partire dalla Conferenza di Rio del 1992.

Una seconda motivazione concerne gli strumenti di gestione, la cui diversificazione, sia nell'esperienza italiana che in quella di altri paesi europei, non sempre appare giustificata dalla diversità dei contesti istituzionali, legislativi, economici, sociali ed ambientali. Il confronto delle diverse esperienze, soprattutto per quel che concerne il rapporto dei piani dei parchi con la pianificazione urbanistica, territoriale e paesistica dei relativi contesti territoriali, sembra costituire una premessa indispensabile per migliorare l'efficacia delle politiche di gestione a tutti i livelli e l'auspicata convergenza tra le politiche ambientali, quelle territoriali, quelle economiche e quelle di valorizzazione del paesaggio, dei territori rurali e del patrimonio culturale.

Obiettivo generale della ricerca, come si è detto, è l'analisi conoscitiva e valutativa sull'intero sistema delle aree protette del nostro paese, con particolare attenzione alla classificazione, ai rapporti con il contesto territoriale, agli strumenti di gestione ed ai processi di pianificazione, nel più ampio quadro della Rete Ecologica Paneuropea e della Rete Ecologica Nazionale.

Gli obiettivi specifici vanno definiti nel quadro degli obiettivi primari che si stanno profilando sia a livello di Comunità Europea, che del Ministero dell'Ambiente, anche attraverso lo strumento del Piano Stralcio di Tutela Ambientale e in rapporto al progetto di Rete Ecologica Nazionale. In particolare, si possono richiamare quali principali prospettive definite a livello europeo e nazionale:

- la discussione avviata nel 1997 dall'Unione Europea sullo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SDEC) che per la prima volta invita gli stati membri ad una riflessione complessiva e congiunta sui problemi e sulle modalità dello sviluppo economico – territoriale e sul ruolo che può svolgervi “la gestione prudente” e la valorizzazione efficace del patrimonio naturale e culturale (UE, 1997, 1999);
- la crescente attenzione che l'UE (UE, 1993) ed alcuni stati membri vanno dedicando alla costruzione della Rete Ecologica Europea (ECNC, 1996) e di un sistema pan-europeo di aree protette;
- la crescente attenzione che l'UE (UE, 1998) ed il Consiglio d'Europa (con la *Convenzione Europea del Paesaggio*, siglata a Firenze il 20 ottobre 2000) vanno dedicando all'esigenza della salvaguardia della “diversità”, che costituisce una fondamentale ricchezza europea, non soltanto in termini biologici, ma anche paesistici e culturali;
- il ripensamento in corso delle politiche agricole comunitarie (UE, 1998), col progressivo indebolimento delle concezioni “produttiviste” che le hanno a lungo ispirate, in favore di concezioni più articolate e complesse che non soltanto riconoscano pienamente l'insostituibile ruolo paesistico-ambientale dell'agricoltura, ma che consentano di innescare nuovi processi di territorializzazione caratterizzati dall'integrazione sinergica di economie diversificate nei territori “rurali”;
- la definizione da parte del Servizio Conservazione della Natura del progetto di Rete Ecologica Nazionale, quale parte integrante della Rete Ecologica Europea, nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006;
- la maturazione di piani e progetti “locali” crescentemente connessi alle problematiche del Progetto APE, quali i Piani Territoriali di varie Province e di vari Parchi naturali (come quelli dei Monti Sibillini, della Maiella, del Pollino, del Cilento e Vallo di Diano).

In tale quadro, si ritiene opportuno assicurare la miglior possibile convergenza tra le diverse iniziative avviate, in particolare tra la presente ricerca e quelle concernenti il *Progetto APE* (Appennino Parco d'Europa) ed il *Progetto Rete Ecologica Nazionale*.

Ciò premesso, i principali obiettivi della ricerca possono così riassumersi:

- a) contribuire alla costruzione di una base conoscitiva sistematica ed aggiornabile con continuità dello stato delle aree protette del paese;
- b) facilitare i confronti e le interazioni tra il sistema italiano, il sistema europeo e quelli dei paesi confinanti;
- c) consentire il confronto e la verifica e l'eventuale ridefinizione delle classificazioni in atto, in prospettiva europea;
- d) diffondere la conoscenza e facilitare il confronto e la valutazione dei processi di pianificazione interessanti le aree protette ed i relativi contesti territoriali;
- e) contribuire alla costruzione di un sistema di valutazione o monitoraggio dell'efficacia delle politiche di gestione delle aree protette;
- f) fare emergere le potenzialità d'interconnessione, complementarità e sinergia tra le diverse aree protette, con particolare riguardo per le reti che si vanno delineando a livello interregionale e nazionale.

## 1.2 STATO DELL'ARTE E SISTEMA INFORMATIVO

---

Con riferimento al Programma di ricerca è stato costruito un quadro conoscitivo a partire dalle fonti informative esistenti in ambito nazionale e internazionale, dei principali documenti e riferimenti bibliografici sul tema, utilizzando prioritariamente il patrimonio informativo del Ministero, con l'intento non solo di stabilire un necessario collegamento con gli archivi esistenti, ma anche di fornire una integrazione e una sistematizzazione del materiale già esistente. Di seguito sono elencate le fonti informative utilizzate:

Fonti informative di centri di ricerca di livello internazionale e nazionale

- *IUCN* (Unione Mondiale per la Natura), in particolare:
  - IUCN, CNPPA, Guidelines for Protected Areas Management Categories*, 1994
  - IUCN, Protected Areas of the World, Palaearctic vol. 2*, 1991
- *Ced-Ppn* (Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali), e la rete dei Ministeri e dei Parchi dei 33 Paesi Europei, per quanto attiene alle informazioni del quadro Europeo delle Aree Protette
- *Federparchi* per quanto attiene alle informazioni di base delle aree protette e al questionario distribuito ai parchi e alle principali riserve statali (cfr. cap. 1.3.)

Fonti informative istituzionali

- *Ministero dell'Ambiente – Servizio Conservazione della Natura*, per quanto riguarda:
  - elaborati cartografici (SIT) su formato ArcView, comprendenti i poligoni georeferenziati riferiti ai limiti: dei Parchi Nazionali, delle Riserve Naturali Statali, delle zone Ramsar, delle ZPS, dei SIC, delle Aree protette Regionali
  - Usi e coperture del suolo CORINE Land Cover scala 1/100.000, 44 classi
  - Unità di Paesaggio, (Carta della Natura) a scala 1:250.000
  - Data-base delle aree protette regionali e statali incluse nell'EUAP,
- *Enti Parco e Riserve*, per quanto riguarda le informazioni raccolte nel questionario appositamente inviato
- *Uffici Regionali e Provinciali* competenti in materia di aree protette, per quanto riguarda la verifica delle informazioni sulle aree protette istituite
- *ANPA, CTN-CON* per quanto riguarda le elaborazioni inerenti i livelli di infrastrutturazione nelle aree protette e nei Comuni
- *ISTAT* per quanto riguarda le informazioni demografiche e socio-economiche per comuni. Le elaborazioni statistiche fanno riferimento ai dati censuari ed anagrafici pubblicati. Per quanto riguarda i dati provvisori del Censimento 2001, valgono le avvertenze pubblicate dall'ISTAT stessa (<http://www.istat.it>)

Sono inoltre stati utilizzati i dati:

- *ESRI* per quanto riguarda le informazioni sui poligoni amministrativi e sul sistema infrastrutturale e idrografico
- *TCI* per quanto attiene ai centri turistici

A partire dalle diverse fonti informative sopra richiamate sono stati costruiti più archivi, tra loro collegati, di dati alfanumerici georeferenziati per aree protette, per regioni, per comuni, per ambiti o sistemi nazionali (cfr. cap. 2.3.4.), per contesti dei Parchi (cfr. cap. 2.3.6.), le cui informazioni sono sintetizzate negli allegati alla presente relazione.

- quadri regionali delle aree protette italiane
- tabelle e grafici riepilogativi dei dati (per Europa, Italia, Regioni, e sistemi sub-nazionali)
- tavole tematiche a scala 1:5.000.000

Gli strumenti e i metodi adottati per la raccolta e l'elaborazione delle informazioni hanno mirato alla realizzazione di un sistema informativo di facile uso e di basso costo, integrabile in un qualsiasi ambiente esistente, tale da soddisfare le seguenti esigenze:

- l'archiviazione sistematica delle informazioni raccolte: alfanumeriche, cartografiche, di immagini a diversi livelli di specificazione, per l'intero campo della ricerca o per parti di essa;
- l'aggiornamento continuo e la nuova acquisizione di informazioni;
- l'associazione dei dati alfanumerici alle rappresentazioni cartografiche a diverse scale di lettura, in modo incrementabile con il procedere degli approfondimenti della ricerca;
- l'elaborazione delle informazioni con criteri di calcolo matematico, statistico e spaziale (di appartenenza, di sovrapposizione, di vicinanza, di interferenza, di comparazione);
- la produzione di cartografie a diverse scale territoriali (dalla scala continentale alla scala locale) e per tematismi differenti;
- la rappresentazione dei risultati delle elaborazioni in vari formati (schede, tabelle, grafici);
- l'interscambio delle informazioni con altri Sistemi Informativi
- la consultazione, da parte di utenti non specializzati, attraverso l'interrogazione a 'schermo' con modalità interattive e di facile ricerca;

Per realizzare tale soluzione organizzativa e d'uso, si è ricorsi alle capacità funzionali dei software RDBMS (Relational Data Base Management System) e GIS (Geographical Information System), strumenti che permettono l'acquisizione, la memorizzazione, il controllo, l'integrazione, l'elaborazione di dati alfanumerici, nonché la loro rappresentazione e che hanno la capacità di relazionare nello spazio gli oggetti. I contenuti della Base informativa sono riassumibili in:

- cartografia (topografia e geografia), in cui compaiono strutture di punti con diversa valenza oggettuale (nodi, linee, superfici; oggetti cartografici di sfondo, oggetti di riferimento per categorie, oggetti con contenuto informativo)
- suddivisioni amministrative (Regioni, Province, Comuni)
- entità territoriali semplici e aggregate (disegno, topologia, contenuti informativi-descrittivi).

La Base Dati è stata progettata e realizzata sui più diffusi prodotti software disponibili sia in ambiente Windows che Macintosh, cioè Excel, ArcView, FileMaker, adottati presso il Centro di Documentazione. È composta da tre livelli informativi principali:

- *modello generale*, comprendente le informazioni sul sistema nazionale delle aree protette (725 aree protette) e dei contesti amministrativi (comuni e regioni);
- *modello disaggregato*, comprendente la suddivisione in ambiti o sistemi nazionali del sistema delle aree protette che ricompona le informazioni del modello generale;
- *modello esportato* comprendente singole entità presenti nei modelli sovraordinati, esportate e trattate ad una scala di maggior dettaglio, i cui risultati, possono essere reimportati nel modello generale (ad es. singole aree protette con zonizzazioni di piano, contesti dei parchi).

Ad ogni entità presente in ciascuno dei livelli sono associati una serie di campi (sempre incrementabili) in cui confluiscono 'attributi automatici' definiti dal GIS (superfici e perimetri); 'attributi importati', cioè inseriti nel data base come dati puri o calcolati (v. oltre per i criteri di validazione precedenti l'inserimento); 'attributi calcolati' da qualsiasi analisi spaziale (di adiacenza, contiguità, sovrapposizione, forma, incidenza, appartenenza) o elaborati direttamente dal GIS (distanze, usi del suolo)

Le informazioni ed i risultati elaborati dai tre modelli sono consultabili ed organizzabili in modo congiunto attraverso un sistema di interazione in parte programmato e programmabile, facilmente utilizzabile anche da utenti non esperti.

L'archivio per aree protette considera due insiemi, uno generale comprendente le 1004 aree protette istituite (in seguito denominate APt), e un sottoinsieme di 725 aree, comprendente esclusivamente le aree di cui si è in possesso della perimetrazione e su cui sono state operate le più complete elaborazioni (in seguito denominate APc).

Le informazioni per l'insieme APt (1004 aree protette italiane = 989 più 15 riserve marine) consistono in:

- Codice alfanumerico
- Numero progressivo nell'Elenco Ufficiale delle Aree Protette
- Codice nell'Elenco Ufficiale delle Aree Protette
- Regione di appartenenza
- Categoria (PN Parco nazionale, PR Parco Regionale, RR Riserva regionale, RS Riserva Statale, RM Riserva Marina, AAP altre aree protette)
- Nome dell'Area protetta
- Inserimento nell'Elenco Ufficiale delle Aree Protette
- Superficie conforme alla L. 394 secondo l'Elenco Ufficiale delle Aree Protette
- Superficie a mare dell'Area Protetta (dato verificato)
- Superficie a terra dell'Area Protetta (dato verificato)
- Categoria AP secondo la definizione della Legge Regionale o Statale di riferimento
- Anno di istituzione dell'Area Protetta (dato verificato)
- Ente di gestione
- Categorie IUCN secondo le definizioni ante e post 1994
- Categoria IUCN secondo la proposta del Ministero dell'Ambiente
- Riserva Biogenetica
- Protezioni internazionali (SIR/SIN/DEA/DE/IIBA/MAB)
- Legge Regionale o Statale di riferimento
- Provvedimento istitutivo di riferimento
- Provvedimenti istitutivi di riferimento successivi al primo

Le elaborazioni operate sul sottoinsieme APc (725=710 +15 riserve marine) consistono in:

- Sup. Sic interna
- Sup. ZPS interna
- Sup. Ramsar interna
- Classi dimensionali
- Coperture del suolo in percentuale (elab da dati Corine Land cover)
- Tipo geografico (elaborazione da tavola geomorfologico – Carta delle Natura)
- Appartenenza a “ambito o sistema”
- Categorie per struttura del suolo (da Corine land Cover)
- Numero di residenti (stima da fonte ISTAT)
- Quota media di residenza (stima da fonte ISTAT)
- Numero di centri con residenti (stima da fonte ISTAT)
- Sviluppo in metri dei fiumi principali e
- Sviluppo in metri dei fiumi secondari
- Distanza di 500 o 2000 metri dal confine di stato
- Distanza di 500 o 2000 metri dal mare
- Sviluppo in metri delle autostrade (elab. CTN-CON)
- Sviluppo in metri delle strade statali (elab. CTN-CON)
- Sviluppo in metri delle strade regionali (elab. CTN-CON)
- Sviluppo in metri delle strade provinciali (elab. CTN-CON)
- Sviluppo in metri delle ferrovie (elab. ctncon)
- Categorie per livello di infrastrutturazione
- Classi di infrastrutturazione

Le elaborazioni operate sui margini delle aree protette (cfr. cap. 2.3.5). comprendono:

- Definizione di due Buffer per ogni area protetta rispettivamente a 500 e a 2000 m dal perimetro
- Appartenenza all'area protetta
- Coperture del suolo in percentuale (elab. da dati Corine Land Cover)
- Categorie per struttura del suolo (elaborazioni da usi e coperture di Corine Land Cover)
- Numero di residenti (stima da fonte ISTAT)
- Quota media di residenza (stima da fonte ISTAT)
- Numero di centri con residenti (stima da fonte ISTAT)
- Sviluppo in metri dei fiumi principali
- Sviluppo in metri dei fiumi secondari
- Sviluppo in metri delle autostrade (elab. CTN-CON)
- Sviluppo in metri delle strade statali (elab. CTN-CON)
- Sviluppo in metri delle strade regionali (elab. CTN-CON)
- Sviluppo in metri delle strade provinciali (elab. CTN-CON)
- Sviluppo in metri delle ferrovie (elab. CTN-CON)
- Distanza inferiore a 500 o 2000 metri dal confine di stato
- Distanza inferiore a 500 o 2000 metri dal mare

Le elaborazioni operate per comuni, per sistemi e per contesti dei parchi comprendono:

- Definizione dei Contesti dei Parchi (150 aree) e dei sistemi
- Appartenenza all'Area Protetta dei contesti
- Coperture del suolo in percentuale (elab da dati Corine Land Cover)
- Categorie per struttura del suolo (elaborazioni da usi e coperture di Corine Land Cover)
- Livello di infrastrutturazione (elab. CTN-CON)
- Elaborazioni dati ISTAT (elab. Lartu)

### **1.3 CONTENUTI, RISULTATI E ORGANIZZAZIONE DELLA RICERCA**

---

In funzione degli obiettivi sopra richiamati, le principali attività svolte riguardano:

- a) *la raccolta* (prevalentemente diretta, presso le unità periferiche, ma con tutti i confronti necessari con le fonti regionali e nazionali) e l'organizzazione delle informazioni relative a tutte le aree, così differenziate:
  - a1, per tutte: dati anagrafici, riferimenti istituzionali, delimitazione territoriale, alcuni essenziali dati quantitativi ottenibili per tutte, obiettivi di gestione (distinti, quando è il caso, per subaree), dotazione di strumenti di gestione, e (per quanto possibile) bilanci e programmi di spesa,
  - a2, per i parchi nazionali e regionali (raccolte mediante questionario e interviste) dati relativi al contesto, alle possibili connessioni in rete, agli strumenti di gestione e al loro rapporto con gli strumenti contestuali (PRG, PTC, Piani paesistici), ai programmi di spesa ed al loro rapporto con gli obiettivi di gestione;
- b) *la costruzione di un archivio* informatico (da coordinare coi sistemi informativi utilizzabili dal Ministero, per la gestione, l'aggiornamento continuo e l'accessibilità delle informazioni di cui sopra;
- c) *alcune elaborazioni di sintesi* dei dati raccolti, grafiche ed alfanumeriche, atte a consentire valutazioni a vari livelli (intero paese, principali "sistemi" individuati dal Ministero, regioni) con particolare riguardo per:
  - c1, lo stato, le condizioni ambientali e le tendenze evolutive delle aree protette e dei relativi contesti,
  - c2, le principali driving forces che possono interessare tali contesti, i problemi e le criticità che ne derivano,
  - c3, le opportunità e gli orientamenti che si profilano nelle politiche di gestione,
  - c4, i rapporti che possono stabilirsi col sistema europeo;
- d) *l'analisi critica delle classificazioni in atto* e l'esame delle possibili modificazioni o integrazioni, in considerazione:

## Informazioni ed elaborazioni raccolte



### PER AREE PROTETTE

Codice alfanumerico attribuito dal Ced  
Numero progressivo nell'Elenco Ufficiale delle Aree Protette  
Codice nell'Elenco Ufficiale delle Aree Protette  
Regione di appartenenza  
Categoria (PN – PR Parco nazionale Regionale, RR – RS Riserva regionale e Statale, RM Riserva Marina, AAP altre aree protette)  
Nome dell' Area protetta  
Inserimento nell'Elenco Ufficiale delle Aree Protette  
Superficie conforme alla L. 394 secondo l'Elenco Ufficiale delle Aree Protette  
Superficie a mare dell' Area Protetta (dato CED-PPN)  
Superficie a terra dell' Area Protetta (dato CED-PPN)  
Categoria AP secondo la definizione della Legge Regionale o Statale di riferimento  
Anno di istituzione dell' Area Protetta  
Ente di gestione  
Categoria IUCN secondo le definizioni ante e post 1994  
Categoria IUCN secondo la proposta del Ministero dell' Ambiente  
Presenza ed estremi di approvazione del Piano  
Presenza ed estremi di approvazione del Regolamento  
Presenza ed estremi di approvazione del PPES  
Presenza ed estremi di approvazione dei Piani settoriali  
Zoning secondo leggi istitutive  
Zoning secondo Piano Riserva Biogenetica  
Sup. Sic ricompresa in AP  
Sup. ZPS ricompresa in AP  
Sup. Ramsar ricompresa in AP  
Protezioni internazionali (SIR/SIN/DEA/DE/IIBA/MAB)  
Legge Regionale o Statale di riferimento  
Provvedimento istitutivo di riferimento  
Provvedimenti istitutivi di riferimento successivi al primo  
Coperture del suolo in percentuale (elab. CED-PPN da dati Corine Land cover)  
Tipo geografico (elab. CED-PPN)  
Appartenenza a "grande sistema" (elab. CED-PPN)  
Categorie per struttura del suolo (elab. CED-PPN)  
Numero di residenti nelle aree protette (stima CED-PPN da fonte ISTAT)  
Quota media di residenza nelle aree protette (stima CED-PPN da fonte ISTAT)  
Numero di centri con residenti nelle aree protette (stima CED-PPN da fonte ISTAT)  
Sviluppo in metri dei fiumi principali nelle aree protette (elab. CED-PPN)  
Sviluppo in metri dei fiumi secondari nelle aree protette (elab. CED-PPN)  
Distanza di 500 o 2000 metri dal confine di stato (elab. CED-PPN)  
Distanza di 500 o 2000 metri dal mare (elab. CED-PPN)  
Sviluppo in metri delle autostrade nelle aree protette (elab. ctn-con)  
Sviluppo in metri delle strade statali nelle aree protette (elab. ctn-con)  
Sviluppo in metri delle strade regionali nelle aree protette (elab. ctn-con)  
Sviluppo in metri delle strade provinciali nelle aree protette (elab. ctn-con)  
Sviluppo in metri delle ferrovie nelle aree protette (elab. ctn-con)



### PER AMBITI O SISTEMI

Dati Istat (da elab. per comuni)  
Dati ed elaborazioni Aree Protette  
Coperture del suolo in percentuale (elab. CED-PPN da dati Corine Land cover)  
Categorie per struttura del suolo (elab. CED-PPN)  
Sviluppo in metri delle infrastrutture per categorie (elab. ctn-con)

PER I CONTESTI DEI PARCHI NAZIONALI E REGIONALI

Dati ISTAT (da elab. per comuni)  
Dati uso del suolo (da elab. CORINE)



PER COMUNI

Dati ISTAT  
Numero Comuni  
Superficie territoriale  
Popolazione residente 1861, 1951, 1961, 1971, 1981, 1991  
Superficie SAU  
Superficie SAU a seminativi  
Superficie SAU a colture permanenti  
Superficie SAU a prati e pascoli  
Superficie boscata  
Superficie a pioppeti  
Variazione % della popolazione 1951/1991  
Variazione della popolazione 1991/1998  
Densità demografica (1998)  
Indice d'uso del patrimonio abitativo (abitazioni non occupate/ab. occupate, 1991)  
Tasso di attività della popolazione residente (totale attivi/ tot. pop. residente, 1991)  
Densità di addetti per abitante (totale addetti/ tot. pop. residente 1991)  
Quota degli addetti in agricoltura (tot. addetti agricoltura/tot. addetti)  
Tasso di attività in agricoltura (tot. attivi agricoltura/ tot. attivi 1991)  
Quota degli addetti extra agricoli (totale addetti extra agricoli/totale addetti)  
Incidenza % di SAU a seminativi  
Incidenza % di SAU a colture permanenti  
Incidenza % di SAU a prati e pascoli  
Incidenza della superficie boscata  
Incidenza della superficie a pioppeti  
Dinamica demografica 1951-1998  
Classi di distribuzione degli addetti

Percentuali uso del suolo (Corine land cover)  
Km rete infrastrutturale per categorie (elab. ctn-con)



d1, della coerenza e confrontabilità con le classificazioni internazionali (IUCN) e con quelle del contesto europeo,  
d2, degli obiettivi di gestione che caratterizzano o dovrebbero caratterizzare ciascuna categoria,  
d3, del rapporto col contesto territoriale, riferibile ad alcune situazioni tipiche in base alle analisi di cui al precedente punto c,  
d4, del rapporto con le reti ecologiche ed ambientali, con particolare riferimento al programma della Rete ecologica nazionale,  
d5, del rapporto con le misure di tutela e valorizzazione del paesaggio riferite alla l. 431/1985 ed alla *Convenzione Europea del Paesaggio* promossa dal Consiglio.

Le attività svolte hanno consentito il conseguimento dei risultati previsti dal Progetto di ricerca:

- 1) la formazione di un “quadro conoscitivo” comprendente gli aspetti giuridici ed amministrativi, il contesto socioeconomico, le classificazioni in atto ai vari livelli, la consistenza, le dinamiche ed i caratteri delle aree protette;
- 2) l’esame dei problemi nodali che l’istituzione, la gestione e la classificazione delle aree protette devono affrontare;
- 3) la formazione di proposte in ordine sia alla costruzione del sistema nazionale delle aree protette sia alla loro classificazione.

Le attività svolte costituiscono altresì la premessa per lo sviluppo di ulteriori attività di ricerca, la cui programmazione potrà essere presa in considerazione in seguito, anche alla luce dei risultati effettivamente conseguiti. Fra gli sviluppi possibili, si segnala fin d’ora l’individuazione e sperimentazione applicativa di indicatori e di una metodologia utili a valutare con continuità l’efficacia delle aree protette. La valutazione d’efficacia, in termini di miglioramento delle condizioni ambientali e dello stato di conservazione del patrimonio naturale e culturale, di pubblica fruizione e di flussi turistici, di sviluppo economico e sociale del contesto e di ricadute economiche ed occupazionali delle politiche di spesa, potrà infatti avvalersi di un set di indicatori (quali indicatori sintetici di pressione, indicatori di cost effectiveness, indicatori di biodiversità, ecc.) in buona misura desumibili dalle informazioni raccolte e dalle elaborazioni operate con le attività precedentemente richiamate. Inoltre, al fine di rendere maggiormente socializzabile il patrimonio informativo raccolto nell’archivio, in particolare per quanto concerne l’accessibilità per via informatica della documentazione cartografica relativa ai piani ed agli altri strumenti di gestione, potranno essere considerati adeguati sviluppi del sistema informativo, con tempi e costi da definire.

La ricerca presenta delle evidenti multiple interrelazioni sia con le attività istituzionali del Ministero dell’Ambiente (Servizio Conservazione della Natura), sia con quelle di numerosi altri soggetti operanti nel campo della ricerca scientifica, della pianificazione e della gestione delle aree protette. Ciò aveva suggerito l’opportunità di costituire, per assistere e guidare le attività del Ced-Ppn (cui compete la responsabilità operativa della ricerca), un’apposita *task force* (cfr. Programma operativo allegato alla Convenzione) col duplice compito di:

- assicurare la più efficace intercomunicazione tra il Ced-Ppn e gli Uffici ed i Servizi del Ministero;
- garantire, nel corso stesso della ricerca, un’efficace confronto scientifico e culturale sui temi da affrontare.

Le attività svolte hanno confermato la necessità di attivare modalità opportune di confronto con altri soggetti cointeressati. Ciò ha riguardato in primo luogo, ovviamente, la Federazione Italiana dei Parchi e delle Riserve Naturali, ed il Centro Studi Giacomini ad essa associato. La collaborazione avviata con la Federazione ha riguardato in particolare la fase d’indagine conoscitiva e di raccolta della documentazione sulle aree protette, sia per quanto riguarda i dati e le informazioni di tipo istituzionale in possesso delle Regioni, sia per quelli reperibili presso gli organismi di gestione delle singole aree protette oggetto di specifico approfondimento. In termini diversi si è verificata anche l’opportunità di uno stretto coinvolgimento, oltre che delle Regioni, dell’UPI (Unione Province Italiane) e dell’UNCCEM (Unione delle Comunità Montane).

Tenendo conto di quanto sopra, l'articolazione del lavoro ha comportato:

- a) un *nucleo di coordinamento*, appoggiato al Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali che collabora con la Federazione Italiana dei Parchi e delle Riserve Naturali, in stretto e continuo rapporto con il Servizio Conservazione della Natura. Esso è stato coadiuvato da una *Segreteria*, per assicurare i supporti logistici, informativi ed organizzativi per l'insieme delle attività, in stretto rapporto con gli Uffici del Servizio;
- b) un *gruppo di riflessione*, formato dal coordinatore scientifico e dai rappresentanti del Servizio Conservazione della Natura, della Federparchi e del Centro Studi Giacomini ed assistito da un esperto di Diritto dell'ambiente;
- c) un *gruppo di lavoro*, supportato dalle strutture di servizi interne al Dipartimento (Lartu e Ced-Ppn) e da due centri di ricerca esterni (Agriconsulting e Studio Thomasset) per l'esecuzione delle operazioni previste dal programma, con l'aiuto della Federparchi, nella ricerca ed acquisizione delle informazioni, ed il confronto delle valutazioni.

Sulla base di un primo confronto delle informazioni raccolte da diverse fonti, sono subito emerse varie e significative discordanze in termini di denominazioni, di numero, di superficie territoriale protetta e di classificazione delle aree protette.

Si tratta di discordanze che in parte riflettono differenze nei criteri di classificazione, di attribuzione e di elaborazione assunti, ma che hanno in ogni caso rilevanti ripercussioni sulla possibilità di una corretta percezione dei problemi che le politiche delle aree protette debbono affrontare e sulla possibilità di istituire seri confronti tra Regioni e tra paesi. Ciò conferisce particolare importanza al confronto critico delle basi conoscitive disponibili. Tali basi conoscitive sono inoltre palesemente inadeguate rispetto agli obiettivi della ricerca. Si è posto perciò un rilevante problema di arricchimento del patrimonio conoscitivo, volto a favorire una corretta valutazione dell'insieme nazionale delle aree protette e delle iniziative da assumere per trasformare gradualmente tale insieme in un vero e proprio "sistema" organico e coeso.

Ciò riguarda in primo luogo il contributo delle Regioni e delle Province. In collaborazione con la Federazione Italiana Parchi e Riserve Naturali e con l'UPI, il Ced-Ppn ha avviato rapporti di scambio informativo con tutte le Regioni e le Province, in considerazione della loro competenza primaria nel governo e nella tutela del territorio. In particolare alle Regioni si sono richieste le documentazioni specifiche riguardanti la situazione giuridica ed istituzionale (al fine di verificare ed integrare il quadro legislativo in corso di elaborazione) e gli aggiornamenti e le verifiche sulla situazione delle aree protette istituite nei rispettivi territori regionali (leggi generali ed eventuale piano regionale delle aree protette; delibere, leggi istitutive delle singole aree protette, regolamenti; eventuali altre leggi di riferimento; elenco delle aree protette istituite nella Regione – denominazione e indirizzo, categoria di protezione, anno d'istituzione, superficie, provvedimenti legislativi).

È stata inoltre avviata la fase di acquisizione di ulteriori informazioni e documentazioni sulle aree protette attraverso la predisposizione, avvenuta di concerto con la Federazione Italiana Parchi e Riserve Naturali, del *Questionario* d'indagine rivolto a tutti gli organismi di gestione di un insieme particolarmente significativo delle aree protette. Tale insieme comprende i parchi naturali, nazionali e regionali, che, da soli, coprono circa l'80 % della superficie protetta totale. Ad essi si è ritenuto necessario aggiungere le Riserve marine statali (che com'è noto fanno attualmente parte a sé) ed un certo numero di Riserve Naturali di grande dimensione.

Agli Enti gestori si è richiesto, oltre che di completare, verificare ed integrare le informazioni contenute nel *Questionario*, parzialmente precompilato, anche di inviare documentazione tecnica relativa agli *strumenti di pianificazione e di gestione dell'area protetta* (o eventuali informazioni sullo stato di avanzamento) per aggiornare ed integrare la documentazione già disponibile (in particolare: piano del parco, regolamento del parco, piano economico e sociale, piani di settore, piani attuativi, legge istitutiva, perimetrazione del parco ed eventuali altre leggi di riferimento). I dati e le informazioni contenuti nel *Questionario* qui esposto sono organizzati in tre sezioni e riguardano: l'anagrafe dell'area protetta e le sue caratteristiche generali, il quadro istituzionale e le risorse attivate, il tipo di contesto, le possibili connessioni in rete, gli strumenti di gestione ed il loro rapporto con gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale contestuali, gli investimenti e progetti, con riferimento ai programmi di spesa ed al loro rapporto con gli obiettivi di gestione.

## QUESTIONARIO AREE PROTETTE

### Sezione A) Dati anagrafici

1. Denominazione dell'area protetta (originaria ed eventuali modifiche);
2. Denominazione ex Leggi regionali;
3. Richiesta d'iscrizione all'Euap (ed eventuali motivi d'esclusione)
4. Anno di istituzione ed atto istitutivo;
5. Anni di modifica eventuale e relativi atti;
6. Soggetto gestore;
7. Regione/i, Provincia/e, Comunità montana/e, Comuni totalmente o parzialmente compresi nel perimetro originario (e attuale);
8. Superficie territoriale in ha (originaria ed eventuali modifiche);
9. Aree contigue: anno ed estremi dell'atto istitutivo;
10. Aree contigue: superficie territoriale in ha (esclusa quella dell'area protetta);
11. Altre aree di protezione speciale compresenti (RAMSAR, SIC, ZPS, ecc.): denominazione, atti deliberativi, superficie territoriale in ha (e quota di essa sovrapposta a quella dell'Area Protetta)

### Sezione B) Situazione, caratteri, tendenze

1. Carattere ambientale dominante (descrizione sintetica delle principali caratteristiche ambientali);
2. Principali risorse naturali all'interno dell'area protetta;
3. Principali risorse di interesse storico, archeologico, culturale;
4. Altitudine minima, massima, media;
5. Usi e copertura del suolo (superficie in ha delle aree di tipo naturalistico, delle aree urbanizzate, delle aree agricole, ecc.);
6. Regime di proprietà del suolo (pubblico, privato);
7. Principali accessi dall'esterno (viabilità e trasporti pubblici);
8. Accessibilità interna:
  - a) strade carrabili (sviluppo in km)
  - b) ferrovie (" " ")
  - c) sentieri (" " ")
  - d) percorsi speciali (" " ")
9. Popolazione dei Comuni totalmente o parzialmente compresi.....;
10. Popolazione residente stabile all'interno del perimetro protetto.....;  
- di cui accentrata nei nuclei o centri (elenco);
11. Principali attività economiche (incidenza % in termini di addetti);
12. Principali impianti, servizi ed attrezzature presenti:
  - a) per la produzione energetica o industriale
  - b) per la ricettività (alberghiera ed extra alberghiera)
  - c) per il turismo
  - d) per lo sport e la ricreazione
  - e) per la ricerca scientifica, la cultura, la didattica
13. Principali problemi di gestione: (es. incendi, inquinamento, riduzione di biodiversità ecc.);
14. Principali tendenze evolutive (es. abbandono agricolo/forestale, sviluppo turistico ecc.);
15. Principali obiettivi di gestione per l'Area Protetta nel suo insieme o singole zone, facendo riferimento agli obiettivi di gestione IUCN, 1994, di seguito riportati (indicare con 1, gli obiettivi primari, con 2 gli obiettivi secondari, con 3 gli obiettivi eventualmente perseguibili, con - quelli esclusi o non considerati):
  - ricerca scientifica,
  - protezione della vita selvaggia,
  - preservazione delle specie e della diversità genetica,
  - mantenimento di servizi ambientali,
  - protezione dei caratteri specifici naturali e culturali,
  - turismo e ricreazione,
  - educazione,
  - uso sostenibile delle risorse dell'ecosistema naturale,
  - mantenimento delle specificità culturali e tradizionali.

### Sezione C) Strumenti ed attività di gestione

1. Norme istitutive (se diverse o integr. della L 394: riportare o citare testo documento);
2. Zonizzazione inserita negli atti istitutivi: riportare o citare testo documento;
3. Regolamento del Parco: vigente dal...., in corso di preparazione, assente;
4. Piano per il parco: vigente dal...., in corso di preparazione, assente;
5. Piano pluriennale economico e sociale: vigente dal...., in corso di preparazione, assente;
6. Altri eventuali strumenti di gestione dell'Area Protetta;
7. Piani o progetti di settore, programmi attuativi (denominazione, scopo, anno di entrata in vigore);
8. Patti territoriali, Accordi di pianificazione, Conferenza di servizi attivati (denominazione, scopi, anno di adozione);
9. Progetti d'intervento attuati e in corso: titolo, anno d'inizio, scopo, località interessate;
10. Altre azioni od attività svolte o avviate (comprese quelle di ricerca, educazione ambientale, ecc.);
11. Risultati ottenuti attraverso le attività di gestione (es. ripopolamenti, reintroduzioni, bonifiche, ecc.);
12. Organi di gestione dell'Ente (Consiglio Direttivo, Comunità del Parco, Commissione Scientifica, Consulta, ecc.);
13. Organico: personale .....;
  - di cui laureati.....;
  - di cui per attività sul campo.....;
14. Budget: annuale, pluriennale, straordinario; fonti di provenienza;
15. Utilizzo dei fondi: % per ricerca, per servizi o infrastrutture, per informazione e promozione, per gestione ordinaria.

## 1.4 CONSIDERAZIONI METODOLOGICHE

### 1.4.1. Considerazioni preliminari

Il tema della classificazione delle aree protette, nonostante la sua importanza, occupa nella prospettiva della presente ricerca una posizione in certo senso strumentale. Esso infatti si inquadra in una tematica assai più ampia, che concerne la costruzione progressiva di un vero sistema nazionale, organico e coeso, per la conservazione della natura, a partire dall'attuale insieme, ancora largamente incoerente e lacunoso, di aree e risorse protette, fra loro scarsamente interconnesse. La ricerca intende contribuire alla costruzione di tale *sistema* non solo mettendo in discussione le vigenti classificazioni delle aree protette (ed indirettamente l'architettura istituzionale che le sottende), ma anche portando qualche primo elemento di valutazione circa la criticità e le potenzialità che si profilano nell'*insieme* delle aree protette e delle misure di protezione in atto.

In parte non piccola, le valutazioni che la ricerca mira a consentire riguardano l'intero insieme delle aree protette ed il loro rapporto col territorio nazionale. Le operazioni illustrate nei capitoli precedenti dovrebbero infatti consentire di chiarire, ad esempio:

- in quale misura le aree protette strettamente intese (ai sensi della L.394/1991) si sovrappongano tra loro e soprattutto con altre aree di protezione come quelle rispondenti alle direttive europee (Sic e Zps), o quelle istituite, ai sensi di altre leggi, da Regioni, Province e Comuni, od ancora con le aree di tutela "indiretta" come quelle previste dalla L.431/1985, e di definire quindi, con maggiore approssimazione di quella finora possibile, l'incidenza territoriale delle diverse forme di protezione, sia a livello nazionale che per regioni o subsistemi nazionali;
- quali siano i caratteri ambientali, le forme e il grado di trasformazione antropica dei contesti territoriali in cui ricadono le aree protette (a livello nazionale, regionale o sub-nazionale, nel loro insieme o per categorie) e quali siano quindi presumibilmente i principali problemi di gestione che esse debbono affrontare;
- in quale misura le aree protette delle diverse categorie "rappresentino" le principali connotazioni ecosistemiche e, più in generale, il patrimonio naturale-culturale del paese;
- quali siano le forme istituzionali, i soggetti e gli strumenti di gestione (in particolare gli strumenti di piano) coi quali si attua la tutela delle aree protette, e quali cambiamenti siano al riguardo osservabili nel tempo;
- quali rapporti si profilino tra l'istituzione e la gestione delle aree protette italiane delle diverse categorie e il contesto europeo, in termini di attuazione delle direttive comunitarie, di politiche complessive a livello nazionale e di iniziative transfrontaliere.

Per quanto utili, tali valutazioni sono certamente insufficienti a cogliere le dinamiche in atto nell'insieme delle aree protette e nei loro rapporti col territorio nazionale, ed ancor più, la consistenza, gli orientamenti e l'efficacia delle politiche in esse praticate, ai fini del miglioramento complessivo delle condizioni ambientali e dello sviluppo locale sostenibile. Per apprezzare questi aspetti – di importanza ovviamente cruciale in ordine alla costruzione di un efficiente sistema nazionale di conservazione della natura – occorrerebbe infatti disporre di informazioni sistematiche e convenientemente disaggregate sullo stato dell'ambiente (quali soltanto la Carta della Natura, ancora in corso di elaborazione, potrà in parte fornire) e sulle politiche ed i processi di pianificazione in atto non solo all'interno delle aree protette ma anche nei contesti territoriali da esse interessati (per dare un'idea, ciò riguarda i contenuti di alcune migliaia di piani di vario tipo e livello). Informazioni non disponibili e non certamente acquisibili nell'ambito della presente ricerca.

Per superare in qualche misura i limiti delle valutazioni di cui sopra, si è ritenuto opportuno – come già anticipato nei capitoli precedenti – effettuare un approfondimento conoscitivo (basato in buona parte sul questionario illustrato nel par. 1.3) sui parchi nazionali e regionali, che costituiscono ovviamente per varie ragioni le categorie strategiche dell'intero costruendo sistema nazionale, nonché sulle riserve marine e su alcune riserve di particolare importanza. Tali integrazioni cono-

scitive dovrebbero consentire di proporre alcune valutazioni più circostanziate, soprattutto nelle seguenti direzioni:

a, i rapporti dei parchi col contesto territoriale,

b, il ruolo dei parchi nella formazione delle reti ecologiche ed ambientali,

c, i rapporti tra le politiche dei parchi e quelle di gestione del paesaggio e degli spazi rurali.

Ciascuna di tali direzioni pone alcuni rilevanti problemi valutativi che conviene qui rapidamente evocare.

Per quanto riguarda i rapporti dei parchi coi relativi contesti – su cui converge da tempo l’attenzione della maggior parte dei gestori dei parchi europei – il primo problema riguarda la delimitazione dei contesti stessi. Problema delicato e complesso poichè non soltanto qualunque delimitazione in chiave ecosistemica (quali ad esempio le bioregioni raccomandate dall’Iucn, 1996) solleva ovvie difficoltà o impossibilità di collimazione con ambiti territoriali per i quali siano disponibili dati statistici diacronici, quali ad esempio i comuni; ma, ancor più perché la necessaria considerazione delle principali “influenze” (su cui da tempo il National Park Service americano ha richiamato l’attenzione) investe inevitabilmente ambiti di diversa estensione: per esempio bacini idrografici e sistemi socioeconomici locali. La difficoltà è accresciuta dal fatto che ben pochi parchi in Italia dispongono di una delimitazione delle “aree contigue” ai sensi dell’art. 32 L.394/1991, delimitazione che, essendo operata sulla base di ricerche dirette locali, offrirebbe forse una accettabile soluzione del problema. È quindi necessario ricercare un criterio generalizzabile di prima approssimazione, quale ad esempio le aggregazioni costituite da tutti i territori dei comuni parzialmente o totalmente inclusi in ciascun parco (criterio peraltro applicato in alcune delle vigenti delimitazioni delle aree contigue). Un secondo problema concernente i rapporti dei parchi col contesto discende dal fatto che le azioni e le politiche che vi si praticano sono sempre più spesso il frutto di scelte che non sono espresse autonomamente dagli enti di gestione, ma maturano piuttosto nel corso di intese, accordi, concertazioni e processi negoziali che investono una pluralità di soggetti istituzionali e di attori locali. L’esperienza mostra che una sufficiente conoscenza di tali processi è difficile persino in occasione della formazione dei singoli piani dei parchi. Si rende quindi necessario individuare alcuni indicatori che possano fungere da “indizi” delle politiche complessive.

Per quanto riguarda il ruolo che i parchi possono svolgere nella formazione delle reti ecologiche ed ambientali, il retroterra teorico e metodologico è stato negli ultimi anni sottoposto a vivaci discussioni, tuttora in corso. Sembra tuttavia consolidato il principio che tali reti non possono ridursi a “reti di parchi” e che esse si articolano sull’intero territorio, all’interno ed all’esterno dei parchi (ivi comprese le aree densamente antropizzate, nella misura in cui consentono ancora di recuperare alcune essenziali connessioni). In carenza di una adeguata configurazione delle reti (che soltanto in pochissime aree cominciano a disegnarsi) la valutazione dei loro rapporti coi parchi dovrà fare affidamento sulla lettura di alcune fondamentali connotazioni, quali ad esempio i fiumi e le reti idrografiche o le grandi fasce di continuità dei crinali, delle praterie in quota o delle formazioni boschive. Su questa base, si può tentare di mettere in evidenza le fratture, le discontinuità, gli ostacoli e le barriere che riducono la permeabilità del territorio e pregiudicano i movimenti essenziali di dispersione e migrazione, determinando rischi più o meno accentuati di insularizzazione degli habitat e delle stesse aree protette. Valutazioni di biopermeabilità e, all’opposto, di frammentazione a livello d’area vasta possono aiutare ad individuare non solo le criticità più acute ma anche le opportunità di riconnessione che si profilano, quali ad esempio quelle ben note lungo la catena appenninica (Progetto APE) o lungo le grandi fasce fluviali (Progetto Po). Resta invece aperto il problema della ricomprensione, nelle reti di continuità, di contenuti e funzioni non meramente biologiche, ma più latamente “ambientali”, quali quelle storico-culturali (percorsi storici, rotte della transumanza, ecc.) o paesistiche. La dilatazione del significato delle reti ecologiche, che si rintraccia nei programmi per la costruzione delle reti ecologiche di alcune Regioni e nello stesso piano per la rete ecologica nazionale, riflette certamente l’intreccio, spesso inestricabile, di valori naturali e culturali che caratterizza la situazione italiana e di altri paesi europei; ma, com’è stato spesso messo in evidenza, può lasciare nell’ombra le divergenze ed i rischi di interferenza o di conflitto che possono prodursi tra le esigenze di salvaguardia ecologica e le opportunità di valorizzazione culturale e paesistica.

Per quanto riguarda, infine, i rapporti tra l'azione di tutela delle aree protette e la gestione del paesaggio e degli spazi rurali, non si può evitare di partire da alcune premesse. Il tema del paesaggio è stato recentemente ed autorevolmente posto al centro delle politiche per la qualità della vita dal Consiglio d'Europa, con la proposta di Convenzione Europea del Paesaggio, firmata nel 2000 a Firenze, che fissa alcuni punti radicalmente innovativi: ai nostri fini, soprattutto il duplice riconoscimento della valenza paesistica-culturale di tutto il territorio (comprensivo quindi non solo dei "bei paesaggi" ma anche dei paesaggi degradati delle periferie urbane o di quelli "ordinari" della campagna tradizionale) e della connessa esigenza di "gestire" ed all'occorrenza ricreare il paesaggio anziché limitarsi ad un'azione, sterile e potenzialmente controproducente, di protezione passiva. Quanto agli spazi rurali, la crescente consapevolezza del loro ruolo insostituibile non solo come quadro di vita di una parte importante della popolazione ma anche come custodi di gran parte della biodiversità e della diversità paesistica e come teatro principale del cambiamento territoriale (grazie al prevalere delle spinte diffuse), ha recentemente impresso una prima, ancora incerta svolta alle politiche comunitarie, verso una maggiore integrazione delle azioni d'incentivazione e di sostegno, volte non solo al mantenimento e alla qualificazione delle attività agricole, ma anche al miglioramento delle condizioni di vita delle comunità rurali e quindi al rafforzamento multisettoriale dei sistemi locali. Questo cambiamento di prospettiva, unito a quello, più ampio ed impegnativo, proposto dalla Convenzione Europea del Paesaggio, investe direttamente la valutazione dei problemi e delle politiche di gestione delle aree protette. Tali problemi e tali politiche vanno infatti riferiti non solo all'infrastrutturazione "reticolare" del territorio (le reti ecologiche ed ambientali) ma anche alla trasformazione "areale" degli spazi rurali e dei paesaggi. Ad esempio, da questo punto di vista, il riconoscimento delle grandi "unità di paesaggio" con le quali confrontare le aree protette, non può in alcun modo ridursi ad un'interpretazione puramente ecologica, quale quella finora privilegiata nella costruzione della Carta della Natura.

#### 1.4.2. Il modello valutativo

---

Le considerazioni fin qui svolte devono trovare adeguato riscontro nella definizione di un modello valutativo – riferito, come si è detto, ai parchi nazionali e regionali e ad alcune riserve assimilabili – e di un sistema di indicatori atto ad orientare l'esame critico delle dinamiche in atto e delle "risposte" che le politiche delle aree protette sono in grado di produrre. Tale modello viene nelle pagine seguenti sommariamente delineato.

Nel rispetto delle disposizioni tracciate a livello europeo, gli indicatori ambientali dovranno essere orientati a (*European Environmental Agency*, 1998):

1. misurare in modo sintetico le condizioni ambientali di un determinato ecosistema;
2. aiutare a identificare e diagnosticare le dinamiche ambientali;
3. identificare il rapporto di interdipendenza tra le diverse componenti ambientali;
4. favorire l'individuazione di adeguate azioni;
5. promuovere il monitoraggio ambientale e delle politiche.

Tali caratteri presuppongono un processo di definizione degli indicatori per la valutazione saldamente ancorato alle specificità locali di un preciso sistema territoriale. A problematiche ambientali sostanzialmente omogenee corrispondono infatti, in diverse realtà territoriali, differenze importanti nella valutazione dei fattori di pressione, connesse alla specifica rilevanza locale del fenomeno analizzato in relazione alle azioni effettivamente intraprese.

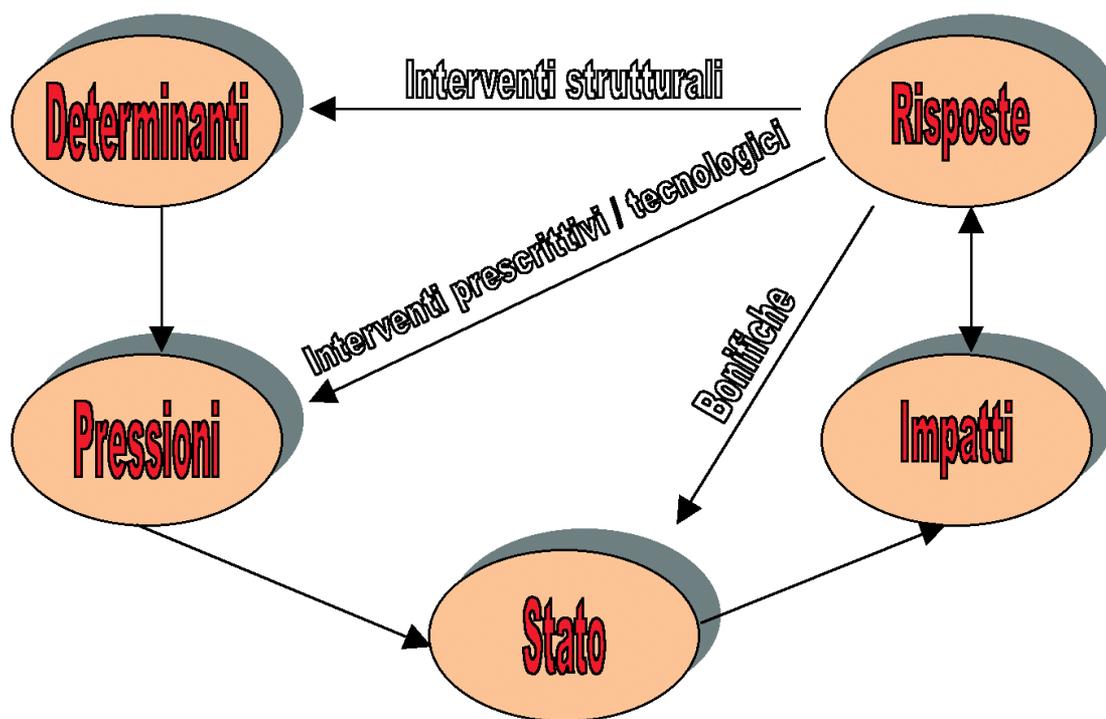
Per individuare e organizzare le informazioni sullo stato delle risorse naturali e per comprendere le interazioni positive e negative tra tali contesti e i principali settori di sviluppo è necessario organizzare gli elementi conoscitivi di cui si dispone in un'adeguata struttura che ne permetta una lettura immediata e che ne faciliti la raccolta. In ambito europeo è stato sviluppato uno schema concettuale, quale riferimento prioritario per l'organizzazione delle informazioni e per l'integrazione delle conoscenze in campo ambientale. Si tratta del modello DPSIR che anche l'ANPA ha di recente adottato per lo sviluppo del sistema conoscitivo e dei controlli sull'ambiente. Tale modello arricchisce il primo schema "Pressione-Stato-Risposta", elaborato nel 1994 dall'Oecd<sup>1</sup>, attraverso l'introduzione di due nuove categorie di parametri ambientali: "driving forces" e "impatti".

<sup>1</sup> Oecd (1994), *Environmental Indicators*, Paris.

Lo schema DPSIR organizza le informazioni in un insieme di relazioni causali che legano tra loro i seguenti elementi:

- *Driving force* o Determinanti (settori di attività, tipologie d'uso del suolo);
- Pressioni (emissioni, rifiuti, ecc.);
- Stato (qualità fisiche, chimiche, biologiche);
- Impatti (sull'ecosistema)
- Risposte (politiche ambientali e settoriali, iniziative legislative, azioni di pianificazione, ecc.).

Lo schema DPSIR, pur mantenendo la necessaria semplicità, comprende le retroazioni degli interventi di risposta e lega gli elementi in un rapporto che ben rappresenta la circolarità delle interazioni tra fenomeni tipica degli ecosistemi. Gli indicatori che definiscono lo *stato* dell'ambiente descrivono quantitativamente e qualitativamente la condizione degli elementi di definizione del sistema territoriale considerato (es. aria, acqua, suolo, ecc.) per poi arrivare a comprenderne gli *impatti* sull'ecosistema. Gli indicatori di *pressione* descrivono tutti gli elementi immessi nel sistema territoriale dai vari *determinanti* (*Driving forces*) rappresentati dalle attività umane. Le *risposte* alle situazioni di particolare criticità ambientale e ai problemi creati da *stati* di degrado della qualità ambientale o da *pressioni* inadeguate vanno poi a formare un set di indicatori che controllano le retroazioni del sistema e che si esplicitano in *interventi strutturali* sui diversi settori di attività, in *interventi prescrittivi* sulle pressioni e in *interventi di bonifica* sulle parti del sistema già compromesse (Fig. 1).



Modello DPSIR – Categorie e relazioni di causalità, nostra elaborazione da: EEA, *Europe's Environment: The Second Assessment*, 1998.

Analizziamo più in dettaglio gli elementi che scaturiscono da tale impostazione metodologica. *Determinanti*: si tratta di indicatori che individuano i settori economici di attività che determinano le pressioni sull'ambiente. L'inserimento di questo nuovo elemento nello schema concettuale di organizzazione delle informazioni ambientali è utile per scindere dalle pressioni i fattori che le producono, cosa che nel modello PSR non era possibile cogliere, in quanto le pressioni ed i fattori venivano racchiusi in un'unica categoria descrittiva. Tale gruppo di indicatori dovrebbe anche consentire di descrivere i cambiamenti in atto (nell'urbanizzazione, nella mobilità, nelle attività

economiche, ...). Da tale punto di osservazione, la lettura dei fenomeni di abbandono delle aree rurali da parte delle attività agricole in corso in molti territori protetti consente di centrare l'attenzione su alcuni fenomeni connessi quali, ad esempio, la perdita di biodiversità e/o il progressivo degrado ambientale.

*Pressioni*: sono definite da indicatori specifici che descrivono le cause delle modificazioni ambientali esercitate dalle attività umane e, più in generale, dall'ambiente antropizzato sulle risorse naturali. Questi indicatori possono variare notevolmente di significato al variare della scala territoriale di riferimento; ad esempio le indagini compiute sui parchi alpini hanno bene messo in evidenza la varietà dei risultati a seconda del contesto analitico di riferimento selezionato (comuni, bacini idrografici, aggregati di comuni...).

*Stato*: è definito da indicatori che descrivono la situazione dell'ambiente misurando la qualità fisica, chimica, biologica dei diversi elementi che compongono il sistema.

*Impatti*: descrivono le relazioni di causa /effetto tra pressioni e stato.

*Risposte*: descrivono le diverse azioni compiute dalla società nel suo complesso (politici, pianificatori, gruppi di interesse) per innalzare la qualità delle risorse ambientali e per risolvere i principali problemi ambientali. Il modello DPSIR definisce molto bene i differenti tipi di retroazioni da elaborare a seconda che ci si riferisca alle *driving forces*, alle pressioni, allo stato o agli impatti. La diversa importanza che la comunità locale assegna ad un determinato tipo di risposta definisce gli indirizzi delle azioni e delle politiche di gestione.

Possiamo individuare diverse tipologie di risposta possibili:

*preventiva*: mirata ad intervenire sulle "driving force", riducendo così alla fonte il carico di pressione generato (legislazione, monitoraggio e controllo, permessi, tasse e sussidi ambientali, autocertificazioni ambientali, ecobilanci territoriali, ...);

*di riparazione, riqualificazione o ripristino*: il miglioramento della qualità delle risorse degradate avviene mediante intervento diretto su di esse (azioni di bonifica, progetti di rinaturazione di sponde e litorali, ...)

Questa ultima categoria di indicatori è la più complessa da rilevare, proprio per la difficoltà di reperire in un insieme così vasto ed eterogeneo (per attori, contesti sociali, gruppi di interesse) di ambiti territoriali, rappresentato dalle aree protette, parametri attendibili e aggiornati in grado di descrivere la molteplicità delle azioni e delle politiche in atto.

Nella prospettiva metodologica delineata è importante evidenziare alcuni aspetti concettuali che dovranno essere tenuti in considerazione nella fase operativa di selezione degli indicatori. Si tratta di considerare preventivamente, da un lato, alcuni dei limiti insiti nei dati di base, necessari alla costruzione degli indicatori e, dall'altro, alcuni problemi connessi relativi al carattere stesso degli indicatori. Rispetto a quest'ultimo aspetto è opportuno precisare che gli indicatori ambientali debbono essere contestualizzati sia nella fase di costruzione che in quella di interpretazione, prendendo in considerazione le differenze geomorfologiche, ecologiche, sociali, economiche e strutturali dei diversi ecosistemi cui sono riferiti. Nel nostro caso tale operazione è assai delicata: si tratta, infatti, di scegliere un insieme di indicatori che sia in grado di rappresentare e di descrivere significativamente l'eterogeneità dei territori protetti. L'ipotesi di lavoro è perciò quella di costruire delle tipologie di aggregazioni territoriali omogenee di aree protette (quali le classi proposte da Ced- Ppn, cfr. par. 2.2.3.) che rendano praticabile ed efficace l'utilizzo di pochi indicatori sintetici di descrizione delle dinamiche in atto tra parco e contesto.

Per quanto riguarda i limiti insiti nei dati di base è importante considerare alcuni problemi operativi legati a:

- disponibilità dei dati (possono esservi lacune nella copertura geografica);
- livello di aggregazione, qualità e comparabilità (vi è infatti la necessità di confrontare i dati tra diverse aree regionali e tra diversi settori ambientali; ciò richiede un'armonizzazione delle definizioni e dei sistemi di misura).

In sintesi, per poter divenire degli strumenti operativi di supporto all'organizzazione delle interconnessioni tra i diversi ecosistemi protetti, gli indicatori dovranno essere fortemente ancorati

alle specificità locali di ciascun sistema territoriale, divenendo in tal senso precisi strumenti per mettere in relazione le risorse disponibili, stabilire delle priorità tra le azioni di tutti i soggetti, permettere un più stretto coordinamento tra le politiche di settore. La definizione degli indicatori per il percorso di monitoraggio e valutazione dovrà quindi agevolare la comprensione dei meccanismi di interazione tra livelli di qualità/ fattori di impatto/ azioni di settore e politiche di gestione. Gli indicatori per la valutazione dovranno, perciò, rispondere ai seguenti caratteri fondamentali:

- **selettività**, dovranno essere orientati alle politiche individuando precisamente i problemi di un ambito territoriale chiaramente definito per divenire uno strumento mirato alla valutazione e al monitoraggio;
- **trasversalità**, dovranno essere in grado di integrare i diversi ambiti di pianificazione sintetizzando i legami i diversi settori di azione;
- **comunicabilità**, dovranno essere facilmente comprensibili dai diversi soggetti portatori di interessi e logiche di azione differenti.

Gli indicatori ambientali da utilizzare per rappresentare in modo adeguato il punto di vista intersettoriale e trasversale dei criteri/obiettivo di miglioramento, tutela e valorizzazione delle risorse naturali vanno perciò attentamente calibrati, in modo da costituire uno strumento per costruire accordi sulle azioni che si intenderà proporre e attuare.

Un significativo avanzamento, per cogliere le interazioni tra i diversi ambiti di azione in relazione ai contesti decisionali concreti, può essere rappresentato dal tentativo di avviare un'attività di identificazione degli indicatori a partire da alcune priorità di valorizzazione delle risorse naturali in relazione alla considerazione delle principali strategie in campo. I parametri di valutazione, così definiti, dovrebbero comprendere i principi intersettoriali di valutazione della compatibilità tra le azioni in corso dei diversi ambiti di programmazione.

In questo caso la funzione prioritaria e l'efficacia dello strumento "indicatori" si esplica nella sua dimensione informativa e di comunicazione (oltre che conoscitiva) a supporto dei processi decisionali, consentendo sia una migliore azione di monitoraggio delle *policy* in atto, sia la promozione di "buone pratiche" di programmazione e gestione di interventi di miglioramento delle condizioni ecosistemiche del territorio.

A partire dal quadro metodologico descritto e dalla prima verifica dei dati raccolti sono stati selezionati alcuni indicatori che meglio possono rappresentare la dinamica delle aree protette nel nostro paese. La tabella di seguito allegata ha lo scopo di esemplificare, attraverso la scelta di un primo sintetico elenco di indicatori, il percorso che si potrà seguire per procedere alla valutazione. Gli indicatori selezionati rappresentano un insieme parziale di parametri rappresentativi e operabili, in prospettiva e in tempi brevi, sulla base delle informazioni acquisite e acquisibili.

TIPO DI INDICATORE	DESCRIZIONE DEL FENOMENO
Driving force	Processi di urbanizzazione
	Processi di abbandono
	Sviluppo del turismo
Pressione	Incidenza della superficie urbanizzata sulla superficie dell'area protetta
	Incidenza della superficie urbanizzata per categorie d'uso
	Densità delle infrastrutture
	Intensità di traffico terrestre e marittimo
	Pressione turistica
Stato	Biopotenzialità
	Diversità paesistica
	Incidenza dell'area protetta sulla superficie totale del contesto
Impatto	Frammentazione (da strade)
	Frammentazione da urbanizzazione
	Inquinamento
Risposta	Dotazione di strumenti (Piano del parco, Piano pluriennale economico e sociale, Regolamento del parco)
	Progetti europei finanziati
	Azioni attuative delle direttive UE (Habitat,...)
	Investimenti degli Enti Parco in progetti di bonifica, rinaturazione, ecc.

### 1.4.3. Alcuni indicatori

---

Ai fini della presente ricerca alcuni indici sintetici possono rendere conto di alcune caratteristiche delle aree protette significative ai fini della classificazione o della loro caratterizzazione a fini gestionali. Le caratteristiche considerate (ed i relativi indici proponibili) sono state le seguenti:

- naturalità delle matrici ambientali;
- pressione antropica relativa del contesto;
- insularità dell'area protetta;
- compattezza dell'area protetta.

Per la definizione degli indici precedenti ci si è posti il duplice obiettivo di utilizzare sia i dati già disponibili, sia algoritmi di calcolo semplici, di facile comprensione anche per un pubblico non tecnico.

Gli indici sono stati predisposti utilizzando le basi dati di CORINE Land Cover. Benché tale sistema presenti numerosi difetti, si è comunque ritenuto di utilizzarlo: non esistono in realtà alternative per confronti su base nazionale. Mantenendo la medesima logica descrittiva, i risultati potranno essere eventualmente perfezionati sulla base di studi ulteriori.

Come matrici ambientali di riferimento si sono utilizzate (si vedano anche le altre parti della presente ricerca) le seguenti:

- ANTR: aree antropizzate;
- AGR: aree agricole;
- BOS: aree boscate;
- PAS: pascoli;
- NAT: altre aree naturali.

#### a) *Naturalità delle matrici ambientali*

La "naturalità" dell'area protetta può essere espressa in modi molteplici, utilizzando dati sugli usi del suolo, sulle categorie di habitat, sulle presenze faunistiche e botaniche, sugli elementi di antropizzazione in grado di ridurre la naturalità stessa. Sulla base dei dati disponibili, il modo forse più semplice e comunicativo era quello di partire dalle principali matrici ambientali presenti (utilizzando i dati di Corine Land Cover, con i relativi limiti), considerando naturalità la somma delle aree non antropizzate (escludendo quindi anche le aree presumibilmente connesse all'agricoltura industrializzata). In tal caso un immediato indice di naturalità (I.NAT) diventa, facendo riferimento alle matrici indicate in precedenza:

$$I.NAT = NAT + PASC + BOS$$

L'indice varia tra 0 (assenza di aree naturali) e +100 (copertura completa di aree naturali).

I valori ottenuti sarebbero da verificare ulteriormente, date le approssimazioni del sistema CORINE.

#### b) *Pressione antropica relativa del contesto*

È di grande interesse, ai fini del governo delle aree protette, l'analisi della pressione antropica che le aree circostanti esercitano sull'area protetta. Indici di pressione antropica possono essere molteplici, ed utilizzare variabili differenti (usi del suolo, opere dell'uomo, abitanti residenti e fluttuanti, emissioni, traffico ecc.).

Oltre ad altri indici di maggiore complessità è utile, ai fini della presente ricerca, disporre di un indice semplice di pressione antropica relativa (I.PAR) espresso come differenza tra le aree antropizzate delle fasce "buffer" al contorno (ANTR.BUF) e le aree antropizzate interne all'area protetta (ANTR.AP):

$$I.PAR = ANTR.BUF - ANTR.AP$$

Un indice di questo tipo può variare teoricamente tra +100 (unità non antropizzata entro un contesto completamente antropizzato) e -100 nel caso di un'area protetta costituita interamente da aree antropizzate in un contesto che ne è privo (esistono casi che si avvicinano a questa condizione).

Anche in questo caso i valori ottenuti sarebbero da verificare ulteriormente, date le approssimazioni del sistema CORINE. Un indice di questo tipo potrà avere una elevata utilità a fini di azioni di monitoraggio. Le sue variazioni rifletteranno in modo immediato le variazioni della pressione esterna relativa. In una prospettiva di breve-medio termine, inoltre, potrà essere agganciato ai programmi ordinari di telerilevamento, consentendo stime ravvicinate nel tempo e quindi una elevata sensibilità del suo utilizzo.

*c) Insularità dell'area protetta*

Indipendentemente dalle pressioni specifiche esercitate, può essere interessante stimare la specificità della struttura dell'area protetta rispetto al contesto. Qualora la composizione relativa delle matrici sia del tutto simile si può immaginare, in linea di principio, che gli scambi con l'esterno avvengano più facilmente e, in assenza di barriere limitanti, la connettività ecologica sia maggiore. Qualora invece l'area protetta abbia una bassa similarità rispetto al contesto, si creeranno condizioni più o meno spinte di "insularità" che potranno essere premessa per criticità dei processi evolutivi. Si è così predisposto un indice che funzioni come reciproco della similarità tra l'area protetta ed il buffer circostante. L'algoritmo stima la parte comune delle due condizioni, sommando i minimi tra le percentuali di copertura delle matrici ambientali presenti (le medesime degli indici precedenti) nell'area protetta e nel buffer. L'indice di "insularità" (I.INSUL) è così calcolato:

$$I.INSUL = 1 - [\text{somma } (i=1,5) \min(CT.A_{pi}; CT.BU_{Fi})] \times 100$$

L'indice può variare teoricamente tra 0 (struttura dell'area protetta assimilabile a quella del contesto) e +100 (struttura dell'area protetta completamente diversa rispetto a quella del contesto). Anche in questo caso i valori ottenuti sarebbero da verificare ulteriormente, date le approssimazioni del sistema CORINE. In realtà per una stima migliore del livello di insularità il buffer utilizzato (2 km) è probabilmente troppo ristretto. Sarebbe utile poter studiare l'andamento dell'indice con buffer di ampiezza crescente, azione che non è stato possibile effettuare all'interno del presente lavoro.

*d) Compattezza dell'area protetta*

Un'altra caratteristica morfologica con significative implicazioni ai fini delle scelte d'azione può essere la compattezza dell'area protetta o, all'inverso, il grado di sviluppo relativo del perimetro rispetto all'area. Un'area protetta dal perimetro molto frastagliato sarà anche, normalmente, più vulnerabile a pressioni di origine esterna e porrà comunque problemi gestionali differenti rispetto ad un'area più compatta.

Si sono provati alcuni indici esistenti con queste finalità. È emerso come migliore l'indice di compattezza di Bosch (1978), che prevede:

$$I.COMP = 2 * RADQ (\square \times \text{Area}) / \text{Perimetro}$$

L'indice può variare teoricamente tra 0 (valore in realtà impossibile perché presupporrebbe un'area nulla) e +1 (valore che si otterrebbe con un'area protetta perfettamente circolare). Anche in questo caso i valori ottenuti sarebbero da verificare ulteriormente, date le approssimazioni del sistema CORINE.

## **2. QUADRO CONOSCITIVO**

**2.1. QUADRO GIURIDICO E AMMINISTRATIVO**

**2.2. QUADRO INTERNAZIONALE:  
CLASSIFICAZIONI, CONSISTENZA, DINAMICHE**

**2.3. QUADRO NAZIONALE:  
CLASSIFICAZIONI, CONSISTENZA,  
CARATTERI E DINAMICHE**



## 2.1. QUADRO GIURIDICO E AMMINISTRATIVO

---

### 2.1.1 Il nuovo scenario costituzionale

---

Il quadro giuridico in cui inserire il tema della conservazione della natura, in genere, ed, in particolare, la materia delle classificazioni *normative*<sup>1</sup> delle aree naturali protette, ha subito un profondo quanto radicale mutamento a seguito della entrata in vigore della Legge costituzionale n. 3 del 2001, recante modificazioni al Titolo V della Costituzione Italiana.

La riforma è recentissima e, quindi, come per tutte le modifiche legislative – ma in modo peculiare per le riforme costituzionali – occorrerà aspettare un congruo tempo per poter effettuare valutazioni che non rischino di essere affrettate.

Alcuni elementi, però, sono certamente già desumibili dalla lettura del (nuovo) testo costituzionale e sarà, perciò, utile premetterli alla analisi dettagliata del quadro normativo oggi vigente, in quanto prefigurano, quantomeno, lo scenario futuro in cui il tema della protezione giuridica della natura verrà a collocarsi.

La materia delle aree protette non essendo stata espressamente disciplinata dalla Costituzione del 1948 ha raggiunto solo nel 1991 un punto di equilibrio (provvisorio) con l'approvazione della legge quadro n. 394 del 1991.

Com'è noto<sup>2</sup>, prima di tale intervento legislativo la materia “parchi ed aree protette”, riguardando il territorio, aveva oscillato tra una riserva elusivamente statale (D.p.R. n. 11/ 1972) ed una completa “regionalizzazione” (D.p.R. n. 616 del 1977); la legge del 1991 aveva trovato una posizione di compromesso affiancando ad aree protette di diritto statale (i Parchi nazionali e le riserve statali) anche aree protette di diritto regionale (i parchi e le riserve regionali nonché le aree protette di interesse locale).

Queste ultime erano espressione di una potestà legislativa *concorrente* riconosciuta alle Regioni, le quali potevano con legge istituire aree protette regionali, ma nell'ambito dei principi “cornice” contenuti nella legge “quadro”, appunto, dello Stato.

Il panorama cambia decisamente con la riforma costituzionale del novembre 2001.

La competenza in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” diviene (o torna ad essere) una materia di competenza *esclusiva* dello Stato.

Segnaliamo, en passant, l'elemento di grandissimo rilievo dell'inserimento nel testo costituzionale della espressione “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, sintomo del riconoscimento del valore giuridico fondamentale (costituzionale) di tali entità; inserimento che costringerà ad una profonda riflessione per una esatta delimitazione in chiave tecnica di tali oggetti.

Ma venendo ai problemi più pratici, il nuovo Titolo V della Costituzione prevede, smentendo l'evoluzione precedente e l'impostazione della stessa legge quadro, che d'ora in poi lo Stato può disciplinare completamente e fin nel dettaglio la materia delle aree protette, delegando, facoltativamente alle Regioni solo potestà di natura regolamentare attuativa e non più legislativa.

Ovviamente questa novità legislativa va, però, inserita nel complesso di tutte le altre innovazioni (esistenza di una nuova competenza esclusiva regionale e conferma della potestà ripartita tra Stato/Regioni) dalle quali risulta che la Regione mantiene competenze pur sempre fondamentali in materie logicamente connesse alla protezione degli ambienti naturali: si pensi, per citare solo alcuni esempi alla tutela della salute, al governo del territorio, alla caccia e alla pesca, alla valorizzazione dei beni ambientali, alla agricoltura ed alle foreste...).

Che cambiamenti potrà indurre questa modifica sul versante che a noi interessa, quello specifico della classificazione delle aree naturali protette?

Come già accennato è troppo presto per fare previsioni attendibili; ma di certo pensiamo che rafforzandosi il ruolo dello Stato centrale e delle sue amministrazioni di settore (Ministero dell'Ambiente) nella tutela dell'ecosistema possono desumersi due probabili conseguenze:

a) riaccentramento in capo allo Stato centrale del potere classificatorio; com'è noto, la legge qua-

<sup>1</sup> Si veda il paragrafo successivo per la definizione di classificazione “normativa” delle aree protette.

<sup>2</sup> Per l'evoluzione legislativa in materia di protezione della natura antecedente alla legge quadro n. 394/1991 sia consentito rinviare a SIMONCINI A., *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1997.

dro 394/1991 prevedeva nell'ambito della potestà legislativa regionale, la possibilità di inserire nuove classificazioni o di integrare le classificazioni esistenti. È estremamente improbabile che nel futuro le Regioni possano continuare ad esercitare questa potestà (che comunque, non sembra aver prodotto risultati apprezzabili<sup>3</sup>); potestà che diviene esclusivamente statale, a meno che lo Stato non decida di attribuire poteri regolamentari alle Regioni sul punto.

b) necessità di un intervento generale di revisione delle classificazioni esistenti, in quanto, la fissazione delle tipologie di base delle diverse forme di area protetta è proprio una delle funzioni fondamentali che, nell'ambito della riforma costituzionale in senso regionalista, qualificano l'azione Statale; azione, il cui scopo è quello di garantire un livello minimo di protezione comune per tutte le aree che intendano essere designate come "aree naturali protette" e di porre rimedio ai problemi in tema di classificazione ancora aperti ed indicati più avanti al punto 2.1.5

### **2.1.2. La classificazione delle aree protette nella legge quadro n. 394 del 1991**

---

Si può parlare di classificazione *normativa* delle aree naturali protette ogniqualvolta, all'interno del macro-tema della classificazione delle aree protette in generale, ci si trova in presenza di strumenti normativi (leggi, regolamenti, deliberazioni a carattere normativo di autorità pubbliche) che individuano diverse tipologie di aree protette, predisponendo per ciascuna di esse un regime giuridico differenziato. Le classificazioni *normative*, dunque, non coincidono necessariamente con quelle elaborate sul piano tecnico-descrittivo da organismi scientifici o da organizzazioni internazionali. Perché si abbia una classificazione di tipo normativo occorre un atto emanato da una autorità pubblica che stabilisca autoritativamente i caratteri differenziali dell'area protetta. I possibili "classificatori" saranno, quindi, tutti quei soggetti dotati di potere normativo, cui sia stata assegnata una funzione di tipo classificatorio.

Questa preliminare constatazione spiega come mai il problema che stiamo affrontando si ponga in modo estremamente complesso coinvolgendo, non un solo protagonista (il Parlamento, ad esempio, oppure il Ministero dell'Ambiente), bensì tutto quel numeroso e variegato insieme di attori che normalmente sono coinvolti nella determinazione e nella attuazione degli interventi di conservazione giuridica della natura. Sarà interessato, innanzitutto, il Parlamento, che con la legge-quadro n. 394 del 1991 ha gettato le basi per una classificazione di tipo legislativo, ma anche il Ministero dell'Ambiente e la Conferenza unificata Stato-regioni – che sono subentrati nelle competenze originariamente previste per il Comitato Nazionale per le Aree Naturali protette -; infine, saranno coinvolte tutte le regioni italiane e le provincie autonome di Trento e Bolzano, nonché tutti gli enti locali infraregionali, anch'essi soggetti dotati di poteri classificatori in materia di aree naturali protette. Ma per completare il quadro occorrerà sollevare lo sguardo dal livello interno a quello sovranazionale, dal momento che, a partire dalle direttive 79/409/CEE e 92/43/CEE, rispettivamente in tema di protezione degli uccelli selvatici e di conservazione degli habitat naturali e seminaturali, l'Unione Europea ha intrapreso la creazione di una Rete europea coerente di aree protette (Natura 2000), iniziativa che ha comportato, nel panorama già affollato delle diverse tipologie giuridiche interne di aree naturali, l'apparizione di nuove classi di aree, questa volta di diritto comunitario.

Per analizzare la attuale situazione della classificazione normativa delle aree protette, occorrerà prendere le mosse dal riferimento legislativo fondamentale: la legge 6 dicembre 1991 n. 394, "Legge quadro sulle aree protette". All'interno della categoria unitaria delle aree protette, la legge quadro (all'art. 2) propone una classificazione in diversi tipi: i parchi nazionali, i parchi regionali, le riserve statali, le riserve regionali, le aree protette marine (internazionali e nazionali) e le aree naturali protette di interesse locale.

In questa disposizione della legge si 'scaricano' visibilmente tutte le tensioni del dibattito parlamentare che ha preceduto l'approvazione della legge, dibattito in cui, com'è noto<sup>4</sup>, si sono opposti

<sup>3</sup> Si rinvia sul punto al seguito del presente Rapporto.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione dei lavori preparatori e dei dibattiti parlamentari che hanno preceduto l'approvazione della legge quadro, si veda SIMONCINI A., *Ambiente e protezione ...cit.*

due schieramenti divisi proprio sul punto della titolarità dei poteri di istituzione delle aree protette e, di riflesso, sul problema della classificazione delle stesse. In verità, se si fosse proseguito coerentemente l'iter logico intrapreso con l'art. 1 della legge quadro, per quanto riguarda la classificazione delle aree protette si sarebbe posta una alternativa obbligata sul piano logico. Essendo *la finalità* delle aree fissata per legge, ('conservazione e valorizzazione coordinata del patrimonio naturale'), per il principio di strumentalità, sarebbe stato logico attendersi la variazione della loro fisionomia in funzione del *tipo di patrimonio* da proteggere. Dal momento che la legge-quadro rigettava la possibilità di differenziare le aree in base allo *scopo* conservativo (come suggerisce, invece, buona parte delle classificazioni di tipo scientifico<sup>5</sup>), residuava soltanto la diversificazione in base ai caratteri strutturali del bene giuridicamente protetto.

Ma, sempre seguendo l'iter logico della legge, il bene protetto, e cioè il patrimonio naturale, a sua volta, consta di due elementi, uno oggettivo (il *territorio*) ed uno qualificativo (il *valore naturalistico ed ambientale*). L'alternativa di fondo (logicamente obbligata) che si poneva era, quindi, tra: suddividere le aree protette in base ad un criterio oggettivo (il tipo di territorio<sup>6</sup>) oppure in base all'intensità del valore<sup>7</sup>. Chiarite concettualmente queste due metodologie di classificazione, la legge avrebbe potuto anche combinare i due criteri proponendo delle distinzioni tipologiche fondate in 'prima battuta' su di un criterio ed in 'seconda battuta' su di un altro. Si sarebbero potute distinguere le aree protette in base al criterio oggettivo (ad esempio, la distinzione tra parco/riserva/area marina) per poi procedere ad una ulteriore suddivisione in base alla dimensione dell'interesse (internazionale, nazionale, regionale, locale, urbano etc.)<sup>8</sup>

La legge quadro, purtroppo, nella classificazione che prospetta segue solo in apparenza questo schema logico. Essa, infatti, sembra proporre una distinzione *in primis* tipologica e, successivamente, qualitativa<sup>9</sup>, ma, in realtà, molteplici sono i rilievi critici e le perplessità.

Innanzitutto, sul piano del criterio oggettivo, va osservato che le distinzioni tra parco naturale, riserva naturale e parco o riserva marina sono estremamente poco chiare. Se leggiamo la definizione di riserva naturale<sup>10</sup> e quella di parco nazionale<sup>11</sup>, ad esempio, è molto difficile cogliere i tratti distintivi delle due classificazioni in modo tale da sapere con certezza – dinanzi ad un certo tipo di territorio – se su di esso debba costituirsi una riserva o un parco. Le perplessità crescono, poi, se prendiamo in considerazione le distinzioni tra le aree protette marine, le quali, nonostante rientrino nell'ambito oggettivo delle riserve e dei parchi nazionali<sup>12</sup>, sono ulteriormente classificate dalla legge in base alle leggi istitutive<sup>13</sup>.

<sup>5</sup> Si vedano le classificazioni allegate alla primo rapporto della presente Ricerca.

<sup>6</sup> Cioè i tipi di 'formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche' che lo costituiscono.

<sup>7</sup> E cioè in base all' 'interesse' che può articolarsi in:

*locale, regionale, nazionale, internazionale.*

<sup>8</sup> Oppure, viceversa ma con identico risultato, suddividendo le aree dapprima in base all'interesse e poi secondo un criterio oggettivo-descrittivo.

<sup>9</sup> Nell'art. 2 della legge quadro n° 394 del 1991, infatti, si distinguono parchi nazionali e parchi regionali, riserve statali e riserve regionali, parchi e riserve marine ed aree protette di interesse locale.

<sup>10</sup> 'Le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentano uno o più ecosistemi importanti per la diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche.'

Art. 2.3, L. n° 394 del 1991.

<sup>11</sup> 'I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere 'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future' Art. 2.1, L. n° 394 del 1991.

<sup>12</sup> Sia le riserve che i parchi nazionali, infatti, possono essere costituiti da 'aree marine'; cfr le due note precedenti.

<sup>13</sup> Nell'art. 2, comma 4, della legge quadro si differenziano, da una parte, le riserve costituite in base alla Convenzione di Ginevra sul Mediterraneo e la sua legge di recepimento, n° 127/1985 e dall'altra le riserve create in base alla L. n°979/1982. Sulla base del testo della legge, perciò, dovrebbero esistere tre tipi di aree protette marine: i 'parchi marini' – assimilati ai parchi nazionali (art. 20 legge quadro) – le 'riserve marine' (disciplinate dalla legge 979/1982) – ed, infine le 'aree protette, come definite ai sensi del protocollo di Ginevra relativo alle aree del Mediterraneo'.

Ma, ancor più problematico è l'uso del criterio qualificativo dell'interesse. Infatti, mentre la subclassificazione con riguardo all'interesse, nel caso delle riserve naturali (in riserve statali/regionali) è effettuata seguendo lo schema proposto<sup>14</sup>, la suddivisione, all'interno della tipologia dei parchi naturali, tra parchi regionali e parchi nazionali è effettuata in base ad un criterio 'misto'. I parchi regionali e quelli nazionali non sono, come sarebbe stato legittimo attendersi, lo stesso tipo di area<sup>15</sup> che si differenzia in base alla dimensione dell'interesse, bensì sono due tipologie di area 'oggettivamente' diseguali ed anche qualificate da interessi diversi<sup>16</sup>.

I parchi regionali non sono la specificazione della categoria 'parchi naturali' in riferimento alla dimensione regionale o locale dell'interesse; essi, invece, sono 'un'altra cosa' rispetto ai parchi nazionali; con la conseguenza che essi potrebbero avere – teoricamente – un rilievo nazionale od internazionale. Viceversa i parchi nazionali hanno nella loro definizione anche la qualificazione del valore ('aree ... di rilievo internazionale o nazionale ... tali da richiedere l'intervento dello Stato ...') e cioè la dimensione dell'interesse<sup>17</sup>. La confusione e la difficoltà interpretative aumentano ancora se si prova a capire – come abbiamo detto già per le riserve e i parchi nazionali – in cosa, esattamente, i primi differiscano dai secondi<sup>18</sup>.

Un caso a sé rappresentano, infine, le 'aree protette di interesse locale', della cui esistenza abbiamo notizia per accenni indiretti contenuti nella legge<sup>19</sup> e che sembrerebbero essere classificate esclusivamente in base al criterio qualificativo dell'interesse.

In conclusione, dunque, nonostante la formulazione testuale, i vari tipi di area protetta si differenziano – in buona sostanza – solo per il criterio qualificativo dell'interesse (internazionale, nazionale, regionale e locale). Ovviamente, queste difficoltà interpretative concernenti la classificazione non rappresentano un problema solamente teorico o sistematico, bensì possono indurre problemi nella attuazione pratica di notevole rilievo<sup>20</sup>, dal momento che, come sappiamo, alle varie classificazioni corrispondono differenti poteri delle Regioni o dello Stato. Ricordiamo, però, che il motivo di tali incongruenze nella parte classificatoria della legge dipende essenzialmente dalla sua

<sup>14</sup>Infatti l'art. 2, comma 3, dopo aver descritto la tipologia 'riserva naturale', aggiunge, 'Le riserve naturali possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati'.

<sup>15</sup> Evidentemente differente, in senso oggettivo, dalla riserva naturale; anche se su tale distinzione abbiamo espresso delle perplessità.

<sup>16</sup> Per la definizione di parco nazionale si vedano le note precedenti; mentre, per la definizione dei parchi regionali, essa è la seguente (art. 2.2) 'I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dei valori paesaggistici ed artistici e delle tradizioni culturali delle popolazioni locali'.

<sup>17</sup>Come dimostrano chiaramente i lavori preparatori, tanto nelle proposte di legge che precedono l'approvazione definitiva della legge quanto nel dibattito (X Legislatura, Atti Camera dei Deputati, VIII Commissione sedute del 31/1/1990 e del 18/4/1990), l'espressione che si adopera è sempre 'aree di interesse internazionale e nazionale'; tale espressione viene sostituita con 'rilievo internazionale e nazionale' solo in sede di approvazione finale.

<sup>18</sup>L'unico elemento certo, è che i parchi regionali a differenza dei nazionali, non possono essere esclusivamente 'marini', ma possono interessare solo 'eventualmente i tratti di mare prospiciente la costa'. Interpretando letteralmente i testi, si potrebbe sostenere che il parco 'regionale' costituisce un 'sistema omogeneo' di valori non solo naturalistici, ma anche paesaggistici, artistico-culturali e tradizionali delle popolazioni locali; il che *potrebbe* voler dire – ma il condizionale è d'obbligo – che nel parco regionale l'esistenza di una popolazione locale è una regola, mentre nel parco nazionale è una eccezione ('anche parzialmente alterati da interventi antropici'); siamo, però, estremamente cauti in tutte queste nostre argomentazioni, sia perché non c'è ancora una sufficiente attuazione di tale articolo dalla quale trarre indicazioni chiarificanti, sia perché ogni elemento oggettivo caratterizzante la fattispecie del parco nazionale (tipo di area, presenza antropica, valori presenti nell'area) si ritrova, pur se in forma diversa, anche nella descrizione del parco regionale. Più certo nella lettura di questa distinzione sembra Maddalena, quando afferma che 'la scriminante di fondo per distinguere il parco nazionale da quello regionale è nel fatto che nel primo caso l'area da tutelare ha un valore intrinseco oltre che in relazione all'uomo, mentre nel secondo caso l'area ha valore soprattutto in relazione alla fruizione antropica', riproponendo così le tesi che abbiamo visto caratterizzare alcune proposte di legge degli anni '70 (cfr. Sez. II Cap. 1, §1); ma lo stesso autore è costretto ad introdurre alcune cautele nelle sue argomentazioni e finisce per concludere che è molto, difficile demarcare la differenza tra le 'riserve statali e regionali' (MADDALENA P. Art. 2 in AA. VV., *Aree naturali protette – commentario alla L. 394/1991*, a cura di Ceruti G., Milano, 1993, p. 47-49).

<sup>19</sup> Art. 2, comma 8, 'La classificazione e l'istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale sono effettuati dalle regioni' e art. 4.3 'Il programma fissa inoltre i criteri di massima per la creazione o l'ampliamento di altre aree naturali protette di interesse locale e di aree verdi urbane e suburbane ...'.

<sup>20</sup>Si pensi solo alla possibilità di impugnare dinanzi alla Corte Costituzionale una legge regionale istitutiva di un parco regionale poiché tale area doveva essere destinata a parco nazionale o a riserva statale.

origine compromissoria<sup>21</sup>. Questi argomenti sostenuti in base all'interpretazione letterale dell'art. 2, sono confermati da una lettura sistematica della legge<sup>22</sup>, ma, soprattutto, hanno trovato autorevole conferma nella giurisprudenza costituzionale.

La Corte, sottoponendo a giudizio, nella sentenza n° 366/1992, la legge quadro n° 394 del 1991, ha con chiarezza affermato che 'ove l'interesse considerato non sia irragionevolmente ritenuto d'importanza nazionale o internazionale, le competenze relative all'individuazione delle aree, alla loro classificazione e all'istituzione su di esse di parchi nazionali o di riserve naturali statali, spettano allo Stato, qualunque sia l'ubicazione dell'area da proteggere.'<sup>23</sup> Tutto questo, per il principio generale – che la Corte mutua dalla sua stessa giurisprudenza (anche) anteriore alla legge quadro – secondo il quale 'le competenze (di individuazione, classificazione e istituzione delle aree protette) spettano al soggetto che deve valutare l'interesse naturalistico che si intende perseguire con la costituzione del parco o della riserva naturale'<sup>24</sup> Anche la Corte Costituzionale, in conclusione, sostiene che il potere di classificazione si fonda sulla valutazione dell'interesse, purché tale valutazione non sia irragionevole.

### 2.1.3. Gli ulteriori interventi classificatori

A modificare l'originale impianto classificatorio della legge quadro sono intervenute due deliberazioni del Comitato per le Aree naturali protette. Utilizzando il potere attribuito al Comitato dall'articolo 2, comma 5 della legge quadro, secondo cui il Comitato stesso (poteva)<sup>25</sup> "operare ulteriori classificazioni per le finalità della presente legge ed allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalle convenzioni internazionali ed in particolare dalla Convenzione di Ramsar", questo organismo ha determinato la classificazione delle aree protette in una prima deliberazione del 21 dicembre 1993 individuando sette tipologie di aree protette:

- a) parco nazionale
- b) riserva naturale statale
- c) parco naturale interregionale
- d) parco naturale regionale
- e) riserva naturale regionale
- f) zona umida di importanza internazionale (di cui alla convenzione di Ramsar)
- g) altre aree naturali protette

Questa prima deliberazione va segnalata per due elementi: il primo è l'inserimento delle zone umide di rilevanza internazionale tra le classificazioni – chiara attuazione del dettato legislativo che, nello stesso articolo 2, richiedeva tale modifica –; il secondo, ben più rilevante, è l'esclusione delle aree marine dalla classificazione *generale* delle aree protette. Sul tema delle aree marine

<sup>21</sup> In particolare ricordiamo che si deve all'emendamento 'Cutrera', il tentativo di introdurre – sulla scorta dell'esperienza francese – il concetto di 'parco regionale' come *alterum genus* rispetto al 'parco nazionale', volendo, così, attribuire alle regioni uno spazio d'intervento proprio, oggettivamente differente da quello dei parchi nazionali; ciò, evidentemente, al fine di non sottoporre le regioni al variabile e discrezionale criterio dell'interesse. I problemi interpretativi nascono, però, dal fatto che questo tentativo è riuscito solo in parte; le definizioni, infatti, dei due tipi di parco sono state formulate in maniera così generica da non 'ritagliare' esattamente una sfera d'azione propria a favore delle regioni, ma, al contrario, l'istituto 'parco nazionale' può coprire anche aree che rientrano nella definizione di parco regionale, purché abbiano 'rilievo nazionale ed internazionale'. In tal modo, l'intento di distinguere concettualmente il parco regionale – sebbene meritevole – ci sembra fallito.

<sup>22</sup> Si considerino, ad esempio, il già menzionato art. 1, comma 8 che attribuisce alle regioni la istituzione e classificazione delle aree protette di interesse regionale e locale; oppure l'art. 4 – in tema di programma triennale per le aree protette – in cui si afferma che tale programma 'specifica i territori che formano oggetto del sistema delle aree naturali protette di interesse internazionale, nazionale e regionale' supponendo che questo sia il criterio classificatorio fondamentale della legge.

<sup>23</sup> Principio già confermato anche dalla giustizia amministrativa: 'la competenza ad istituire le aree protette di interesse nazionale ed internazionale spetta allo Stato, che ha il potere di valutare l'interesse naturalistico di tali zone al fine dell'istituzione di parchi e riserve naturali' Trib. sup. acq. 15/2/1994, n° 11, in 'Consiglio di Stato', 1994, II, 301.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. n° 366/1992; la Corte cita espressamente la Sent. n°1029/1988.

torneremo in modo specifico più avanti, ma sin d'ora osserviamo che l'impianto dell'articolo 2 della legge quadro, sebbene introducesse un regime separato di queste aree quanto a procedure di istituzione e gestione, non imponeva necessariamente la loro esclusione dal quadro classificatorio unitario e, conseguentemente, dal sistema integrato delle aree protette italiane.

Anzi, a ben guardare, la struttura complessiva dell'articolo in questione e della legge quadro nel suo complesso, si poteva ragionevolmente ritenere che le aree marine, sebbene differenziate quanto a responsabilità politico-amministrativa, dovevano far parte di un unitario sistema di classificazione, pianificazione e programmazione. In realtà, in questa decisione ha pesato in modo determinante la forza della prassi amministrativo-burocratica che, avendo assegnato ad un altro Ministero (Marina Mercantile) le competenze su tali aree, di fatto le rendeva estranee alle funzioni operative del Ministero dell'Ambiente, amministrazione di riferimento per il Comitato.

Il comitato torna sul tema delle classificazioni nel 1996 con la deliberazione del 2 dicembre. In questo secondo provvedimento il Comitato inserisce due nuove classificazioni:

- le zone di protezione speciale (ZPS) ai sensi della direttiva 79/409/CEE in tema di protezione degli uccelli selvatici
- le zone speciali di conservazione (ZSC) ai sensi della direttiva 92/43/CEE in tema di conservazione degli habitat naturali e seminaturali

Su queste due tipologie di aree protette e sui rilievi critici circa il loro inserimento come *nuove* classificazioni, torneremo più avanti, analizzando nel dettaglio Natura 2000; qui vorremmo soffermarci su un'altra parte della delibera del 1996, quella in cui si respinge la richiesta della Consulta tecnica per le aree protette, di inserire anche la classificazione di "*monumento naturale*". Con un parere del 13 novembre 1996 la Consulta, oltre a proporre le aree di derivazione comunitaria, aveva chiesto al Comitato di inserire una tipologia di area protetta definita "*monumento naturale*"; tale nuova classe, molto utilizzata nella legislazione regionale (cfr. par. 2.3.1.), viene respinta perché "non prevista da alcuna convenzione internazionale". Il Comitato, così, dimostra di presupporre una lettura estremamente (e a nostro avviso erroneamente) restrittiva dei propri compiti a riguardo della integrazione della classificazione proposta dalla legge quadro. Dalla premessa della delibera del dicembre 1996 emerge, infatti, che il Comitato ritiene esistente la propria "potestà classificatoria" solo se essa abbia come scopo quello di rendere 'efficaci i tipi di protezione previsti dalle convenzioni internazionali'; non ricorrendo, nel caso di specie, tale presupposto, il Comitato ha ritenuto di respingere l'istanza. Ma anche ad una rapida lettura del citato articolo 2, comma 5, risulta evidente che l'adeguamento alle esigenze di protezione previste da convenzioni internazionali è solo *uno dei possibili scopi* della integrazione della classificazione legislativa. L'articolo in questione recita: "il Comitato (...) può operare ulteriori classificazioni per le finalità della presente legge *ed* allo scopo di rendere efficaci i tipi di protezione previsti dalle convenzioni internazionali..."<sup>26</sup>; è, quindi, chiaro che lo scopo principale della potestà classificatoria integrativa è, innanzitutto, la realizzazione della finalità della legge e, in seconda istanza, l'adeguamento delle classificazioni interne allo scenario internazionale.

Ma in merito a questi – discussi – poteri del Comitato a riguardo della classificazione delle aree protette va evidenziato un importante intervento successivo, il cui rilievo deriva dalla circostanza che esso proviene dalla suprema istanza di costituzionalità del nostro ordinamento giuridico: la Corte Costituzionale.

Questa pronuncia viene a seguito di un ricorso della Provincia di Bolzano riguardante l'esclusione di una serie di aree protette, istituite dalla stessa Provincia, dall'Elenco ufficiale delle Aree Protette, esclusione deliberata dal Comitato Nazionale per le aree protette. La sentenza riguarda, dunque, specificamente il potere del (l'allora esistente) Comitato di inserire o meno una area protetta nell'Elenco Ufficiale, ma, in realtà, sebbene incidentalmente, essa statuisce importanti principi anche sul tema della "classificazione".

<sup>25</sup> Dal momento che, come abbiamo detto, il Comitato è stato sciolto e le sue competenze sono state assegnate alla Conferenza Stato-Regioni.

<sup>26</sup> Nostro il corsivo.

La Corte afferma nella sentenza 389/1999 che non spetta al Comitato (ed oggi alla conferenza Stato-Regioni) il compito di valutare quale tipo di regime giuridico sia previsto per le singole aree (nel caso di specie il comitato aveva rilevato l'assenza del divieto assoluto di caccia e, per questo, aveva negato l'iscrizione nell'Elenco ufficiale), bensì "l'accertamento del comitato deve ritenersi limitato ai soli profili che riguardano la delimitazione dell'area protetta e *la correttezza della classificazione adottata in base ai caratteri naturalistici ed ambientali presenti nel territorio*"<sup>27</sup>

Aldilà del valore "politico" di questa pronuncia, chiaramente volta a disinnescare la tensione che si era venuta a creare tra regioni e Ministero dell'Ambiente circa la assolutezza del divieto venatorio nelle aree protette da inserire nel sistema nazionale, è di estremo rilievo la notazione sul valore giuridico delle classificazioni. Se è compito del Comitato verificare la "correttezza delle classificazioni adottate (nei provvedimenti istitutivi) in base ai caratteri naturalistici ed ambientali", questo presuppone che esista un parametro di "adeguatezza" o "pertinenza" della classificazione impiegata rispetto ai caratteri naturalistico-ambientali del territorio interessato. Questa interpretazione della Corte Costituzionale getta, quindi, una nuova luce sul tema delle classificazioni di tipo normativo predisposte dalla legge quadro; infatti, la suprema Corte ritiene che le diverse classificazioni delle aree naturali protette debbano individuare tipologie di territori distinte per i loro caratteri (naturalistico-ambientali) e non per il valore dell'interesse o per un "mix" imprecisato tra i due criteri, come abbiamo visto in realtà opera l'art. 2 della legge quadro. Si pone, pertanto, una esplicita e profonda discrasia tra la nozione di "classificazione" presupposta dalla Corte Costituzionale tanto con la realtà legislativa della legge quadro<sup>28</sup>, quanto con l'interpretazione di questa sottesa alle deliberazioni del Comitato Nazionale delle Aree protette<sup>29</sup>.

#### 2.1.4. I problemi di classificazione aperti

---

##### a) Le aree protette marine

Uno dei principali problemi aperti nella legislazione vigente in tema di classificazione delle aree protette è quello riguardante le aree marine. Com'è noto su questo tema la legge quadro – che per altro verso ha profondamente innovato la preesistente normativa sulle aree protette terrestri – si è limitata a recepire, con modesti aggiustamenti, la legislazione precedente sulla difesa del mare, risalente alla legge n. 979/1982. Questo intervento legislativo individuava nella "riserva marina" lo strumento *tipico* per la protezione degli ambienti marini ("dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di coste prospicienti che presentano un rilevante interesse" recita l'art. 25 della legge 979/1982). Le Riserve marine erano istituite dal Ministero della Marina Mercantile ed ordinariamente venivano gestite attraverso le Capitanerie di porto, salva la possibilità di convenzioni per la gestione con enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute.

La differente imputazione amministrativa delle riserve marine rispetto a quelle terrestri ha creato così un regime "separato" per le aree marine rispetto a quelle terrestri.

Sul piano della istituzione e della gestione, in realtà si sono succedute, negli ultimi anni, molteplici novità legislative che, tenuto conto della abolizione del Ministero della marina mercantile e del trasferimento al Ministero dell'Ambiente di alcune competenze nei confronti delle Capitanerie di porto, hanno cercato di avvicinare le aree marine a quelle di "diritto comune". Dobbiamo, però, segnalare che, sul piano della classificazione, il regime "separato" tutt'ora persiste. Le riserve marine, infatti, non figurano nella classificazione ufficiale delle aree protette e, di conseguenza, nell'Elenco Ufficiale, creando così un palese squilibrio per l'unitarietà e l'organicità del sistema nazionale delle aree protette.

<sup>27</sup> Punto n. 2 del "considerato in diritto", nostro il corsivo.

<sup>28</sup> Vedi sopra il paragrafo 2.

<sup>29</sup> Vedi sopra il paragrafo 3.

b) le aree protette di diritto comunitario

Ma la problematica di più stringente attualità, connessa alla classificazione delle aree naturali protette in Italia deriva dal fatto che alle aree protette previste dalla legge quadro e dalla legge sulla difesa del mare si sono aggiunte, di recente, nuove tipologie di aree protette derivate da diritto comunitario. Com'è noto, *Natura 2000* identifica una Rete Europea di Aree Protette creata dalla

*direttiva 92/43/CEE* sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali; in realtà, però, questa direttiva si pone in continuità – finendo per assorbito – con un precedente intervento comunitario in tema di conservazione delle risorse naturali: *la direttiva 79/409/CEE* relativa alla conservazione degli uccelli selvatici. Per comprendere esattamente i problemi di natura classificatoria posti da queste azioni comunitarie, occorrerà, rapidamente, ripercorrerne i lineamenti principali.

b1) La direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici<sup>30</sup>

Questo strumento comunitario dava diretta attuazione a quanto previsto nei primi due Programmi d'azione in materia ambientale ed in una Raccomandazione<sup>31</sup> del 20/12/1975 in cui la Commissione invitava tutti gli Stati Membri ad aderire alle Convenzioni internazionali in materia di avifauna (Convenzione di Ramsar e di Bonn). La Dir. 79/409 ha come oggetto la tutela di alcune specie di uccelli selvatici<sup>32</sup> ed in particolare si applica agli “uccelli, alle loro uova, ai nidi ed agli habitats”<sup>33</sup>. L'obiettivo primario della disciplina giuridica non è, quindi, la protezione di determinati territori in quanto naturalisticamente rilevanti in sé, bensì la tutela di determinate specie animali, tutela che vede come strumento prioritario la protezione degli habitats in cui tali specie hanno il proprio ambiente vitale. La creazione di “protected areas”<sup>34</sup> o di “biotopes”<sup>35</sup> è, infatti, prevista in quanto considerata una “misura primaria di conservazione, mantenimento e ristabilimento degli habitats”<sup>36</sup> delle specie protette.

A conferma di questa considerazione delle aree naturali protette solamente come fattori strumentali della tutela ambientale (e non come obiettivi primari), sta il fatto che la direttiva non prevede esclusivamente interventi di protezione della natura quali mezzi per raggiungere le proprie finalità, ma essa affianca a queste misure di conservazione “in situ” anche misure concernenti la cattura, l'uccisione, la distruzione dei nidi o delle uova, il disturbo durante la ricerca del cibo nonché il divieto della commercializzazione di uccelli vivi o morti o parti di essi; norme, queste, che si riferiscono alla generalità del territorio della Comunità e non definiscono lo status di determinate aree speciali<sup>37</sup>. Il punto che comunque è importante sottolineare ai nostri fini è che, sin dal 1979, la Comunità aveva posto norme vincolanti per gli Stati membri al fine di proteggere determinate specie di uccelli attraverso la creazione di aree naturali protette. I limiti di tale intervento sono quelli già evidenziati: limitatezza del campo applicativo, strumentalità dell'obbligo, esclusione della finalità di creare *nuove* aree protette.

<sup>30</sup> G.U.C.E. L103 del 25/4/1979.

<sup>31</sup> G.U.C.E. L21 del 28/1/1975.

<sup>32</sup> Art. 1.1.

<sup>33</sup> Art. 1.2.

<sup>34</sup> Art. 3.2 lett. a).

<sup>35</sup> Art. 3.2 lett. d).

<sup>36</sup> Art. 3.2.

<sup>37</sup> Volendo essere più precisi, le norme della Direttiva non si riferiscono alla generalità delle specie di uccelli selvatici, ma solo ad alcune specie protette elencate in allegato alla Direttiva medesima. È evidente che, all'interno del campo di applicazione, si pone diversamente il problema della protezione delle specie migratorie, le quali – per la loro stessa sopravvivenza – necessitano della protezione di quei territori (ad esempio, le zone umide) che costituiscono elemento essenziale, anche se temporaneo, del loro ciclo biologico. In questo caso la tutela della specie coincide con la protezione delle aree in cui tali specie migratorie sostano.

<sup>38</sup> G.U.C.E. L206 del 22/7/1992.

b2) La direttiva 92/43/CEE in tema di habitat naturali e seminaturali<sup>38</sup>

Proprio su questi due elementi interviene la successiva Direttiva 92/43/CEE in tema di habitat naturali e seminaturali che dà vita alla rete Natura 2000. La finalità di tale atto della Comunità, richiamata nell'art. 2 è quella di "contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché la flora e la fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri". In particolare la direttiva si propone di mantenere o ripristinare uno *stato di conservazione soddisfacente* degli habitat naturali o delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario (Art. 2.2).

Si consideri che, in base alla normativa comunitaria, lo 'stato di conservazione di un habitat naturale è considerato soddisfacente quando la sua area di ripartizione naturale e le superfici che comprende sono stabili od in estensione; la struttura e le funzioni specifiche necessarie al suo mantenimento a lungo termine esistono e possono continuare ad esistere in un futuro prevedibile'. Lo stato di una specie è, a sua volta, soddisfacente quando 'i dati relativi all'andamento delle popolazioni della specie in causa indicano che tale specie continua e può continuare a lungo termine ad essere un elemento vitale degli habitat naturali cui appartiene; l'area di ripartizione naturale di tale specie non è in declino né rischia di declinare in un futuro prevedibile; esiste e continuerà probabilmente ad esistere un habitat sufficiente affinché le sue popolazioni si mantengano a lungo termine'; (vedi il combinato disposto delle lettere e) ed i) dell'art. 1 Dir. 92/43/CEE).

Conseguenzialmente a tale finalità, la direttiva costituisce una "*rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000*". Questa rete è formata da quei siti che ospitano i particolari tipi di habitat naturali protetti (elencati nell'allegato I della Direttiva) e gli habitat delle specie protette (di cui all'allegato II) e deve garantire il mantenimento e, all'occorrenza, il ripristino di tali habitat, in uno stato di conservazione soddisfacente<sup>39</sup>. A tal fine detti luoghi vanno costituiti in zone di "conservazione speciale".

Tali debbono considerarsi i siti di importanza comunitaria, cioè luoghi che contribuiscono in modo significativo a mantenere o ripristinare uno o più habitat naturali o habitat di specie, designati dagli Stati membri mediante un atto regolamentare, amministrativo e/o contrattuale ed in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie a proteggere o ripristinare gli habitat o le specie in esso contenuti<sup>40</sup>.

La Direttiva, come si è visto, distingue tra due tipi di azione a tutela dell'ambiente: la conservazione degli habitat (siano essi habitat naturali o habitat delle specie) e la tutela delle specie<sup>41</sup>. Mentre la seconda azione si realizza attraverso misure tipiche di protezione "ex situ"<sup>42</sup>, volte, cioè a tutelare le specie animali indipendentemente dal luogo in cui esse stazionino; la prima azione consiste essenzialmente nella creazione di zone di conservazione speciale, quindi di aree soggette a misure particolari di conservazione, dirette a tutelare habitat naturali o habitat di specie<sup>43</sup>.

Abbiamo, quindi, una fonte comunitaria che esplicitamente pone l'obbligo per gli Stati membri di creare un regime giuridico di protezione per alcune porzioni di territorio, non solo in quanto habitat di specie da proteggere – possibilità, questa, peraltro già prevista dalla Dir. 79/409/CEE per gli uccelli selvatici -, ma anche in quanto habitat naturali in sè meritevoli di considerazione per la loro elevata "naturalità"<sup>44</sup>. Così facendo, la direttiva costituisce una novità per l'ordinamento comunitario.

<sup>39</sup> Art. 3.1.

<sup>40</sup> Vedi il combinato disposto delle lettere k) ed l) dell'art. 1; si consideri che la Direttiva esplicitamente equipara a tali zone speciali di conservazione le aree protette a norma della Dir. 79/409/CEE.

<sup>41</sup> Su questo tema, chiara è l'influenza della Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (1979) cui ha aderito la CEE nel 1981 (Decisione del Consiglio n° 82/72 del 3/12/1981 in G.U.C.E. L38 del 10/2/1982).

<sup>42</sup> Per la distinzione tra protezione *in situ* ed *ex situ*, si veda la Convenzione sulla Biodiversità.

<sup>43</sup> Gli 'habitat naturali' sono definiti dalla Direttiva come quelle "zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali": art. 1 lett. b).

Lo 'habitat di una specie', invece, è l'ambiente definito da fattori abiotici e biotici specifici in cui vive la specie in una delle fasi del suo ciclo biologico'; art. 1 lett. f).

<sup>44</sup> Ovviamente, la esatta definizione di tale carattere di "naturalità" o "seminaturalità" potrebbe sollevare molte discussioni.

rio preesistente perlomeno sotto tre importanti punti di vista. Innanzitutto, perché estende la protezione da alcune specie di uccelli selvatici ad una ampia lista di specie animali e vegetali<sup>45</sup>. In secondo luogo, perché alla tutela delle specie viene affiancata una tutela degli habitat – quindi degli ecosistemi presenti su un territorio – in sé considerati. Infine, perché concepisce l'insieme delle zone di conservazione degli habitat come una rete ecologica organica a livello europeo. Converrà, infine, soffermarsi sulla procedura che la direttiva stabilisce per la formazione della rete delle aree protette europee “Natura 2000”, dal momento che tale procedura è quella che maggiormente crea interferenze tra il diritto comunitario ed il nostro ordinamento interno. Ogni Stato contribuisce alla costituzione di “Natura 2000” designando sul proprio territorio una o più aree in corrispondenza degli habitat naturali o di specie elencati in allegato alla direttiva. In base, quindi, ai criteri enunciati nella direttiva, ogni Stato propone un elenco dei siti (indicando il tipo di habitat che così intende proteggere) denominati “*siti di importanza comunitaria*” (SIC); l'elenco andava trasmesso alla Commissione entro il triennio successivo alla notifica della direttiva contemporaneamente alle informazioni sui vari siti<sup>46</sup>. Entro i sei anni dalla notifica della direttiva, la Commissione avrebbe dovuto elaborare, d'accordo con ognuno degli Stati membri, un progetto di elenco dei siti di importanza comunitaria e tale elenco è approvato secondo un complesso iter procedurale che coinvolge un Comitato dei rappresentanti dei Governi ed, eventualmente, il Consiglio della Comunità<sup>47</sup>. Quando un sito è stato inserito nell'elenco, entro il successivo termine di sei anni dalla approvazione da parte comunitaria dell'elenco stesso, lo Stato deve designarlo come zona di conservazione speciale “stabilendo le priorità in funzione dell'importanza dei siti per il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di uno o più tipi di habitat naturali...o di una specie...e per la coerenza di Natura 2000, nonché alla luce dei rischi di degrado e di distruzione che incombono su detti siti” (Art. 4.4).

A questo riguardo va sottolineato un aspetto di notevole rilievo: non appena un sito è iscritto nell'elenco, esso è soggetto ad un regime transitorio o (per usare i termini tipici della legislazione italiana) “di salvaguardia”. Tale regime transitorio prevede che (art. 6.2) gli Stati membri innanzitutto adottino opportune misure per evitare il degrado degli habitat nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate; in secondo luogo, (art. 6.3 e 6.4) qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso alla gestione del sito va valutato per il suo impatto su di esso, tenendo conto delle finalità di conservazione naturale; in base a tale disposizione, le autorità nazionali danno “il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito. Qualora nonostante le conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata<sup>48</sup>”.

Per completare l'esame di questi aspetti procedurali, va segnalato che la Commissione, se constata l'assenza da un elenco nazionale di un sito in cui si riscontrano uno o più habitat o specie prioritarie<sup>49</sup> ritenute indispensabili per il mantenimento di detti habitat, inizia una procedura di concertazione

Ci limitiamo ad osservare che il problema, aldilà della valenza scientifica per gli ecologi o per i naturalisti, ha poche conseguenze sul piano applicativo in quanto gli habitat naturali o seminaturali da proteggere sono tassativamente elencati nell'allegato I alla Direttiva, allegato redatto in maniera estremamente puntuale e specifica lasciando molto poco spazio ad una possibile valutazione discrezionale della “naturalità” o meno di un habitat.

<sup>45</sup> Vedi gli Allegati II, IV e V alla Direttiva.

<sup>46</sup> Le informazioni sono fornite sulla base di un formulario che deve prevedere la Commissione e debbono comprendere la mappa del sito, la sua denominazione, la sua ubicazione, la sua estensione nonché i dati risultanti dall'applicazione di criteri specificati nella direttiva. (Art. 4.1).

<sup>47</sup> Artt. 20, 21.

<sup>48</sup> Il criterio della compensazione ricalca la analoga disposizione contenuta nella Convenzione di Ramsar sulle zone umide.

<sup>49</sup> La direttiva negli allegati I e II (intitolati rispettivamente *Tipi di habitat naturali di interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di aree speciali di conservazione* e.

*Specie animali e vegetali di interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di zone speciali di conservazione*), specifica, tra gli habitat o le specie elencati, quelli ritenuti prioritari.

che ha come primo obiettivo la verifica incrociata dei dati scientifici a disposizione. Se al termine di tale fase di concertazione – non superiore a sei mesi – la controversia non è risolta, la Commissione trasmette al Consiglio una proposta relativa alla scelta del sito di interesse comunitario. Il consiglio deliberando all'unanimità<sup>50</sup>, decide entro un termine di tre mesi. Durante tale periodo di concertazione l'area in oggetto è sempre soggetta alle disposizioni dell'art. 6.2 che abbiamo già illustrato<sup>51</sup>.

Da quanto abbiamo sin qui ricostruito possiamo trarre una conclusione fondamentale circa il tema della classificazione normativa delle aree naturali: *la Comunità Europea ha scelto di non classificare* le aree speciali di conservazione, proponendo una tipologia propria. Si badi che questa è stata una consapevole opzione del Consiglio della Comunità Europea, infatti, molteplici mozioni provenienti da parlamentari europei avevano, invece, auspicato la creazione di “riserve naturali comunitarie” o di veri e propri “parchi europei”<sup>52</sup>. Ciononostante, la Comunità ha preferito affidare alla regolamentazione nazionale la scelta del “tipo” di area protetta, purchè, ovviamente, venisse assicurata la finalità delle direttive. Non si sono identificate, così, le “zone speciali di conservazione” con una particolare tipologia di area soggetta ad un determinato regime giuridico né si sono automaticamente assoggettati i siti comunitari di Natura 2000 alla normativa vigente per le aree protette nazionali, preferendo che tale scelta fosse ponderata dagli Stati membri in sede di attuazione degli obblighi comunitari.

Si comprende allora come suscitò più di una perplessità la scelta della deliberazione del Comitato nazionale per le Aree protette del 2 dicembre 1996, già sopra commentata, di inserire le ZPS e ZSC come *nuove tipologie di aree protette*. In realtà, nella logica dell'azione comunitaria il Ministero dell'Ambiente ha il compito esclusivo di designare, al termine della procedura, i siti inseriti nell'elenco di Natura 2000 come Zone speciali di conservazione, il che significa provvedere – per tali zone – misure di conservazione tali da realizzare le finalità per cui sono state identificate come siti di importanza comunitaria (prevedendo obbligatoriamente tra queste la misura della *valutazione d'incidenza*). Questo vuol dire che le ZSC o le ZPS non sono aree protette *tipologicamente diverse* dai parchi nazionali, regionali o dalle riserve naturali, bensì che si possono utilizzare queste tipologie di area per realizzarle. A conferma di quanto ora affermato, sta il fatto che il Regolamento di attuazione della direttiva, nell'eventualità che il sito comunitario si trovi all'interno di un'area protetta già costituita, prevede che quest'ultima provveda alla sua protezione (non dovendosi ipotizzare il “ritaglio” della ZSC all'interno dell'area protetta esistente).

<sup>50</sup> È chiaro che in tale caso eccezionale, però, non è possibile la costituzione di aree protette in siti di interesse comunitario in modo per dir così unilaterale, cioè in contrasto con la volontà del singolo stato, essendo richiesta – al termine della procedura di concertazione – l'unanimità del Consiglio della Comunità; l'elenco dei siti di interesse comunitario che la Commissione della Comunità seleziona tra quelli inseriti negli elenchi nazionali segue una procedura più snella che si conclude nell'eventualità di un disaccordo tra Commissione e Comitato con un voto del Consiglio a maggioranza qualificata (Art. 21).

<sup>51</sup> Tale disposizione ci appare una ulteriore conferma del diverso carattere delle norme dell'art. 6.3 e 6.4 (norme di dettaglio e quindi direttamente applicabili) rispetto alle norme dell'art. 6.2 (norme di scopo che pongono obiettivi alle Autorità nazionali). Infatti, in questo caso di conflitto tra Comunità e Stato membro, delle misure di salvaguardia previste dall'art.6, vengono richiamate solo quelle del 6.2 e non le altre.

<sup>52</sup> Si veda ad esempio la ‘Motion for a resolution on establishment and conservation of Community nature reserve’, approvata dalla Commissione del Parlamento europeo ‘Ambiente, salute pubblica e tutela dei consumatori’ (cfr. PE 112.009/fin.) ed inoltre le mozioni citate in premessa a suddetta Mozione. Oppure la Risoluzione del Parlamento Europeo sulla creazione e la conservazione di riserve naturali di interesse comunitario; Doc A2-65/87 in G.U.C.E. C246 del 14/9/1987 p. 121.

## 2.2. QUADRO INTERNAZIONALE: CLASSIFICAZIONI, CONSISTENZA, DINAMICHE

### 2.2.1. Il panorama euro-mediterraneo

È del tutto evidente che il ruolo che il sistema italiano delle aree protette può svolgere ai fini degli equilibri ecologici e della sostenibilità degli sviluppi economici e sociali va valutato in scenari assai più ampi di quelli continentali (rispetto ai quali il paese occupa una posizione periferica), quali quelli che dal continente europeo si aprono sull'arco mediterraneo (rispetto al quale la penisola occupa una posizione centrale). Le relazioni che si possono intravedere sotto molteplici profili (quali ad esempio i flussi migratori dell'avifauna o le dinamiche di crescita del turismo "nature-oriented") sono destinate ad influenzare notevolmente le opzioni di conservazione e valorizzazione della natura e del paesaggio nel nostro paese.

La dotazione di aree protette e di spazi di naturalità diffusa in Italia sembra tanto più rilevante se si allarga lo sguardo al bacino mediterraneo in cui la penisola si protende ed alle connessioni che si vanno definendo tra i suoi problemi di sviluppo e di salvaguardia ecologica ed i problemi dei paesi europei che vi si affacciano. Tali connessioni sono al centro dell'attenzione del Mediterranean Action Plan fin dal 1975: nella revisione del 1995 (MAP II), gli obiettivi di protezione ecologica non soltanto chiamano in causa le responsabilità dei paesi europei rivieraschi (basti pensare ai carichi inquinanti da essi riversati) ma si saldano agli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Nello sforzo congiunto per avviare un riequilibrio ecologico che offra basi sicure allo sviluppo ed al miglioramento della qualità della vita di tutti i paesi mediterranei (ed in particolare di quelli ancora in via di sviluppo), il ruolo dei paesi europei, segnatamente Spagna, Francia e Italia, è determinante sia sotto il profilo delle pressioni ambientali da essi generate, sia sotto il profilo delle "risposte" che essi sono in grado di fornire. Fra queste, vanno certamente considerate le aree protette, scarsamente presenti nella maggior parte dei paesi dell'arco meridionale e relativamente abbondanti nei paesi europei: secondo i dati IUCN 1997 (gli unici disponibili per tutti i paesi mediterranei), il 91% delle aree protette di paesi mediterranei è localizzato in Europa, principalmente nei tre paesi sopra citati. Sebbene si possa prevedere che il contributo alla conservazione della natura da parte dei paesi emergenti cresca significativamente nei prossimi anni, è chiaro il ruolo preminente dei paesi europei, ed in particolare dell'Italia, con la sua invidiabile dotazione sopra segnalata.

Contributi ecologici più precisi possono essere individuati con riferimento a determinate connessioni, come le rotte migratorie dell'avifauna, soprattutto per i flussi tra il Centro Africa ed il Nord Europa attraverso le coste e le isole tirreniche, i flussi tra la Spagna e l'Africa orientale attraverso le isole minori, e i flussi tra il Mar Rosso e l'Europa attraverso le coste dei Balcani, interessanti anche alcuni nodi della costa adriatica. Il contributo dell'Italia potrebbe inoltre accentuarsi sensibilmente coinvolgendo la rete fluviale, come prevede la Rete ecologica europea, e valorizzando quindi l'articolato sistema delle connessioni trasversali, che legano le grandi dorsali montuose al mare su entrambi i versanti: connessioni che ricalcano anche importanti relazioni storiche, fruttive e culturali. È in questa versione più complessa e carica di significati che, in particolare, l'Appennino può essere pensato come una grande *greenway*, una strada verde che si snoda lungo la penisola ed allaccia l'Europa centrale all'arco mediterraneo. È in questa direzione che dovrebbero muoversi anche le iniziative di cooperazione interistituzionale, per ora rivolte essenzialmente alla gestione di territori transfrontalieri di particolare sensibilità nelle Alpi, nei Pirenei, nel "cordone verde" della Selva Boema.

Da questo punto di vista si può anzi chiedersi se l'attuale presenza dell'Italia nei programmi internazionali di ricerca per la conservazione e valorizzazione della natura sia sempre adeguata al ruolo che il paese potrebbe svolgere in tale campo. Ma per rispondere a domande come questa occorrerebbe conoscere meglio le poste in gioco, le opportunità e le difficoltà che si profilano. In realtà, nonostante gli sforzi dispiegati a livello internazionale per migliorare e rafforzare la conoscenza e le politiche di tutela e di sviluppo riguardanti il Mediterraneo (in particolare, attraverso il Mediterranean Action Plan), il livello di conoscenze ed il grado di determinazione delle politiche praticabili sono ancora molto bassi, tali da rendere estremamente difficile ed incerta la definizione degli scenari di riferimento. Ciò suggerisce una prima indicazione di metodo, circa l'opportunità di avviare appositi approfondimenti (atti ad integrare le informazioni esistenti a livello internazionale, quali quelle dell'Unione Mondiale della Natura, e a coinvolgere le istituzioni dei paesi rivieraschi) sul sistema delle aree protette e delle reti ecologiche che comincia a delinearci nel bacino mediterraneo.

Qualche indicazione può essere attinta dalle tabelle allegate, che riflettono dati provenienti sia dall'Unione

Mondiale della Natura sia dal Ced-Ppn. In via di prima approssimazione, si può ricordare che, alla luce dei dati che si stanno raccogliendo, persiste una notevole differenziazione tra i paesi afro-asiatici e quelli europei che si affacciano sul Mediterraneo, almeno sotto il profilo della dotazione di aree protette (e prescindendo dalle aree protette di rilievo internazionale, come le aree Ramsar): mentre nei primi lo 0,35% del territorio è protetto da Riserve e lo 0,15% da Parchi nazionali (non esistono quasi parchi regionali), nei secondi l'incidenza delle Riserve è dell'1,94%, quella dei Parchi nazionali dell'1,52%, quella dei Parchi regionali del 5,53%, cui si aggiunge uno 0,20% dei Paesaggi protetti. Si tratta di dati da assumere con estrema cautela ed in ogni caso del tutto provvisori, anche perché molte situazioni sono in rapido mutamento (ad es. in Libano si sta progettando un drastico sviluppo delle aree protette).

L'impegno italiano nelle politiche dei parchi e delle aree protette svolge un ruolo importante nell'ambito della costruzione del sistema europeo su almeno due fronti principali:

- *nei sistemi montuosi europei*, soprattutto con la 'Convenzione Alpinà e con il Progetto APE 'Appennino Parco d'Europa, che vedono i sistemi montuosi italiani ai primi posti in Europa nella classifica per estensione (dopo le Alpi Scandinave, i Carpazi ed il Sistema Iberico) e ai primi posti per incidenza territoriale della superficie a parco: Appennini 22%, Alpi 10%, Gennargentu 39%, Etna e Peloritani 44%, contro la media del 13% nei 29 sistemi montuosi europei analizzati, come evidenziato dalle tabelle che seguono;
- *nel sistema euro-mediterraneo*, in cui la penisola italiana rappresenta l'asta fondamentale di connessione dell'Europa centrale con l'arco mediterraneo, specificità che la pone al centro delle politiche di protezione e di coordinamento per potenziare la rete delle aree protette euro-mediterranee, e con un ruolo di elevata eccezione nell'ambito dei progetti di cooperazione internazionali in corso (Progetto Internazionale Mediterranean Wetlands –MedWet- la Dichiarazione di Venezia sottoscritta da 32 paesi del Mediterraneo, ecc.). I parchi costieri italiani rappresentano il 26% dei parchi costieri dell'Europa mediterranea, a cui vanno aggiunte le numerose riserve e le 47 aree Ramsar già designate.

Per quanto riguarda *i sistemi montuosi*, due grandi sfide si sono ormai profilate. La prima riguarda le Alpi, in una prospettiva internazionale che vede ormai coinvolti tutti i paesi e le regioni alpine in una serie organica di impegni transfrontalieri, articolati in un'ampia gamma di politiche (da quelle di conservazione della natura a quelle economiche, sociali, infrastrutturali e culturali) congiuntamente convergenti verso l'obiettivo dello sviluppo sostenibile. È una sfida che il nostro paese deve raccogliere in stretta collaborazione coi paesi confinanti. L'altra sfida concerne l'Appennino, la cui valorizzazione secondo il Progetto APE (Appennino Parco d'Europa) è invece un impegno tutto italiano.

Cominciando dalle Alpi, che saldano la penisola al cuore dell'Europa, a ridosso della fascia più industrializzata, urbanizzata ed economicamente sviluppata (la cosiddetta "banana centrale"), va subito notato che il loro ruolo non discende soltanto dalla peculiare posizione geografica, ma ha molto a che vedere con i loro caratteri geomorfologici, paesistici ed ecologici e col modo con cui, nel corso della storia, essi sono stati elaborati ed interpretati dalle diverse culture che vi si sono insediate e confrontate. Se la posizione geografica del sistema alpino è responsabile di gran parte dei problemi e dei conflitti che vi si manifestano (quali le crescenti pressioni economiche, urbanizzative e turistiche, o lo sviluppo implacabile dei traffici internazionali che lo attraversano), è soprattutto nei suoi caratteri intrinseci naturali e culturali che vanno individuate le potenzialità da valorizzare in vista di un'evoluzione più armonica ed equilibrata. Sono questi caratteri che definiscono l'identità culturale e paesistica ed il ruolo ecologico che il sistema alpino è chiamato a svolgere nel contesto europeo. Ed è a questi caratteri specifici che si richiama quindi la Convenzione delle Alpi, lanciata nel 1989 da tutti i paesi interessati, nell'ambito della quale il sistema delle aree protette si deve sviluppare, in accordo con gli orientamenti strategici ed i programmi europei. In particolare col programma di Rete Ecologica Europea, della quale i grandi sistemi montuosi rappresentano l'ossatura – destinata certamente a ricevere particolare attenzione nel 1992, anno della montagna, in cui le iniziative e i progetti, quali quelli già avviati con la Charte Européenne des Regions de Montagne, 1994, od attuati con Interreg, troveranno nuovo impulso.

La rilevanza del ruolo del sistema alpino nei suddetti programmi europei è segnalata anche dalla consistenza e continuità dei territori protetti. Su una superficie complessiva di oltre 18 milioni di ettari (che rappresenta il 18% della superficie di tutti i grandi sistemi montuosi europei), si contano ben 62 parchi, che coprono una superficie di 1.735.603 ha: con un'incidenza di quasi il 10%, circa doppia di quella

media europea e circa tre volte quella che si registra nei territori non montuosi europei. Un addensamento tanto più notevole in quanto, più ancora che in altri sistemi montuosi, i parchi alpini si addossano ad una fascia di spazi naturali e seminaturali che si snodano con grande continuità lungo tutto l'arco che dal Mar ligure a Sud si spinge fino alla Slovenia a Nord-Est: spazi che, sebbene attualmente sprovvisti di protezione speciale, hanno potuto finora conservare un invidiabile grado di integrità soprattutto grazie alle difficoltà d'accesso ed alla debole attitudine allo sfruttamento antropico. L'insieme delle aree protette alpine italiane è particolarmente importante, in quell'ambito, non solo perché raccoglie la maggior concentrazione di aree protette rispetto agli altri paesi alpini, ma anche e soprattutto perché si sviluppa sull'intero arco alpino, legando ambiti socioculturali ben distinti, dall'area francofona a quella di cultura tedesca. Si delinea quindi nelle Alpi un ampio e potente sistema di infrastrutturazione ambientale, su cui appoggiare politiche integrate di tutela e di sviluppo sostenibile. Non a caso l'arco alpino si configura come il fronte avanzato dei progetti di cooperazione transfrontaliera. Tale cooperazione trova certamente le sue basi più profonde nelle tradizioni secolari di scambi transfrontalieri, ma è alimentata dalla crescente consapevolezza che soltanto azioni congiunte sui diversi versanti possono fronteggiare con speranza di successo i processi di degrado e gli stessi eventi catastrofici (come i disastri dei tunnel hanno ben dimostrato) e cogliere nel contempo le eccezionali potenzialità di sviluppi durevoli e qualificati. Ed è proprio nella capacità di coordinare gli sforzi cooperativi, con l'impegno concorde delle comunità locali, che consiste la sfida più importante proposta dal sistema alpino.

Non meno importante il ruolo europeo o meglio euromediterraneo del sistema appenninico. L'integrazione del sistema appenninico nel contesto europeo è l'obiettivo centrale del Progetto APE. La costruzione del Progetto implica quindi il tentativo di far emergere i punti di forza e di debolezza, i rischi e le opportunità che il Progetto stesso deve prendere in considerazione in una prospettiva europea, ed anzi, più precisamente, euro-mediterranea. È infatti in questa prospettiva allargata che si può tentare di delineare gli scenari attuali e tendenziali nei quali calare le strategie di valorizzazione dell'Appennino. Alla base di tali strategie vi è il riconoscimento del ruolo complesso che il sistema appenninico può svolgere in quanto *ponte di collegamento* tra l'arco alpino – soglia d'ingresso al cuore economico e produttivo dell'Europa centrale – e l'arco mediterraneo verso il quale la penisola si protende. Un ruolo che richiama naturalmente una lunga storia di relazioni e scambi economici e culturali, ma che ha il suo primo fondamento nella configurazione e nella peculiare collocazione geografica dell'Appennino, in rapporto da un lato ai problemi ed alle prospettive di sviluppo dell'Europa centrale, dall'altro a quelli che si vanno manifestando, con crescente intensità, nel bacino mediterraneo. Montagna "mediterranea" per eccellenza (la più marittima delle grandi catene montuose mediterranee), l'Appennino rappresenta nel contempo uno dei maggiori sistemi montuosi del continente, il 5° in ordine di superficie sopra i 1000 m. sul livello del mare (4.818.000 ha). Allungandosi per oltre 1000 km dalle Alpi alla Sicilia, esso innerva l'intera penisola, legando regioni climatiche e condizioni ambientali profondamente diverse. Staccandosi dalle Alpi, l'Appennino si allontana dal cuore continentale europeo, acquisendo verso Sud caratteri di sempre più spiccata "perifericità": una situazione assai diversa da quella delle Alpi che partendo dal Mediterraneo settentrionale si inarcano verso il continente e si sviluppano a cavallo di sei diversi paesi (mentre l'Appennino è tutto e solo italiano). Ma la relativa perifericità rispetto agli epicentri dello sviluppo continentale è compensata dalla centralità che l'Appennino, nei suoi tratti più meridionali, assume nei confronti del bacino mediterraneo. E proprio questa ambivalenza, che ha profondamente influenzato le vicende storiche della penisola, sembra oggi costituire la condizione di base per la rivalorizzazione del ruolo dell'Appennino. La crucialità del ruolo dell'Appennino in prospettiva euromediterranea rileva anzitutto sotto il profilo ecologico. Il sistema montuoso appenninico è infatti chiamato a svolgere un ruolo fondamentale nella costruzione della Rete ecologica europea (Eeconet), attestando tra fascia temperata e fascia mediterranea un lungo sciame di spazi con buon grado di naturalità, quasi senza soluzioni di continuità, ed elevata bio-permeabilità. Questa vocazione è confermata dal singolare addensamento di aree protette che si riscontra nell'Appennino. esso vanta infatti una quota di territorio protetto, in Parchi regionali o nazionali, quasi doppia (22%) rispetto alla media dei sistemi montuosi europei (12%), e comunque decisamente superiore alle quote dei più grandi sistemi montuosi (tutte inferiori al 10%), compresi i sistemi con regioni bio-climatiche simili (in particolare in Spagna e nel Massiccio centrale francese). L'insieme dei parchi montani appenninici si caratterizza, inoltre, rispetto ai sistemi europei, per la dimensione media (oltre 40.000 ettari), per il numero di parchi contigui e per le caratteristiche dominanti degli ambienti contestuali alle aree protette. Come risulta dalle ricer-

che del Ced.PPn (1997), infatti, i contesti ambientali in cui ricadono i parchi appenninici presentano livelli di pressione medio-bassa nei due terzi dei casi e di pressione media nell'altro terzo, mentre le analoghe quote per l'insieme dei paesi del Sud Europa sono rispettivamente del 45% e del 16%. Ciò conferma il carattere prevalentemente rurale e di naturalità diffusa degli ambienti appenninici, che si avverte anche nell'insieme dei parchi dell'Appennino, differenziandoli sia dai grandi spazi naturali disabitati delle Alpi scandinave, sia dai parchi alpini esposti ad intense pressioni turistiche o dalle grandi aree boscate delle montagne dell'Est europeo, soggette a gravi fenomeni d'inquinamento.

Se il sistema alpino e quello appenninico caratterizzano il ruolo euro-mediterraneo del sistema nazionale di aree protette, altri sistemi concorrono a definirlo, in primo luogo i sistemi fluviali e costieri. Per quanto riguarda *i sistemi fluviali*, in Italia come in Europa, risultano ancora oggi scarsamente protetti, come evidenziato dalle analisi compiute dal Ced- Ppn nel 1997, rispetto ad una trentina di fiumi analizzati, la metà non presentano nessun parco sul loro percorso ed in media ogni 100 km di lunghezza soltanto 24.000 ha sono attualmente protetti. Questa situazione, tuttavia, sembra destinata a mutare abbastanza rapidamente, anche in Italia, come evidenziato nei capitoli successivi. Di particolare importanza i mutamenti che si profilano nel bacino del Po – nel quadro del Piano di bacino in corso di formazione presso l'Autorità di bacino, ai sensi della L.183/1989 – e nella dotazione di aree protette snodate lungo il corso del fiume, che già contano due principali sistemi di aree protette, quelle del Parco del Po piemontese (che copre circa il 40% dell'intera fascia fluviale) e quelle del Delta. Le ragioni d'interesse non possono ovviamente prescindere dall'ampiezza del bacino e dalla lunghezza del corso (rispettivamente 75.000 km<sup>2</sup> e 652 km), che lo situano tra i maggiori fiumi europei: il Reno (185.000 km<sup>2</sup>, 1320 km), la Loira (117.000 km<sup>2</sup>, 1017 km), il Guadalquivir (60.000 km<sup>2</sup>, 668 km), il Tamigi (14.000 km<sup>2</sup>, 300 km), la Sava (95.000 km<sup>2</sup>, 940 km). Ma tali ragioni non possono soprattutto prescindere dal ruolo centrale del Po nello sviluppo economico, sociale e culturale di uno dei bacini produttivi più importanti d'Europa e dalla crucialità del suo contributo ecologico nell'intero sistema adriatico.

Per quanto riguarda *le coste e le isole*, occorre preliminarmente osservare come in tutta Europa, nonostante il loro straordinario interesse ecologico e paesistico, esse siano state finora debolmente considerate nelle politiche dei parchi, anche se non sono mancate misure di protezione, decise anche a livello internazionale, sulle fasce marine di maggior importanza. In generale i cospicui interessi turistici e commerciali (questi ultimi legati anche alle attività di pesca e di navigazione) sembrano aver finora precluso ogni organica politica di protezione, anche in paesi che vantano prestigiose tradizioni di conservazione della natura, come i paesi nordici. A queste difficoltà occorre aggiungere quelle derivanti dall'estrema differenziazione dei litorali, in termini di caratterizzazione geomorfologica, di potenzialità ecologica, di fruibilità paesistica, di pressione turistica e di interessi produttivi e commerciali. In prospettiva mediterranea e soprattutto in Italia, si evidenzia peraltro il rapporto sinergico che può legare le fasce costiere ed isolate con quelle montuose dell'interno, con i sistemi fluviali e con le aree marine. È opportuno notare che la maggior parte delle aree protette di tipo "lacustre-fluviale" (55 per la precisione) interessano le fasce costiere; ad esse si aggiungono i numerosi SIC snodati lungo le coste che, insieme con le aree insulari, sembrano configurare i principali nodi di riferimento per un'organica rete di connessione mare-monti, nel cuore del Mediterraneo. Va però aggiunto che questa rete è particolarmente esposta alle perturbazioni antropiche, che assumono in numerosi ambiti costieri intensità non diversa da quella che si registra nelle grandi aree urbanizzate della pianura padana. Ciò evidenzia la necessità di strategie di controllo, di riduzione e prevenzione dei rischi di frammentazione e di insularizzazione delle aree protette, che, in larga misura, dovrebbero trovare condizioni di maggior efficacia nella cooperazione tra i paesi mediterranei.

NUMERO E SUPERFICIE DEI PARCHI COSTIERI DEI PAESI EUROPEI DEL MEDITERRANEO  
(FONTE: CED-PPN, 1997)

	n	ha	%
Francia	6	716.325	35,8
Croazia	9	285.200	14,2
Spagna	58	461.315	23,0
Albania	1	4.000	0,2
Grecia	2	6.362	0,3
Italia	25	528.317	26,4
totale	101	2.001.519	100

NUMERO, SUPERFICIE E CARATTERI DEI PARCHI NAZIONALI E REGIONALI NEI SISTEMI MONTUOSI EUROPEI  
(FONTE: CED-PPN 1997)

	sup. sistema (ha)	N (ha)	sup. parchi %	%	sup. media	I	T	M	LP	P
Alpi Scandinave	18.525.077	22	1.739.805	9%	79.082	4	2	19	3	
Alpi	18.279.850	62	1.735.108	9%	27.986	20	13	54	2	6
Carpazi	7.293.138	14	343.938	5%	24.567	5	4	13	1	
Sistema Iberico	5.751.426	8	176.498	3%	22.062			8		
Appennini	4.818.459	26	1.071.663	22%	41.218	7		24	1	1
Monti Cantabrigi	4.215.232	10	291.868	7%	29.187	2		9	1	
Alpi Dinariche	4.147.065	11	159.071	4%	14.461	5		7	3	1
Massiccio Centrale	4.108.326	4	801.057	19%	200.264			4		
Alpi Albanesi	3.683.345	8	151.508	4%	18.939			6	1	1
Pirenei	3.127.440	10	210.816	7%	21.082			9		1
Rodope	2.722.095	3	54.050	2%	18.017			3		
Selva Boema -M.Met.	2.681.150	15	1.343.773	50%	89.585	13	2	14	1	
Alpi Transilvane	2.472.104	2	114.500	5%	57.250	0	1	1		1
Cordigliera Betica	2.394.665	13	773.844	32%	59.526	4		13		
Balcani	1.886.544	3	37.206	2%	12.402			2		1
Sierra Morena	1.659.413	5	525.254	32%	105.051			4	1	
Pinto	1.652.677	6	37.062	2%	6.177			6		
Monti Pennini	1.209.588	3	419.600	35%	139.867					3
Giura	1.000.049	1	62.088	6%	62.088			1		
Selva Nera	930.969	1	85.710	9%	85.710			1		
Sudeti	874.830	3	48.143	6%	16.048	2	2	3		
Monti Di Toledo	872.349	1	25.615	3%	25.615			1		
Vosgi	561.351	1	300.000	53%	300.000			1		
Ardenne-Eifel	451.878	4	322.140	71%	80.535	4	4			4
Peloritani - Etna	413.545	3	183.623	44%	61.208			3		
Massiccio Renano	403.694	5	349.872	87%	69.974	4		2		3
Monte Cinto	253.583	1	200.000	79%	200.000			1		
Gennargentu	245.164	1	95.000	39%	95.000			1		
Harz	115.161	2	115.161	100%	57.581	2		2		
Totale	96.750.167	248	11.773.973	12%	47.476	72	28	212	14	22

Parchi contigui: I - interni alle nazioni, T - transfrontalieri  
Ambienti: M - montani, LP - fluviali e/o lacustri; P - estesi a basse quote

PARCHI NATURALI EUROPEI COMPRESI NEI PRINCIPALI SISTEMI FLUVIALI EUROPEI  
(FONTE CED-PPN, 1997)

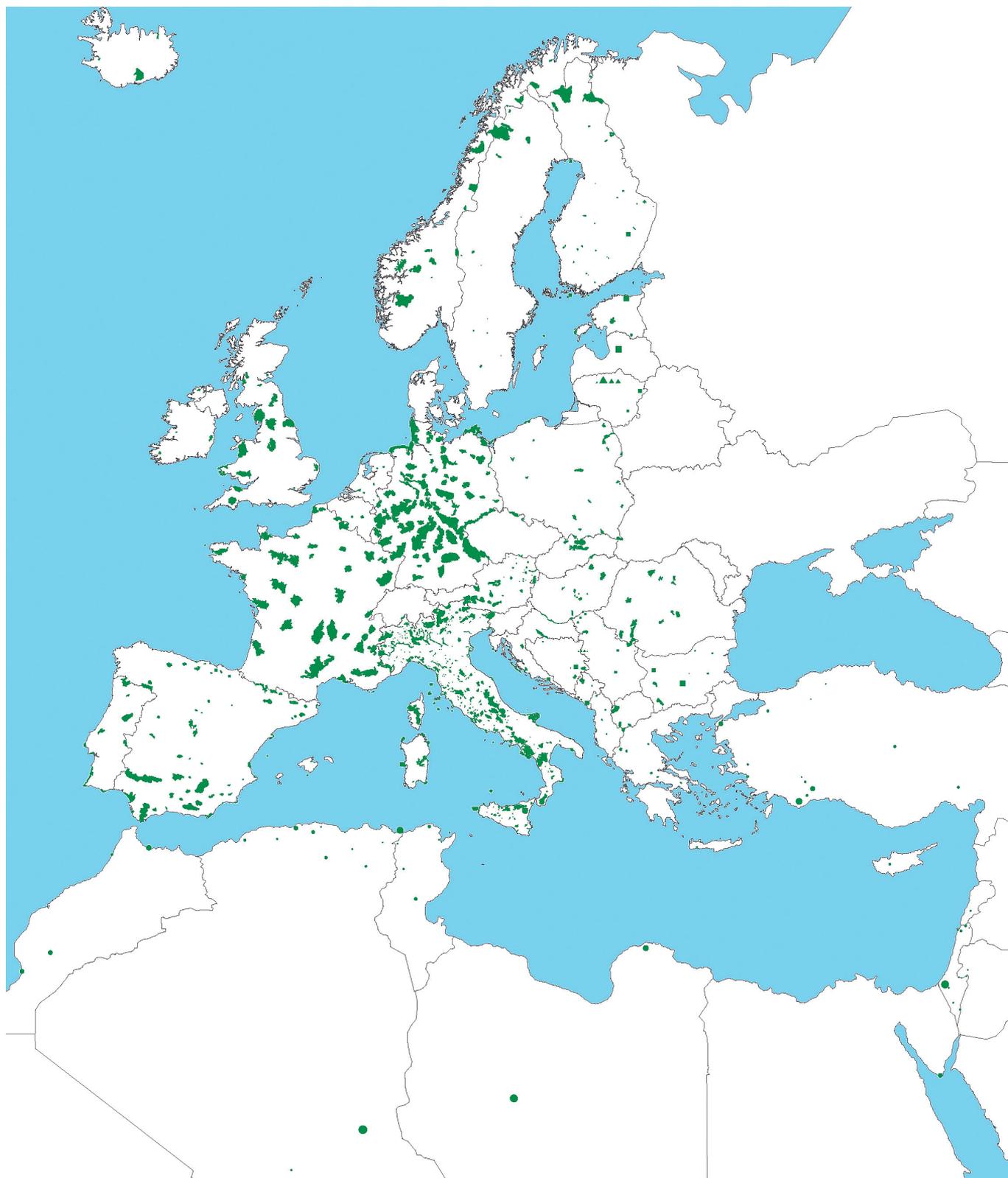
nome	sistema fluviale km	n	sup (ha)	parchi sup/media	ha / km **
Fiume Arno	241	1	23.115	23.115	9.591
Fiume Kemijoki	420	1	250.000	250.000	59.524
Fiume Rodano	812	1	85.000	85.000	10.468
Fiume Ebro	910	1	7.736	7.736	850
Fiume Tago	1.007	1	17.852	17.852	1.773
Fiume Loira	1.020	1	40.000	40.000	3.922
Fiume Vistola	1.047	1	35.482	35.482	3.389
Fiume Senna	559	2	196.872	98.436	35.250
Fiume Tevere	405	3	9.660	3.220	2.385
Fiume Guadalquivir	455	4	110.620	27.655	24.312
Fiume Weser	480	6	450.754	75.126	93.907
Fiume Mosa	950	6	228.827	38.138	24.087
Fiume Elba	1.165	6	388.810	64.802	33.374
Fiume Reno	1.326	9	674.925	74.992	50.899
Fiume Danubio	2.860	10	638.051	63.805	22.309
Fiume Po	652	14	257.150	18.368	39.440
totale	14.309	67	3.414.854	50.968	23.866

NUMERO, SUPERFICIE E INCIDENZA TERRITORIALE DELLE AREE PROTETTE NEI PAESI MEDITERRANEI EUROPEI E NON, PER CATEGORIA E PER PAESE  
(DATI CED-PPN 1999 PER EU, DATI IUCN 1997 PER MED.)

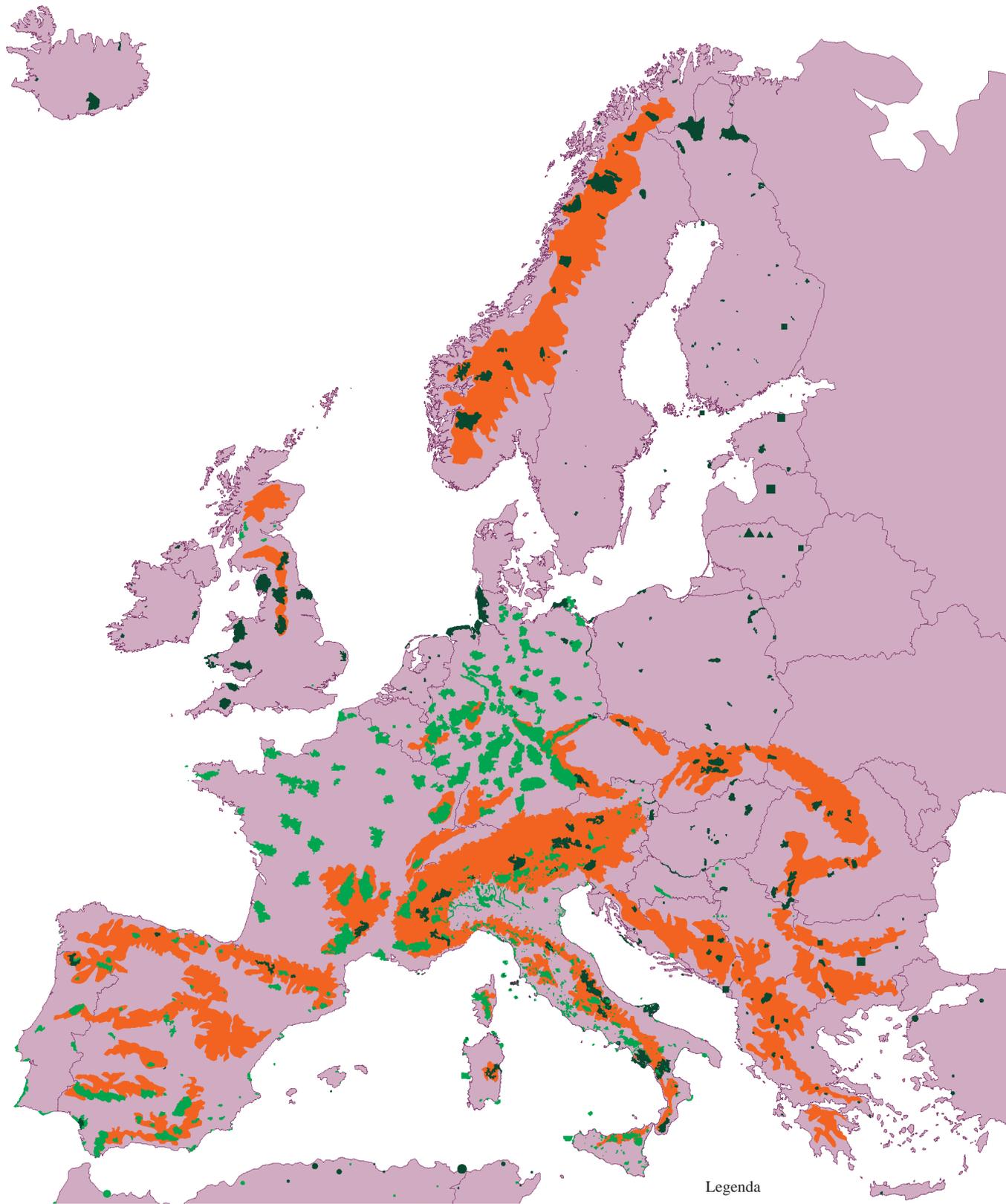
	Parchi Nazionali			Parchi regionali			Paesaggi Protetti			Riserve			Monumenti Naturali e altri tipi			TOT		
	n	% sup.*	sup (ha)	n	% sup.*	sup (ha)	n	% sup.*	sup (ha)	n	% sup.*	sup (ha)	n	% sup.*	sup (ha)	n	% sup.*	sup (ha)
Albania	6	0,80%	23.000	18	2,51%	72.055	1	0,05%	1.370	18	2,51%	72.055	0	0,00%	0	43	5,86%	168.480
Bosnia-Erz.	2	0,40%	20.625	2	0,08%	4.000	3	0,00%	197	8	0,05%	2.519	0	0,00%	0	15	0,53%	27.341
Croazia	7	1,24%	70.163	6	4,60%	260.243	7	0,20%	11.095	7	0,49%	27.434	0	0,00%	0	27	6,53%	368.935
Francia	6	0,65%	352.598	35	9,51%	5.172.376	0	0,00%	0	1.058	1,43%	778.855	0	0,00%	0	1.099	11,59%	6.303.829
Grecia	11	2,19%	288.742	0	0,00%	0	19	0,25%	33.067	662	15,79%	2.083.575	10	0,11%	14.685	702	18,34%	2.420.069
Italia	21	4,45%	1.340.706	131	5,50%	1.658.966	0	0,00%	0	484	1,37%	412.490	341	0,18%	52.756	977	11,50%	3.480.353
Macedonia	3	4,21%	108.338	3	0,09%	2.338	0	0,00%	0	2	0,11%	2.730	39	2,21%	56.850	47	6,62%	170.256
Portogallo	1	0,76%	70.290	11	5,80%	533.690	3	0,03%	2.374	8	0,64%	58.951	7	0,00%	0	30	7,23%	665.305
Slovenia	1	4,14%	83.807	1	0,02%	416	36	2,98%	60.289	0	0,00%	0	0	0,00%	0	38	7,14%	144.512
Spagna	11	0,44%	222.324	104	5,04%	2.550.759	88	0,53%	270.329	152	0,19%	96.441	119	0,09%	47.760	474	6,30%	3.187.613
Yugoslavia	9	2,33%	237.673	20	0,49%	50.380	0	0,00%	0	7	0,34%	34.603	0	0,00%	0	36	3,16%	322.656
tot MED EU	78	1,52%	2.822.980	347	5,53%	10.281.519	157	0,20%	378.721	2.476	1,94%	3.603.346	529	0,09%	170.498	3.587	9,28%	17.257.064
Algeria	10	0,12%	282.592							8	0,04%	86866				18	0,16%	369.458
Egitto	1	0,06%	61.500							11	0,73%	731700				12	0,79%	793.200
Israele	1	0,41%	8.400							14	14,78%	299.435				15	15,20%	307.835
Libano	1	0,34%	3.500							1	0,05%	500				2	0,38%	4.000
Libia	3	0,03%	51.000							3	0,07%	122000				6	0,10%	173.000
Marocco	2	0,15%	69.800							5	0,54%	246103				7	0,69%	315.903
Tunisia	6	0,29%	44.417								0,00%					6	0,29%	44.417
Turchia	21	0,59%	446.264	4	0,07%	51.624				41	1,04%	785031				66	1,70%	1.282.919
tot MED AA	45	0,15%	967.473	4	0,01%	51.624	0	0	0	83	0,35%	2.271.635	0	0	0	132	0,50%	3.290.732
TOT MED	123	0,45%	3.790.453	351	1,23%	10.333.143	157	0	378.721	2.559	0,70%	5.874.981	529	0	170.498	3.719	2,44%	20.547.796
tot EU	280	2,31%	11.372.834	483	3,53%	17.381.313	9.167	6,63%	32.702.480	17.380	2,29%	11.312.764	2.268	0,05%	269.528	29.578	14,82%	73.038.919

\* % su superficie territoriale del paese

Parchi nazionali e regionali in Europa e nel Mediterraneo



Sistemi montuosi, Parchi Nazionali e Regionali in Europa



- Legenda
- Parchi Regionali
  - Parchi Nazionali
  - Sistemi montuosi principali

Scala 1:25.000.000  
Ced-Ppn: Europa 1999; Italia 2001

## 2.2.2. Le aree protette nelle classificazioni nazionali ed internazionali

Il problema della costruzione di un quadro comparativo di riferimento tra le diverse categorie di aree protette non è nuovo e trova ragione nella situazione molto articolata e differenziata che il quadro europeo presenta, a partire dalle categorie di classificazione definite nei provvedimenti legislativi nazionali e nelle tipologie di strumenti di pianificazione e di gestione. Ogni Paese si caratterizza infatti per proprie tradizioni culturali, legislative e gestionali e per l'ampia varietà di ambienti e di contesti territoriali che rendono difficile la comunicazione e l'informazione tra i vari soggetti coinvolti nella politica, nella ricerca e nella gestione delle aree protette (Peano, Gambino, Negrini, 1993; Gambino, 1994, Peano, Negrini, 1998, AA. VV. – Ced-Ppn, 1998).

Le difficoltà del confronto tra situazioni territoriali e ambientali diverse si possono riassumere in alcuni nodi centrali:

- le diverse condizioni fisiche e ambientali dei siti e dei loro contesti, all'interno di categorie simili, che condizionano gli obiettivi di tutela e le pratiche gestionali; i delicati e diversificati rapporti con il contesto delle aree legate ai grandi sistemi di connessione europea, come le aree montane o le fasce fluviali;
- le differenze negli apparati istituzionali, negli strumenti legislativi e nelle risorse finanziarie rese disponibili, che condizionano e orientano la pratica gestionale attraverso l'uso di strutture e di strumenti di gestione e di accordo tra i diversi livelli di governo, non sempre comparabili, anche all'interno di categorie apparentemente simili;
- le tradizioni culturali dei diversi paesi nei riguardi delle politiche di tutela e conservazione della natura ed in generale nella gestione del territorio, che contraddistinguono anche competenze e modelli di contrattazione variamente articolati tra i diversi livelli di governo, tra autorità e proprietà dei territori. Più le politiche ambientali tendono a non considerare le aree protette come isole, ma ad investire l'intero territorio, più importanti diventano i livelli di raccordo tra i diversi strumenti di gestione del territorio e fondamentali i modelli di cooperazione e di coordinamento degli strumenti di gestione nelle aree protette.

Tale situazione ha sollecitato, nel corso degli ultimi venti anni, diversi organismi europei ed internazionali ad elaborare studi e proposte per giungere ad una classificazione comune delle aree protette, per migliorare la qualità della protezione dove essa è in atto e per introdurla dove essa è carente. A tale esigenza si aggiunge inoltre anche quella di una considerazione organica della materia al fine di programmare e praticare politiche e azioni coordinate (Consiglio d'Europa, 1973; FNNPE, 1987; EEC, 1980; IUCN, 1978; IUCN-CNPPA, 1990; IUCN, 1992; IUCN, 1994) (cfr. Allegato C).

In linea generale, i tentativi di classificazione possono far riferimento a due principali criteri (Peano, 1993, 1998):

a) un primo criterio è costituito dal *livello istituzionale* che presiede alla tutela, stato o regioni, cui corrispondono i parchi nazionali e quelli regionali o sub-nazionali, come nel caso di Italia, Francia, Spagna....;

b) un secondo criterio fa riferimento alla *tipologia di ambiente* da sottoporre a tutela a cui si associano differenti obiettivi delle aree protette, come nel caso di Germania, Gran Bretagna, Scozia, Ungheria.....

Questo secondo criterio di classificazione risulta più articolato e può portare all'individuazione di un sistema nazionale di spazi protetti, in molti casi, anche sovrapposti gli uni agli altri.

Il confronto tra le diverse proposte di classificazione elaborate permette di osservare un'evoluzione nel tempo dei criteri di classificazione delle aree naturali protette, sempre più orientati a coglierne la differenziazione ed a tener conto congiuntamente anche degli obiettivi gestionali.

A livello europeo una prima classificazione è stata definita dal Consiglio d'Europa attraverso un'apposita Risoluzione del 1973 la quale definiva tre categorie di spazi protetti (*nature reserves, protected landscapes, areas with social and recreational function*). Successivamente la CEE ha proposto, nel 1980, un sistema di classificazione con l'obiettivo di trovare un metodo attraverso cui "normalizzare" le categorie per la designazione delle aree naturali e seminaturali degli stati membri. Tale classificazione segue il criterio del livello di naturalità, dalle aree ad alta naturalità a quelle rurali, cui far corrispondere diversi gradi di protezione e

di accesso (cfr. ENV/34/80). Le categorie proposte dalla CEE nel 1980, nel quadro del primo programma di azioni comunitarie per l'ambiente, sulla base di uno studio delle categorie di aree protette negli stati membri (Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Inghilterra) sono 8.

La proposta si riallaccia in parte alla classificazione IUCN, cercando di cogliere le specificità della realtà europea e dei suoi caratteri ambientali, allargando le aree di protezione degli ambienti più naturali, anche alle aree coltivate e urbane, a cui, come vedremo più avanti, possono essere facilmente ricondotte le diversità delle aree protette italiane.

Le 8 categorie, riferite solo alle protezioni terrestri, sono riportate secondo un livello di naturalità decrescente:

- A Riserve Integrali
- B Riserve Naturali
- C Parchi Nazionali
- D Paesaggi Protetti Naturali e Seminaturali
- E Paesaggi Protetti coltivati
- F Monumenti Culturali e Naturali
- G Aree di specifica protezione
- H Fasce verdi

Altre classificazioni sono state messe a punto da organismi internazionali, quali quella della Federazione Europea dei Parchi Nazionali e Nazionali (FNNPE, ora Europarc) che nel 1987 ha definito le categorie di *parco nazionale* e di *parco naturale* (FNNPE, 1997).

L'esigenza di facilitare i confronti e gli scambi d'esperienze nella gestione delle aree protette si è avvertita non solo a livello europeo, ma anche a livello mondiale, in relazione alla globalizzazione della questione ambientale e alla crescente esigenza di accordi e cooperazioni internazionali per fronteggiarla efficacemente. Vanno in tale direzione le diverse proposte di classificazione elaborate dall'IUCN (Unione Mondiale per la Natura) a partire dalla definizione della categoria più importante, quella di "parco nazionale", adottata nel 1969 e soprattutto dalla più completa classificazione, articolata in dieci categorie contenute in tre gruppi, approvata dalla CNPPA (Commission on National Parks and Protected Areas) dell'IUCN nel 1978, universalmente nota ed utilizzata nella "Lista" delle aree protette delle successive pubblicazioni. Tale classificazione è stata sottoposta ad una revisione, nel 1990, che sostanzialmente ha comportato una riduzione delle categorie da dieci ad otto.

***Definition of Protected Area by IUCN: an area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources, and managed through legal or other effective means.***

Definizione di Area Protetta dell'IUCN: un'area terrestre o marina dedicata in particolare alla protezione ed al mantenimento della diversità biologica e delle risorse naturali e culturali, gestita attraverso strumenti legali o altri strumenti efficaci.

Dal 1984 l'IUCN ha costituito un'apposita task force che ha lavorato alla revisione ed all'aggiornamento della classificazione del 1978, pervenendo ad una nuova proposta che distingue un sistema di sei categorie di aree protette. Presentata all'Assemblea Generale di Perth, Australia, del 1990 e poi al Congresso di Caracas del 1992, questa proposta è stata tradotta infine nelle "Guidelines for Protected Area Management Categories" del 1994.

Non vi è dubbio che la nuova proposta del 1994 rappresenti un grande passo in tema di classificazione delle aree protette, quale riferimento per l'istituzione di nuove aree protette e per la revisione di quelle esistenti, applicabile a livello internazionale, diretta a definire, per ogni categoria, la sua funzione essenziale (IUCN, CNPPA, 1994).

L'aspetto più innovativo di tale proposta è rappresentato dal criterio fondamentale di differenziare le categorie di aree protette in base agli obiettivi prioritari di gestione assunti (ricerca scientifica, protezione della naturalità, conservazione dei caratteri culturali e tradizionali, fruizione, turismo e ricreazione, ecc.), obiettivi a loro volta raggruppati in 9 categorie. Le 6 categorie di aree protette

sono pertanto definite in funzione del diverso peso accordato a ciascuno dei 9 obiettivi di gestione, come risulta dalla seguente matrice (in cui, per precisione, sono mantenuti i termini inglesi):

MATRICE DEGLI OBIETTIVI DI GESTIONE DEI PARCHI E DELLE CATEGORIE DI AREE PROTETTE  
(FONTE: IUCN, CNPPA, 1994 p. 8, IUCN, 1998)

Management objective	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
Scientific research	1	3	2	2	2	2	3
Wilderness protection	2	1	2	3	3	-	2
Preservation of species and genetic diversity	1	2	1	1	1	2	1
Maintenance of environmental services	2	1	1	-	1	2	1
Protection of specific natural/cultural features	-	-	2	1	3	1	3
Tourism and recreation	-	2	1	1	3	1	3
Education	-	-	2	2	2	2	3
Sustainable use of resources from natural ecosystems	-	3	3	-	2	2	1
Maintenance of cultural/traditional attributes	-	-	-	-	-	1	2

1 Primary objective, 2 Secondary objective, 3 Potentially applicable objective, Not applicable

### *Definizione sintetica delle categorie*

- I Strict Nature Reserve / Wilderness Area
- Ia Strict Nature Reserve
- Ib Wilderness Area
- II National Park
- III Natural Monument
- IV Habitat/Species Management Area
- V Protected Landscape/Seascape
- VI Managed Resource Protected Area

La nuova classificazione ha comportato alcuni spostamenti rispetto a quella precedente:

- la prima categoria è stata sdoppiata in due sub-categorie: una con gestione più indirizzata alla ricerca scientifica, l'altra alla conservazione dello stato "selvaggio" delle aree;
- la categoria II, Parchi nazionali, è equivalente alla categoria precedente, ma la griglia valutativa adottata comporta qualche modifica nei criteri di attribuzione;
- la III categoria comprende i monumenti naturali e le aree naturali di modesta dimensione della precedente classificazione;
- la IV comprende le riserve per la conservazione della natura, le riserve naturali gestite, i santuari della vita selvaggia;
- la V comprende le aree di "paesaggio protetto" della precedente classificazione;
- la VI comprende una pluralità di aree includendo principalmente aree naturali biotiche, riserve antropologiche, riserve di risorse, aree di gestione a uso multiplo. Nessun parco è compreso in questa categoria.

Come si può vedere dalla tabella ogni categoria considera un mix di obiettivi i cui livelli di priorità permettono di chiarire il ruolo che le aree ad essa attribuite possono assumere nei sistemi nazionali. La proposta tende innanzitutto a fare chiarezza e a rendere confrontabili le diverse realtà, al di là delle definizioni nazionali. Chiarezza che tiene in parte conto anche delle effettive condizioni dei siti (presenza di interferenze umane, tipo ed importanza delle risorse, dimensioni e prospettive di utilizzo delle risorse stesse) senza per questo negare la possibilità di un mix di funzioni possibili all'interno di una stessa area protetta (Gambino, Thomasset, 1999).

Sulla base della matrice e dei criteri fissati nelle Guidelines 1994, l'IUCN ha avviato una riclassificazione aggiornata, tuttora in corso, di tutte le aree protette ricadenti nei diversi paesi europei, che rappresenta l'unica classificazione realmente internazionale, che "attraversa" (senza la pretesa di sostituirli o modificarli) i diversi sistemi classificatori adottati a livello nazionale.

L'ampio ventaglio di obiettivi considerati, incluso quello dell'uso sostenibile delle risorse naturali, aveva l'obiettivo di favorire una larga e flessibile diversificazione delle aree protette, non sol-

tanto per aderire alla grande diversificazione, precedentemente richiamata, delle situazioni ambientali e dei contesti socioeconomici ed istituzionali, ma anche per ridurre il più possibile il rischio di “insularizzazione” delle stesse aree protette nei confronti dei rispettivi contesti territoriali (come richiamato in testa al documento del 1994) incoraggiando ciascun paese a “sviluppare un sistema di aree protette che vada incontro al proprio patrimonio naturale e culturale” (Guidelines, 1994).

L’IUCN sostiene infatti che non possa esistere una gerarchia d’importanza tra le diverse categorie, tutte egualmente importanti per assicurare lo sviluppo sostenibile, sebbene implicanti gradi e forme diverse d’intervento antropico. Questa riconcettualizzazione in chiave sistemica del ruolo delle aree protette ha comportato una ridefinizione dello stesso concetto di “area naturale”, a partire dalla constatazione che non esistono sulla terra aree totalmente sottratte all’influenza antropica, ciò che risulta particolarmente vero per il contesto europeo (Gambino, Thomasset, 1999). È importante sottolineare inoltre che la riconcettualizzazione implicita nelle Guidelines del 1994, se da un lato riflette il maturare delle nuove concezioni della conservazione coerenti col principio di sostenibilità, dall’altro non può evitare di influenzare gli orientamenti dei diversi paesi e delle diverse autorità responsabili, in materia di aree protette.

Tuttavia, è importante richiamare due aspetti, ben evidenziati nel documento del 1994. Primo, l’attribuzione di un’area protetta ad una delle 6 categorie non implica un giudizio sull’efficacia della gestione in atto, ma solo sugli obiettivi assunti. È solo con riferimento a questi che i diversi fattori caratterizzanti un’area protetta (la dimensione, l’eventuale zonizzazione, l’autorità responsabile della gestione, la proprietà dei suoli, l’esistenza di aree contigue a protezione attenuata, ecc.) assumono rilevanza ai fini della classificazione. Secondo, la classificazione non impegna i diversi paesi o le diverse regioni a modificare od adattare le proprie legislazioni ed i propri traguardi in materia di aree protette e di conservazione della natura. In sostanza, essa tende a “facilitare la comunicazione e l’informazione, non a guidare il sistema” (Guidelines, p.1). Si tratta di una delimitazione molto chiara, che distingue nettamente queste Guidelines da quelle, ben note, del National Park Service americano (US-NPS, 1988), progettate per guidare le politiche di gestione. Questa netta delimitazione del ruolo delle Guidelines giustifica il fatto che esse non abbiano recepito le proposte (Heiss, 1990) tendenti ad articolare diversamente la classificazione internazionale con riferimento al contesto europeo, onde tenerne in maggior conto le specificità e ridurre le discrepanze rispetto alle classificazioni nazionali (come nel caso emblematico dei parchi “nazionali” inglesi, non riconosciuti come tali dall’IUCN); negando anzi l’opportunità di “variazioni regionali” nella definizione delle categorie e sottolineando invece la possibilità di una loro applicazione molto flessibile, anche con ricorso a “classificazioni multiple” per una stessa area.

Per quanto concerne l’Europa (Ced Ppn, 1999) molte aree sono ancora in attesa di classificazione o comunque non considerate dall’IUCN (sono classificate circa il 10% delle aree protette denunciate a livello nazionale, che rappresentano però più del 30% delle superfici protette). Inoltre, la riclassificazione operata nel 1997 (IUCN, 1998) sulla base delle nuove categorie introdotte con le Guidelines del 1994 non sembra, almeno nel contesto europeo, aver comportato variazioni significative rispetto alla precedente classificazione, salvo un ulteriore addensamento delle aree attribuite alla categoria V (Paesaggi protetti) ed alcune prime attribuzioni alla neonata categoria VI (Aree protette per la gestione delle risorse). Sono assai numerose le aree definite come “parchi nazionali” dai rispettivi paesi che non sono riconosciuti tali dall’IUCN e sono pertanto attribuiti ad altre categorie, più spesso la categoria V. Si tratta di un esito non certo sorprendente, data l’ovvia predominanza in Europa di paesaggi più o meno intensamente umanizzati; che tuttavia non trova omogeneo riscontro nei diversi paesi, che presentano ampie diversificazioni nell’incidenza delle diverse categorie, in funzione delle preferenze accordate ai diversi obiettivi di gestione (AA. VV. – Ced-Ppn, 1998; Gambino, Thomasset, 1999).

Se questi sono i limiti esplicitamente assegnati alla classificazione IUCN, sembra evidente che essi non possono valere per il confronto che si propone oggi in Europa, alla luce dei problemi rapidamente sopra evocati. Tale confronto infatti dovrebbe certo servire a facilitare la comunicazione e la socializzazione delle reciproche informazioni, stabilendo qualche “accordo linguistico” per il dialogo tra i diversi sistemi nazionali e sub-nazionali. Ma dovrebbe anche stimolare la riflessione sugli obiettivi di gestione articolatamente riferibili all’intero sistema delle aree protette e sul ruolo che tale sistema può svolgere – nel peculiare contesto europeo – al servizio di politiche

territoriali diversificate, centrate sulla qualità ambientale e su un minor spreco di risorse. E dovrebbe inoltre propiziare la ricerca e l'individuazione delle prospettive di coordinamento delle politiche di conservazione a livello nazionale, trans-frontaliero ed europeo, facilitando la valutazione critica delle misure in atto e degli effetti attesi dalle misure proposte. È in questa direzione che va considerata la costruzione del quadro comparativo tenendo conto di alcuni fattori volutamente non considerati nella classificazione IUCN, primo fra tutti il rapporto dell'area protetta col contesto territoriale.

In ordine a queste esigenze, nel 1996 è stata tentata dal Ced-Ppn (nell'ambito di una vasta ricerca sulla pianificazione dei parchi naturali di tutti i paesi europei avviata fin dai primi anni 90 e tuttora in corso di aggiornamento continuo presso il citato Centro Europeo) la costruzione di un quadro comparativo di tutte le categorie di aree protette definite dalle diverse legislazioni nazionali e regionali (AA. VV. – Ced-Ppn, 1996, 1998). Questa ipotesi di raggruppamento trasversale di tutte le diverse categorie di aree protette non tendeva a costruire un organico quadro classificatorio, quale quello di cui si è sottolineata precedentemente l'utilità, ma costituiva soltanto la premessa necessaria per procedere ad una prima survey delle politiche dei parchi (e non quindi di tutte le aree protette), con particolare riguardo per i piani e gli altri strumenti di gestione da esse adottati. Inoltre, essa scontava alcune basilari difficoltà di confronto che non vanno dimenticate, quali quelle precedentemente richiamate.

Nonostante tali limiti e difficoltà, i confronti operati nella suddetta ricerca, che ha interessato 33 paesi, di cui 18 dell'Europa centrale e dell'Ovest, 15 dell'Est, sembrano poter offrire qualche spunto di riflessione in ordine al tema che qui interessa.

I sette raggruppamenti, sotto descritti, utilizzati nel quadro comparativo del 1996, hanno carattere puramente indiziario, essendo basati non già sui caratteri distintivi di ciascun parco, ma esclusivamente sui caratteri attribuiti da ciascuna legislazione nazionale a ciascuna categoria. La classificazione operata tiene conto in parte degli obiettivi dichiarati nella legislazione nazionale, ma tende a sottolineare le differenze in funzione degli apparati istituzionali preposti alla gestione (enti specifici, livelli di competenza) e degli strumenti utilizzati (piani o altri strumenti di gestione).

1° *Parchi di interesse nazionale (PN):*

aree più o meno vaste di particolare bellezza naturale, poco alterate da interventi antropici, di interesse scientifico, culturale, rappresentative del paesaggio e di rilievo nazionale; gestite a livello centrale, spesso con enti autonomi. L'obiettivo primario è di preservare territori di indiscussa bellezza naturale da qualsiasi tipo di alterazione, al fine di permetterne il godimento alle attuali e future generazioni. La pianificazione assume spesso carattere "specialistico", prevale sugli strumenti di pianificazione locale ed interagisce in modo più o meno conflittuale con i territori circostanti;

2° *Parchi di interesse regionale o comunque sub-nazionale (PR):*

aree più o meno vaste caratterizzate da ambienti naturali e seminaturali, di rilevante valore paesistico e culturale, di interesse prevalentemente regionale, spesso istituite e gestite a livello decentrato. L'obiettivo primario è di salvaguardare le componenti naturali, seminaturali e culturali rappresentative di intere regioni; ma ad esso si associa generalmente quello di promuovere lo sviluppo delle popolazioni locali. La pianificazione assume caratteri variamente articolati, quasi sempre è mirata ad una integrazione delle politiche di conservazione e di sviluppo ai diversi livelli territoriali;

3° *Aree di protezione del paesaggio (PP):*

estesi territori di valore paesistico, estetico e culturale, con significative porzioni di ecosistemi naturali e/o con presenza di rilevanti insediamenti storici. L'obiettivo prioritario è la conservazione del paesaggio, in genere con il mantenimento delle forme tradizionali di coltivazione. Istituite sia a livello nazionale che sub-nazionale, raramente sono gestite da enti appositi; la gestione si basa sulla pianificazione urbanistica e territoriale con procedure autorizzative a diversi livelli di governo;

4° *Riserve (R):*

aree più o meno vaste, caratterizzate da ecosistemi rari, per le quali si richiede una gestione strettamente conservativa. L'obiettivo prioritario è la conservazione e la riproduzione degli ecosistemi, evitando qualsiasi tipo di alterazione. Gli strumenti di pianificazione sono per lo più di tipo settoriale e specifico, principalmente legati alla conservazione e in subordine alle funzioni scientifiche o

didattiche; sono gestite da enti autonomi o dai servizi per la conservazione della natura ai diversi livelli di governo, o anche da associazioni private;

5° *Beni e risorse singolari (MN)*:

piccole porzioni di territorio e/o singole risorse o beni, di eccezionale valore nazionale o regionale, di cui si richiede la conservazione. La loro gestione è prevalentemente legata a progetti specifici o governata all'interno degli strumenti di pianificazione urbanistica-territoriale generali;

6° *Aree di interesse internazionale (I)*:

aree più o meno vaste caratterizzate da beni o ecosistemi riconosciuti di interesse internazionale, definite da trattati ed accordi internazionali quali le riserve della Biosfera. Di importanza strategica a livello mondiale, assumono forme di protezione diverse nei diversi paesi (quasi sempre sono sovrapposte ad una o più delle categorie nazionali sopra considerate);

7° *Altre aree (AA)*:

aree, beni e risorse variamente protette, spesso attraverso leggi specifiche e/o settoriali, non necessariamente legate alle politiche di conservazione della natura ed agli strumenti legislativi da queste definite. (Questo gruppo ha in questa sede un carattere puramente residuale in quanto comprendente una pluralità di riferimenti legislativi settoriali, e perciò solo parzialmente indagato). Rinviamo alla ricerca citata per ogni approfondimento, ci limitiamo qui a richiamare il quadro comparativo che mostra la distribuzione delle varie categorie nazionali nelle 7 categorie sovra illustrate (cfr. Allegato D).

Schema di corrispondenza tra categorie IUCN ('97) e raggruppamenti CED -PPN ('96)

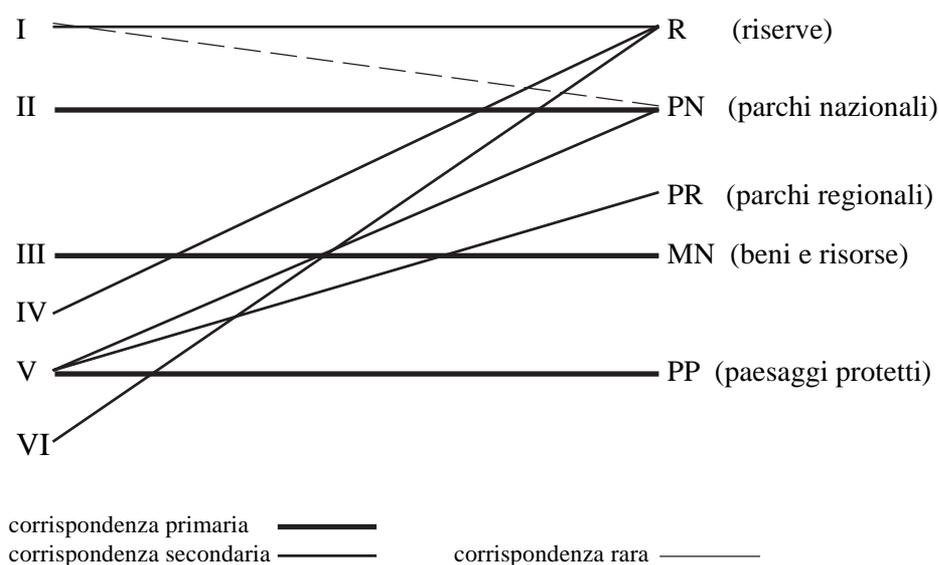


TABELLA SINTETICA DEI CARATTERI DELLE CATEGORIE DI AREE PROTETTE PROPOSTE DALLA CEE NEL 1980 (RAGIONI PER LA LORO PROTEZIONE, TIPO DI GESTIONE, USI AMMESSI)

	A	B	C	D	E	F	G	H
tipo di area	elevati livelli di naturalità	Aree naturali e semi-naturali	Aree naturali e semi-naturali (>1000 ha)	Aree naturali e semi-naturali, foreste	Aree coltivate, con elementi semi-naturali e culturali	Risorse naturali e culturali di limitate dimensioni	Risorse naturali, seminaturali, paesaggi coltivati o foreste	fasce forestali di margine agli insediamenti usabili per la ricreazione
ragione della protezione	significativi valori biologici, di particolare vulnerabilità	significativi valori biologici,	elevato valore del paesaggio e degli elementi biologici	elevato valore del paesaggio e degli elementi biologici	Risorse Paesaggistiche, naturali e culturali	elevati valori culturali e ricreazione	protezione delle acque, del suolo o altre risorse	sviluppo e mantenimento delle risorse naturali e della ricreazione
tipo di gestione	piano di gestione per il mantenimento degli habitat	piano di gestione per il mantenimento degli habitat	Organizzazione centralizzata sotto controllo dello Stato	Gestione centrale basata sulla conservazione dei valori	Gestione centrale basata sulla conservazione dei valori	basata sulla conservazione delle risorse e sulla loro fruizione	dipendente dal tipo di risorse	livello locale
insediamenti	non presenti	non presenti	pochi o nulli	pochi	In funzione delle attività tradizionali		pochi o nulli	pochi o nulli
agricoltura	non presenti	solo in funzione della conservazione	solo attività tradizionali	pochi o nulli	mantenimento degli usi tradizionali		possibile	
foreste	non presenti	solo in funzione della conservazione	solo in funzione della conservazione	in funzione della conservazione, limitate attività di produzione	pochi aree		possibile	possibile per la conservazione
caccia e pesca	vietata	vietata	vietata	controllata	controllata		controllata	
ricreazione	non presenti	solo escursioni a piedi	solo giornaliera, senza strutture inetrene	limitate strutture per i visitatori	con strutture, ma con flussi limitati	estesa		
accesso	interdetto	condizionato	non motorizzato	libero, salvo per le riserve	libero, salvo per le riserve	libero	si	si
ricerca	possibile senza interferire con lo stato dei luoghi	si	si	si	anche sulle risorse economiche, storiche e culturali	si	libero	libero
educazione ed informazione	solo connessa alla ricerca	in relazione alla sensibilità dell'area	si, con presenza di strutture ad hoc	si	si	si		

Cfr. originale I, Aree di un interesse internazionale: BR, Biosphere Reserves; RS, Ramsar Sites; RW, Ramsar Wetland; WHS, World Heritage Sites

QUADRO DI CONFRONTO DELLE CATEGORIE NAZIONALI DELLE AREE PROTETTE (ELAB. CED-PPN 1999)

Paesi	PN, Parchi di interesse Nazionale	PR, Parchi di interesse Regionale e/o sub-nazionale	PP, Aree di protezione del Paesaggio	R, Riserve	M, Beni e Risorse	I, *	A, Altre aree
Austria	National Parks	Nature Parks	Protected Landscape	Nature Reserves		BR, RW	Forest, Lakes, Fauna
Belgium		Nature Parks		Forest Reserves, Wetlands of Biological interest, Underground caves of scientific interest		RS	
Bulgaria	National Parks			Strict Nature Reserves, Protected Sites,	Nature Sanctuaries, Natural Monument	RS	Historical sites
Bosnia-Erzegovina	National Parks	Regional Nature Parks	Landscape Parks	Nature Reserves		RW, BR	
Czech Rep.	National Parks		Areas of Protected Landscape	National and Local Nature Reserves	Natural Monuments or sites		Forest, Hunting Areas
Danimarca	National Parks		Major Conservation Area, Protected Region	Nature Reserves, Areas of National biological importance, Protected Biotopes, Major Conservation Area			Forest, Lakes
Estonia	National Parks		Areas of Protected Landscape	Nature Reserves			Forest, Lakes
Finland	National Parks		Wilderness Areas (lappish landscapes)	Strict or Special Nature Reserves, Protected Peatlands, Protected Old-growth forest, Protected herb-rich forest, Other specific protected areas		RW	Forest, Lakes
France	National Parks	Nature Parks		Nature Reserves, Integral State Biological Reserve, Integral Conservation, Manage State-Biological, Reserves, Marine Park, Marine Reserves, Biotopes		BR, WR, WHS	Historical Sites
Germany	National Parks	Nature Parks	Areas of Protected Landscape	Nature Reserves		RW	Forest, Lakes
Greece	National Parks	Marine Park	Estetic Forests	Nature Reserve Area, Controlled Hunting Area, Game Breeding Station, Game Refuge, Zone di Controllo Urbano	Natural Monument	BR, WHS, RW	Forest, Historical Monuments
Hungary	National Parks		Areas of Protected Landscape	Nature Conservation Areas (locals and nationals)		BR, RW	Forest, Historical Monuments
Iceland	National Parks		Public Recreation Areas or Country Parks	Nature Reserves	Natural Monuments or sites	RW	
Ireland	National Parks			National Nature Reserves			
Italy	National Parks	Regional Nature Parks		Nature Reserves, Marine Reserves	Natural Monuments or sites	BR, RW	
Latvia	National Parks	Nature Parks	Protected Landscape	Botanical Reserve, Complex Nature Reserve, Cranberry Resource Reserve, Mires Reserves, Scientific Reserves, Zoological Reserves	Natural Monument or Site, Nature Sanctuary		Protected Area of Mountainous Flora
Lithuania	National Parks	Regional Nature Parks		Nature Reserves	Natural Monuments or sites		Hunting Reserves
Luxemburg		Nature Parks	Interurban Protected Green Zones, Protected Landscapes	Nature Reserves, Forest Reserves, Wetlands, Dry Grasslands			Protected Recreational Areas
Macedonia	National Parks		Landscape Park	Nature Reserve	Historical Sanctuary, Natural Monument		
Netherlands	National Parks			Protected Natural Monuments, State Natural Monuments		BR, RW	
Norway	National Parks		Areas of Protected Landscape	Nature Reserves			
Poland	National Parks	Landscape Park		Nature Reserves	Natural Monuments or sites, Ecological Units	BR, RW	Documentative Localities
Portugal	National Parks	Nature Parks	Protected Landscape	Nature Reserves	Classified Sites	BR, RW	

I, Aree di interesse internazionale: BR, Biosphere Reserves; RS, Ramsar Sites; RW, Ramsar Wetland; WHS, World Heritage Sites

## **Linee guida internazionali e altre iniziative per la designazione di aree protette.**

### **Convenzione Ramsar (1971)**

La Convenzione sulle Aree umide di Importanza Internazionale ed in particolare Waterfowl Habitat (Convenzione Ramsar) è stato il primo trattato globale per la conservazione e l'uso intelligente di risorse naturali.

In particolare, la Convenzione di Ramsar fornisce un quadro per la cooperazione internazionale sulla conservazione e sull'uso intelligente di biomi di Aree umide.

### **Convenzione World Heritage (1972)**

Lo scopo principale della Convenzione circa la protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (Convenzione World Heritage) è quello di definire e di conservare il patrimonio culturale e naturale mondiale. Il patrimonio naturale viene così definito:

“Caratteristiche naturali consistenti in formazioni o gruppi di formazioni fisiche e biologiche, le quali sono di un valore eccezionalmente universale dal punto di vista scientifico o estetico;

Formazioni geologiche e fisiografiche ed aree delineate in modo preciso, le quali costituiscono l'habitat di animali e piante di valore eccezionalmente universale dal punto di vista scientifico o dal punto di vista della conservazione; e/o.

Siti naturali o aree naturali delineate in modo preciso di valore eccezionalmente universale dal punto di vista scientifico, della conservazione o della bellezza naturale”.

### **UNESCO Man and Biosphere Programme (1976)**

Questo programma interdisciplinare di ricerca e formazione all'interno delle scienze naturali e sociali intende promuovere l'uso intelligente e la conservazione delle risorse della biosfera, e migliorare il rapporto tra uomo e ambiente. È basato sulla creazione e gestione di una rete biogeografica rappresentativa di riserve della biosfera dove, attraverso una zonizzazione appropriata e meccanismi di gestione, la conservazione di ecosistemi e la loro biodiversità è integrata con l'uso sostenibile delle risorse naturali per il beneficio delle comunità locali, includendo attività rilevanti di ricerca, monitoraggio, educazione e formazione.

### **Birds Directive (1979)**

Questa Direttiva della Commissione Europea impone impegni legali verso gli Stati Membri dell'Unione Europea. Tra le altre misure, propone di mantenere le popolazioni di uccelli selvatici dentro Aree Protette Speciali.

### **Habitats Directive (1992)**

Lo scopo di questa Direttiva della Commissione Europea è di assicurare il mantenimento della biodiversità attraverso la conservazione di habitat naturali della fauna selvatica. Prevede la creazione, entro l'anno 2000, di una rete di aree protette sotto controllo della Comunità Europea. Tale rete è anche chiamata Natura 2000, essa è designata a mantenere la distribuzione e l'abbondanza di specie e habitat minacciati, terrestri e marina. Natura 2000 comprende le Aree Speciali per la Conservazione, incluse le Aree di Protezione Speciale, come designate dalla Direttiva Uccelli (CE). Una SAC è un sito di importanza Comunitaria designata dagli Stati Membri attraverso uno statuto amministrativo e/o un atto contrattuale dove le misure di conservazione necessarie sono applicate per il mantenimento o la restaurazione degli habitat naturali e/o la popolazione delle specie per le quali il sito era designato.

### **Helsinki Convention (1974)**

La Convenzione sulla Protezione dell'Ambiente Marino dell'area del Mar Baltico (Convenzione di Helsinki) è stata firmata nel 1974 dai Stati costieri del Mar Baltico a quell'epoca. Nel 1992, una nuova Convenzione di Helsinki è stata firmata da tutti i paesi confinanti con il Mar Baltico e dalla Comunità Europea Economica (C.E.E.). La versione del 1992 include provvedimenti per la conservazione della natura; le parti contraenti sono obbligate a creare gradualmente un sistema di Aree Protette Costiere e Marine del Mar Baltico.

### **Barcelona Convention (1976)**

Lo scopo iniziale della Convenzione di Barcelona era quello di combattere l'inquinamento del Mar Mediterraneo. Nel 1982 un terzo protocollo è stato adattato circa Aree Protette Speciali del Mar Mediterraneo ma è in corso di sostituzione da un nuovo protocollo sulle Aree Protette Speciali e sulla Diversità Biologica nel Mediterraneo, approvato nel 1995. Gli obiettivi delle Aree Protette Speciali sono di preservare:

- a) tipi rappresentativi di ecosistemi costieri e marini di una misura adeguata per assicurarne la viabilità a lungo termine e di mantenere la loro diversità biologica;
- b) habitat che sono in pericolo di estinzione nella loro area naturale del Mediterraneo o che hanno un'area naturale ridotta come conseguenza della loro regressione o per via della loro area essenziale ristretta;
- c) habitat in difficoltà di sopravvivenza, riproduzione e ricupero di specie endemiche di flora e fauna in pericolo;
- d) siti di importanza particolare per il loro interesse scientifico, estetico, culturale o educativo.

### **European Network of Biogenetic Reserves (1973)**

Il Consiglio d'Europa ha lanciato il concetto della Rete Europea di Riserve Biogenetiche nel 1973. Gli Stati Membri erano d'accordo a cooperare nella creazione di un programma per la conservazione di esempi rappresentativi degli habitat naturali che sono particolarmente preziosi per la conservazione della natura in Europa. La rete è uno dei metodi chiave per l'applicazione diretta della Convenzione Europea sulla Conservazione della Vita Selvatica e degli Habitat Naturali (Convenzione di Berna). Una Riserva Biogenetica viene definita come area protetta con apposito stato legale e caratterizzata da uno o più habitat, biocenosi o ecosistemi tipici, unici o in pericolo.

### **ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources (1984)**

In base a questo accordo tra membri dell'Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asia (ASEAN), aree protette di un valore internazionale notevole possono essere dichiarate come "Heritage Parks and Reserves". L'accordo prevede l'assistenza regionale in sostegno di sforzi nazionali attraverso il Gruppo ASEAN sulla Conservazione della Natura. Promuove anche la formulazione di Master Plan per ogni sito "Heritage".

### **Antarctic Treaty (1956)**

In base a questo trattato sono state adottate le Misure di Accordo per la Conservazione della Flora e Fauna Antartica nel 1964. Queste stabiliscono che il Trattato dell'Area Antartica dovrebbe essere considerato un'Area Speciale di Conservazione, e prevedono anche la creazione di Aree Protette Speciali. Queste ultime sono considerate per preservare sistemi unici o sistemi ecologici naturali di notevole valore, gli insiemi unici di specie e importanti colonie nidificanti di uccelli e mammiferi.

### **Categorie di gestione per le aree protette – Raccomandazioni per l'applicazione delle linee guida dell'IUCN per il Sistema delle Categorie di gestione delle aree protette.**

- \* la necessità di una spiegazione più chiara di espressioni particolari usate nella stampa recente, come per esempio "incompatible use (uso incompatibile)" e "hunting (caccia)";
- \* la necessità di dare un'enfasi più grande alla successione naturale (restaurazione ecologica) in relazione alle particolari aree protette in Europa;
- \* la possibilità di avere più di una categoria IUCN come area protetta quando l'area è vasta; e
- \* la necessità per casi studio pratici.

### **Lista UN delle Aree Protette**

Il riferimento internazionale principale sulla localizzazione, dimensione e obiettivi gestionali (categorie IUCN PA) delle aree protette è la Lista delle Nazioni Unite delle Aree Protette (l'ultima edizione è stata pubblicata nel 1997, una nuova è in corso di preparazione), preparata dal World Conservation Monitoring Centre (WCMC). La procedura per elencare le aree protette nazionali nella Lista UN richiede che l'autorità nazionale responsabile per le aree protette fornisca la WCMC dati sulle aree protette, incluso il loro stato per quanto riguarda le 6 categorie di gestione IUCN-PA. Una procedura di questo genere è senza sistema di verifica e – fino ad ora – IUCN e WCMC non hanno un mandato o le opportunità di influenzarlo. Va aggiunto che un sistema senza una valutazione dei dati ottenuti riduce la sua credibilità, la quale è molto importante in ogni approccio di marketing alle aree protette. Inoltre, un'impressione sbagliata sulla dimensione e localizzazione delle varie categorie di gestione IUCN-PA potrebbe indurre erroneamente a credere che una parte importante del territorio sia adeguatamente protetto per assicurare la sopravvivenza della specie e il mantenimento di ecosistemi, habitat e paesaggi.

### 2.2.3. Consistenza, tipologia e dinamiche delle aree protette europee

---

Come si è visto, le ragioni per un confronto tra la situazione italiana e quella euro-mediterranea sono ovviamente da ricondurre in parte alla formazione della rete ecologica Europea (Eeconet), ma anche agli impegni di cooperazione assunti dall'Italia non solo a livello Comunitario, ma in particolare nell'area del mediterraneo. La crescita delle attività di cooperazione (Programmi Interreg, Life, Leader), non solo legate a confronti e scambi di esperienza, ma sempre più spesso orientati alla definizione di attività operative ed impegni gestionali reciproci, impone la necessità di avere un quadro conoscitivo che permetta un confronto tra le diverse situazioni, sulla cui diversità, spesso si possono arenare anche la stipula di importanti accordi (sia inter-statali che inter-regionali) alla base delle attività di cooperazione e essenziali per la gestione di politiche comuni. Tale necessità è ancor più urgente anche in considerazione che le attività di cooperazione non sono più solo una prerogativa degli Stati o dei livelli di potere più alto, ma sempre di più, come i vari programmi Europei stanno dimostrando, interessano i poteri periferici, Regioni e Comuni, ma anche gli enti delle singole aree protette. Ed è proprio nell'ambito dei livelli di cooperazioni 'locale' che si manifestano le difficoltà di interazione tra nuove proposte – sperimentazioni gestionali e orientamenti legislativi e decisionali dei singoli paesi. Indicativa in questo senso l'esperienza del progetto di cooperazione transfrontaliera, *Espace Mont-Blanc*, che vede coinvolti i tre paesi transfrontalieri Francia, Svizzera e Italia, a tutti i livelli di governo (Ministeri, Regioni, Cantoni e comunità locali) in cui l'accordo sulle possibili forme di tutela si scontra, in parte, con la scarsa 'confrontabilità' delle misure in atto nei tre paesi per l'ambiguità delle definizioni, la diversa efficacia, le diversità della pratica gestionale, nonché con procedure di raccordo e di confronto tra i diversi poteri che sono l'espressione di quadri politico-istituzionali e di culture tra loro molto diversi<sup>53</sup>.

Considerata la difficoltà di ricondurre a categorie omogenee le misure di protezione dei diversi paesi e le inevitabili dinamiche politiche e sociali che ne caratterizzano l'evoluzione, l'ottica del confronto che si vuole perseguire, non ipotizza una linea di omogeneizzazione delle legislazioni dei diversi paesi, ma vuole mettere in evidenza come sia inevitabile orientarsi verso strumenti in qualche modo 'svincolati' dagli apparati normativi e procedurali dei singoli paesi, anche se a questi raccordabili, in grado di definire e controllare il sistema delle aree protette.

L'archivio disponibile presso il CED-PPN attivo dal 1995, (aggiornato nel 1999 e in via di aggiornamento) permette un primo confronto tra il sistema delle aree protette Europee e quelle Italiane. Il campo geografico fa riferimento a 33 paesi, 18 per l'Europa dell'ovest e 15 per l'Europa dell'est, che coprono con continuità la maggior parte dell'Europa fino ad una linea ideale che congiunge la Finlandia con il Mar Nero, escludendo parte dell'ex Unione Sovietica. Ai fini della ricerca il quadro è stato in parte ampliato ai paesi del mediterraneo: Algeria, Egitto, Israele, Libano, Libia, Marocco, Tunisia, Turchia. Le difficoltà di rapporto con i nuovi paesi non permettono ancora di avere un quadro analitico unitario e omogeneo, anche se, è possibile già osservare in prima approssimazione, alla luce dei dati che si stanno raccogliendo, una notevole differenziazione tra i paesi europei e i paesi afro-asiatici che si affacciano sul mediterraneo, sia per quanto riguarda l'incidenza di aree protette sia per quanto riguarda l'articolazione delle diverse categorie. Naturalmente va tenuta in conto la provvisorietà dei dati e la presenza di un quadro che è sicuramente in forte mutamento anche in riferimento ai progetti di cooperazione ormai avviati anche sull'arco mediterraneo.

<sup>53</sup> In Francia, di fronte ad uno Stato molto influente nelle responsabilità delle scelte territoriali, una abitudine dei Comuni ad attivare forme associative (I Comuni che fanno parte del progetto sono raggruppati nel 'Syndicat Intercomunale 'Espace Mont-Blanc'); in Italia, una Regione con ampi poteri e competenze primarie nella gestione del territorio in virtù dello Statuto Speciale; nella Confederazione Svizzera, consolidati e prioritari processi decisionali e di controllo dal basso verso l'alto e viceversa.

AREE PROTETTE PER CATEGORIE IUCN PER ITALIA, EUROPA E A LIVELLO MONDIALE  
(CED - PPN; DATI INTERNAZIONALI FONTE IUCN 1997, ITALIA FONTE MINISTERO 2000)

	I IUCN		II IUCN		III IUCN		IV IUCN		V IUCN		VI IUCN		IUCN*		totale	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Italia	135	19	15	2	1	0	259	36	81	11		0	234	32	725	100
Italia (IUCN 97)	0	0	10	1	0	0	86	12	73	10	0	0	556	77	725	100
EU 1997	233	9	232	9	28	1	903	34	1.269	47	18	1			2.683	100
Mondiale 1997	1.739	13	2.013	15	590	4	4.082	31	3.178	24	1.719	13			13.321	100

\* Non classificate

PARCHI PER CATEGORIE IUCN IN EUROPA E IN ITALIA  
(CED - PPN EUROPA FONTE IUCN 1997, ITALIA CLASSIFICAZIONE MINISTERO)

	cat. II		categorie IUCN cat. V		altre cat.		***		totale	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Parchi EU*	187	28	333	50	22	3	123	18	665	100
Parchi Italia**	13	9	53	36	25	17	58	39	149	100

\* I parchi Europei si riferiscono all'insieme dei parchi analizzati dal CED-PPN nel 1997

\*\* I parchi d'Italia si riferiscono all'aggiornamento al marzo 2001

\*\*\* Non classificate

Sebbene tali classificazioni non abbiano ancora raggiunto un assestamento e una verifica complessiva (sono ancora molte le aree non classificate, non solo in Italia), emergono alcune considerazioni.

Gli obiettivi di tutela che riguardano l'utilizzo specifico di particolari risorse naturali risultano variamente articolate in alcune categorie (principalmente le I, IV,VI), quasi sempre attribuibili alle categorie genericamente definite dalle legislazioni nazionali come "Riserve". In Europa tali categorie sono presenti in misura minore che nel resto del mondo, coprono infatti il 24% della superficie dell'insieme delle aree classificate dall'IUCN contro il 56% a livello mondiale, sono generalmente aree anche di dimensioni più ridotte, tanto che la differenza percentuale, prendendo in esame il numero delle aree istituisce, diminuisce: 56% a livello mondiale e 43% a livello europeo. I mix di obiettivi che si perseguono in queste categorie sono solo in parte facilmente riconoscibili nelle diverse realtà, e molto spesso sono imputabili solo ad alcune parti territoriali delle aree protette. Tale considerazione da luogo da una parte, alla possibilità che una area protetta possa quindi ricadere all'interno di più categorie, in funzione di obiettivi al suo interno molto diverse (possibilità per altro già riconosciuta dall'IUCN stessa); dall'altra alla necessità di una più efficace definizione degli obiettivi, già in sede di istituzione dell'area protetta. Il Ministero ha operato una prima provvisoria classificazione (non approvata) secondo i criteri dell'IUCN delle aree protette in elenco ufficiale che è proposta nelle tabelle e confrontata con i dati Europei IUCN. È immediato notare la forte differenza tra la proposta del Ministero e le attribuzioni date dall'IUCN nel 1997, che solo in parte è attribuibile agli anni diversi in cui la classificazione è stata operata, ma che più probabilmente deriva da un'applicazione differente delle diverse attribuzioni. In particolare la proposta del Ministero inserisce in modo quasi automatico tutte le riserve statali nella I categoria, e le riserve regionali in IV categoria. Il criterio utilizzato non sembra rispondere alla griglia valutativa messa a punto dall'IUCN. Sebbene alcune riserve, anche statali, abbiano una stretta protezione, difficilmente possono essere confrontabili con alcune vaste aree di Wilderness inserite nella categoria 1b a livello mondiale, comunque anche scarse in Europa, se si escludono i paesi nordici; allo stesso modo la stretta protezione, non è sempre sufficiente a garantire gli obiettivi di protezione proposti, infatti una condizione per rispondere agli obiettivi della prima categoria (1a) è sicuramente l'esistenza di una dimensione adeguata dell'area atta a garantire la minima interferenza umana e lo sviluppo naturale dell'ecosistema. Se consideriamo la dimensione delle nostre riserve, appare difficile che gran parte di queste possano rientrare in questa categoria. Tali considerazioni mettono in luce una non facile applicazione della classificazione (ancora molte sono le aree protette non classificate), e pongono il problema di una maggior specificazione degli obiettivi in funzio-

ne del ruolo che ciascuna area protetta può svolgere nel favorire ed incrementare il sistema ecologico in cui è inserita ed in funzione delle risorse effettivamente conservabili o migliorabili. Ma ancor più mettono in luce la necessità di una specificazione dei criteri valutativi con cui debbano essere attribuite le classi.

La II categoria denominata “Parchi Nazionali”, ha dato adito a far confondere, nella classificazione operata, un criterio di ‘importanza istituzionale’ con il criterio degli obiettivi proposti dall’IUCN, che per questa categoria prevede come obiettivi prioritari, in modo paritetico, sia obiettivi di conservazione delle specie che obiettivi di fruizione. La crescente presenza in Europa di Parchi regionali fa sì che il 50% dei Parchi Europei e un terzo dei Parchi Italiani sono classificati in V categoria, “Protected landscape” e non nella II. Il riconoscimento ‘nazionale’ è legato ad una attribuzione di competenze che storicamente in molti paesi è, o è stata, inizialmente delegata allo Stato. Tale concezione non tiene conto dei processi evolutivi che negli ultimi anni hanno portato ad una maggior decentralizzazione dei poteri in tema di conservazione della natura<sup>54</sup> (per lo meno nel centro Europa, ma già avviato anche nell’Europa dell’EST) e nelle esperienze gestionali che vedono, ormai anche a livello internazionale, la diretta responsabilità gestionale degli enti locali. Non può non essere considerata in questo senso la crescita europea ed italiana dei Parchi Regionali che coprono una superficie doppia di quella dei Parchi Nazionali, e che come vedremo più avanti non si distinguono in maniera evidente negli obiettivi gestionali dai Parchi Nazionali.

Notevole importanza in Europa viene attribuita alla categoria V “Paesaggi protetti” (63% in termini di superficie), in coerenza con un territorio in gran parte più o meno intensamente umanizzato, tuttavia in questa categoria sono inserite categorie di protezione assai diverse sia per gli obiettivi da raggiungere, sia per gli strumenti utilizzati per la loro gestione. Anche in questo caso, in considerazione delle nuove attenzioni che l’Europa (UE, 1998) ed il Consiglio d’Europa (con la *Convenzione Europea del Paesaggio* – CEP), siglata a Firenze il 20 ottobre 2000) rivolgono alla protezione del paesaggio va forse ripensata una maggior articolazione degli obiettivi da raggiungere, che possono implicare non solo azioni di manutenzione del paesaggio di valore ‘documentario’, ma azioni di gestione, anche innovative, per salvaguardare quelle ‘diversità’ che possono contribuire notevolmente anche alle politiche di conservazione delle risorse naturali, oltreché salvaguardare le ‘diversità’ paesistiche e culturali europee.

Riprendendo l’articolazione in raggruppamenti proposti dal CED-PPN nel 1996 (l’unica applicata con una certa sistematicità a quasi tutti i paesi europei) e illustrata nel capitolo precedente, si possono osservare situazioni molto diversificate.

Nel caso dei Parchi Nazionali, sebbene vi sia una certa omogeneità nelle definizioni legislative, i caratteri dei territori e delle politiche in essi operate possono apparire molto diversi: si pensi al parco svizzero dell’Engadina, gestito con politiche strettamente conservative, al confronto con parchi nazionali coinvolti da pressioni urbanizzative e turistiche di notevole impatto. Tali differenziazioni appaiono anche nella classificazione IUCN, che non include nella II categoria il 56% dei Parchi Nazionali così classificati a livello nazionale. D’altra parte tali diversità emergono anche nel contesto italiano in cui le specifiche realtà dei parchi nazionali, hanno caratteri e problematiche assai diverse al loro interno e nel rapporto con il loro contesto, si pensi al PN del Gran Paradiso, caratterizzato da una elevata naturalità, sviluppatasi anche negli oltre 80 anni di gestione, a confronto con il Parco del Circeo o del Vesuvio, assediati da una pressione urbanizzativa elevata.

Nel caso dei Parchi Regionali, le differenze tendono ad aumentare, sia nelle definizioni legislative, anche in riferimento ai diversi assetti istituzionali e sia all’articolazione delle relative competenze (per la presenza di länder, regioni, dipartimenti, cantoni, contee). È una categoria ‘giovane’ (cresciuta in modo esponenziale ad iniziare negli anni 70), non ovunque presente (assente nei paesi dell’est e del Nord Europa e nei paesi afro-asiatici), ma destinata ad aumentare e ad avere un

notevole peso nella prospettiva di una maggior articolazione delle competenze in materia di conservazione della natura, nonché in vista di un progressivo ampliamento degli obiettivi di protezione, che contemplino in equal misura la conservazione del patrimonio naturale e del paesaggio culturale. Mentre l'IUCN inserisce i "Parchi Regionali" (nella misura del 50%) in V categoria – "Protected Landscape" –, nel nostro quadro comparativo abbiamo voluto distinguerla, al fine di evidenziare la presenza ed il ruolo di uno specifico ente di gestione preposto alla tutela dell'area, che comporta strumenti di pianificazione e gestione diversi e livelli di coordinamento tra enti più complessi. Anche nel caso italiano, i parchi regionali presentano notevoli differenze, in parte legate alle politiche regionali e ai diversi ambiti territoriali in cui sono collocati, differenze che attengono anche alla gestione, infatti il 24% dei Parchi Regionali Italiani non hanno un apposito ente di gestione, ma sono gestiti dalle Amministrazioni Comunali o Regionali o da Comunità Montane.<sup>55</sup>

Il raggruppamento che riunisce "le aree di protezione del paesaggio", (in parte omogeneo con la V categoria dell'IUCN) raccoglie una pluralità di definizioni legislative e di situazioni (aree periferiche dei parchi, paesaggi di valore storico, o paesaggi particolari., aree di interesse per la ricreazione e per il turismo), ma la cui protezione dei valori naturali, paesistici e culturali è affidata a strumenti di pianificazione ordinaria e sovraordinata, anche se coordinata con gli strumenti locali. Numerose nei paesi dell'est europeo, sono clamorosamente assenti in Italia e in Francia (e nei paesi afro-asiatici), per lo meno nell'ambito delle politiche che riguardano la conservazione della natura. La categoria è destinata ad avere una forte rivalutazione (tra il '95 e il '99 è la categoria che maggiormente è aumentata in Europa) sia in coerenza con la *Convenzione Europea del Paesaggio* (CEP) sia con la consapevolezza ormai socialmente riconosciuta che gran parte della biodiversità europea (ma non solo) è assicurata e assicurabile con la conservazione di quel 'paesaggio umanizzato', minacciato dai nuovi modelli del mercato agro-alimentare mondiale. Il ruolo del paesaggio assume qui non solo un valore di testimonianza storica e culturale, la cui tutela può essere garantita anche da istituti non necessariamente legati alla natura, ma estremamente importante nella conservazione di quelle continuità ambientali necessarie allo sviluppo della rete ecologica, che possono essere.

Nel quadro comparativo l'insieme delle "Riserve" (che sono raddoppiate dal 1995), a diverso livello di protezione, con diverse finalità gestionali, con diversi enti di gestione è stato unificato sotto un unico raggruppamento, differentemente da quanto proposto dall'IUCN. La scelta operata (che non esclude una eventuale suddivisione interna) considera queste categorie accumulate da indirizzi di gestione prevalentemente conservativi e da strumenti di pianificazione generalmente settoriali, caratterizzati dal tipo di risorse da salvaguardare. La semplificazione operata non vuole sminuire l'importanza dell'eterogenità delle risorse tutelate e delle finalità gestionali, come proposto dall'IUCN per le categorie Ia e Ib, IV, VI (ricerca scientifica, protezione delle aree selvagge, conservazione di specie e della diversità genetica, utilizzazione durevole degli ecosistemi). Tali diversità possono, infatti, assumere un significato importante nel delineare in modo più preciso il ruolo di ogni singola area nella rete ecologica nazionale ed europea, al pari delle designazioni per certe aree ad obiettivi di tutela di interesse internazionale (spesso sovrapposte). Purtroppo queste diversità non sono coglibili nelle legislazioni nazionali, che raramente definiscono la funzione della tutela, ma sono orientate a classificazioni per competenza istituzionale (Regione e Stato) o per livello di protezione (integrale, parziale e mirata), che contemplan al loro interno una molteplicità di situazioni.

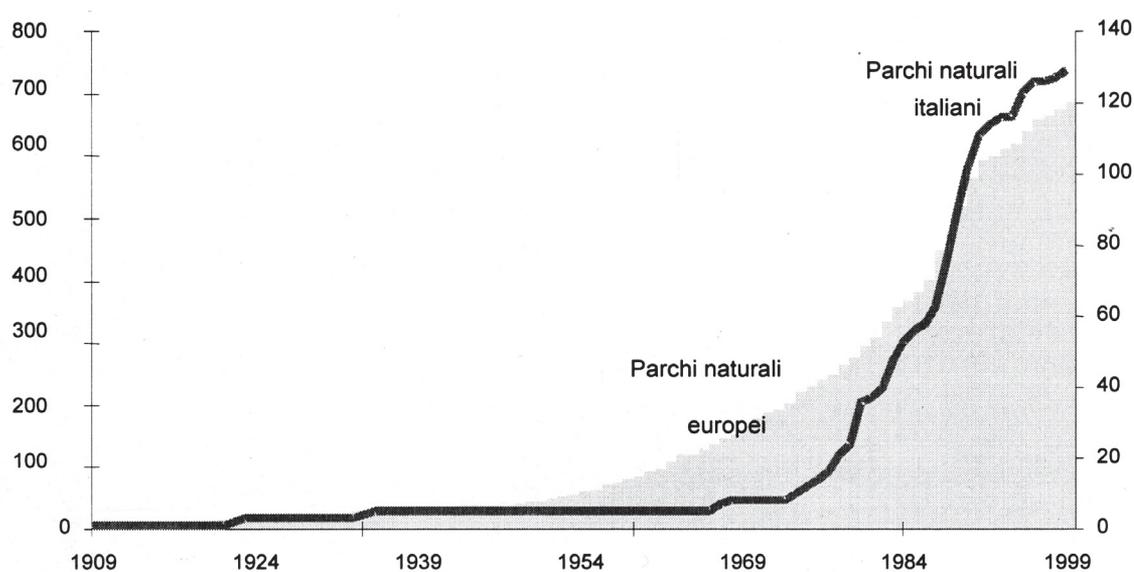
Il quadro comparativo fin qui brevemente esposto, è in realtà assai fluido, poiché in generale il patrimonio di aree protette in Europa ha conosciuto una impetuosa crescita negli ultimi decenni. Tale crescita può essere meglio documentata con riferimento ai parchi nazionali e regionali, come tali riconosciuti nell'articolazione dei raggruppamenti proposta dal CED-PPN. Va peraltro notato che tali aree costituiscono quasi il 40% della superficie delle aree protette europee.

<sup>55</sup> Nella classificazione italiana sono comunque raggruppati nella stessa categoria in quanto gli strumenti di gestione utilizzati sono equiparati a quelli degli altri Parchi, secondo le direttive della Legge 394/91).

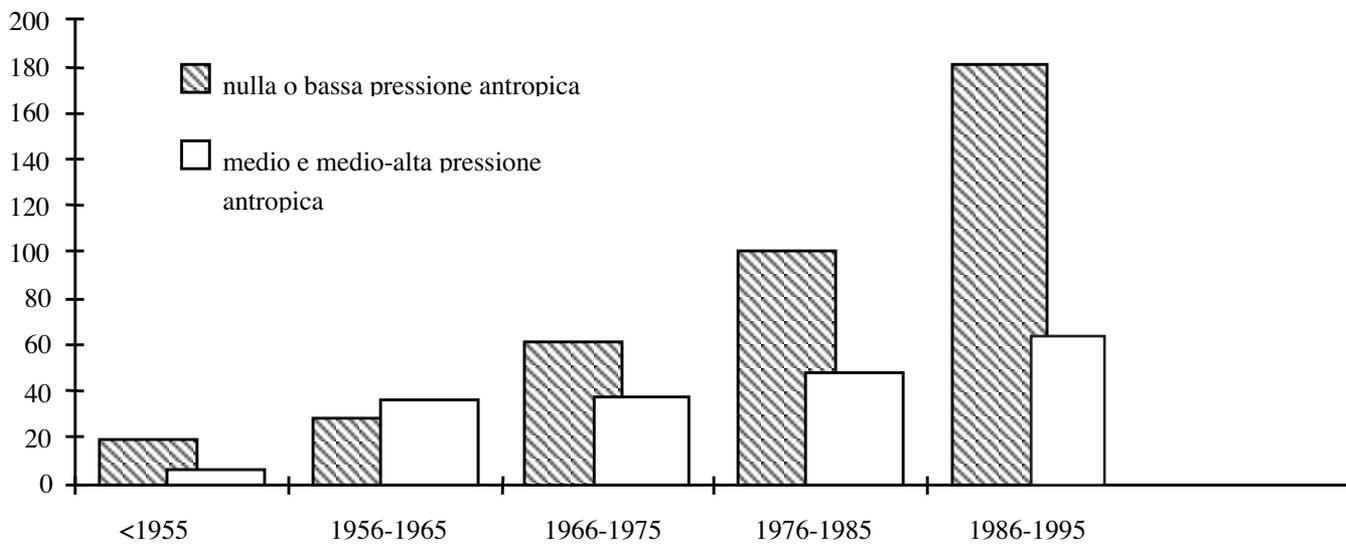
In Europa i primi parchi nazionali sono istituiti a partire dai primi anni del secolo (1909 in Svezia, 1918 in Spagna, 1920 in Germania, 1922 in Italia, 1928 in Islanda, 1932 in Polonia, 1934 in Bulgaria, 1935 in Romania, 1938 in Finlandia e Grecia, 1948 in Cecoslovacchia); ma negli anni cinquanta i 48 parchi istituiti (meno di un decimo degli attuali) coprono una superficie di appena un milione di ettari, per arrivare negli anni novanta a più di 9 milioni di ettari, a cui si aggiungono i 15 milioni di ettari dei parchi regionali, per un totale di circa 25 milione di ettari, pari al 5% del territorio delle 33 nazioni prese in esame. I parchi nazionali e regionali costituiscono presumibilmente circa un terzo delle aree protette istituite nei diversi paesi, che complessivamente investono circa un decimo dell'insieme dei territori nazionali presi in esame.

La crescita, in particolare nell'ultimo trentennio, è un dato quantitativamente confortante ed in sintonia con il crescere dell'opzione ambientale nei diversi paesi europei, ma impone una riflessione sul ruolo che i parchi svolgono nel quadro delle politiche ambientali europee. Tale crescita infatti non necessariamente corrisponde ad un allargamento delle aree di prioritaria conservazione delle risorse naturali, per la disomogeneità delle diverse politiche di protezione, testimoniate sia dagli strumenti di gestione adottati sia dagli obiettivi di tutela assunti. È indicativo in questo senso che il 31% dei parchi non sia classificato dall'IUCN e di questi il 70% siano stati istituiti dopo il 1976. Si può quindi supporre che la finalità originaria dei parchi nazionali di 'preservare da qualsiasi tipo di alterazione, territori di indiscussa bellezza naturale per l'intera nazione, al fine di permetterne il godimento delle attuali e future generazioni' che ne ha motivato nei primi anni del secolo, sulla scia dell'esperienza americana, l'istituzione, oggi si sia in parte modificata. Senza tentare una omologazione, difficilmente raggiungibile, delle diverse forme di tutela adottate nei singoli paesi, possiamo supporre che il forte incremento delle aree "a protezione speciale" che ha investito in modo più o meno marcato quasi tutti i paesi europei, possa giocare un ruolo consistente in diverse direzioni:

- un ruolo ecologico, con la conservazione di spazi e risorse in grado di riprodurre effetti anche nelle aree contermini, investendo territori sempre più vasti (anche quali "serbatoi" di natura nelle aree particolarmente congestionate);
- un ruolo socio-culturale ed educativo con la moltiplicazione di luoghi emblematici e rappresentativi delle diversità biologiche e delle possibilità di sperimentazione di rapporti con la natura diversi da quelli della vita quotidiana;
- un ruolo propulsivo, quali laboratori per la sperimentazione di politiche ambientali estendibili sul territorio in generale.



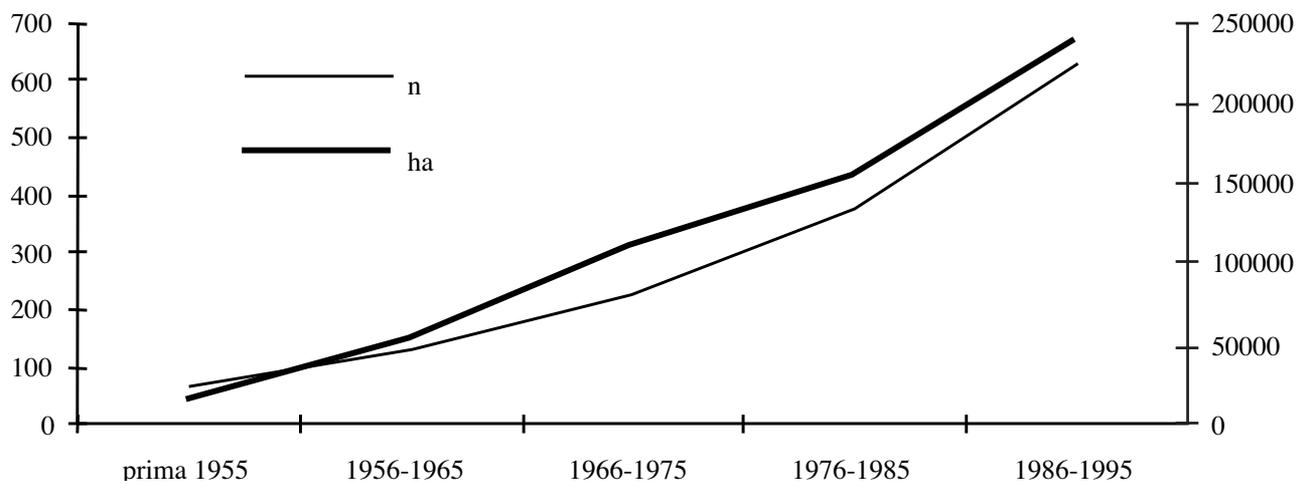
Crescita dei parchi naturali in Europa ed in Italia (CED-PPN, 1999)



Parchi naturali per periodo di istituzione e livelli di pressione del contesto (CED-PPN)

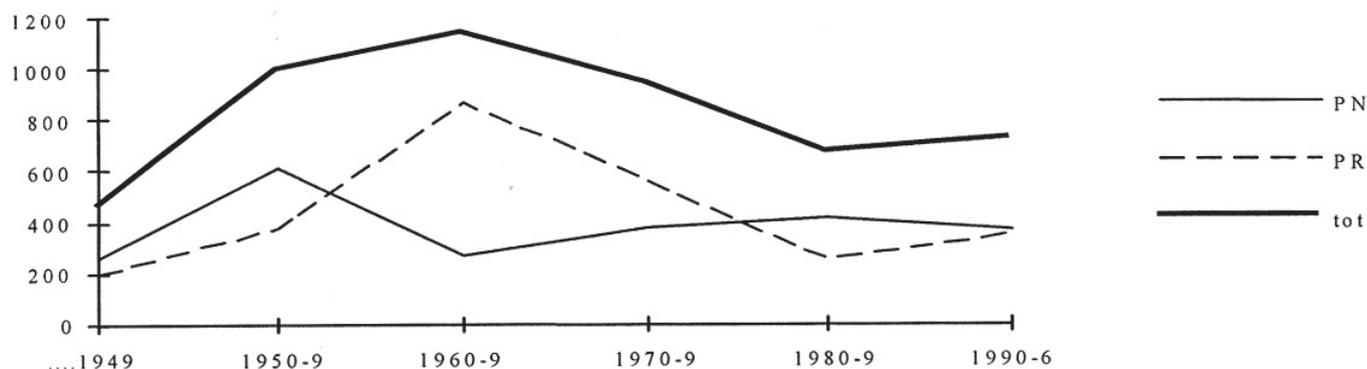
Nella prima metà del '900 i parchi sono stati istituiti in contesti prevalentemente naturali e/o seminaturali, mentre nell'ultimo decennio vi è stata anche una crescita di parchi istituiti in prossimità o all'interno di contesti urbanizzati. È necessario mettere in evidenza che l'86% dei parchi sottoposti a medie e medio-alte pressioni dei loro contesti sono parchi regionali. Al concetto di "wilderness" dei parchi nazionali, legato all'idea romantica della natura incontaminata, nei parchi regionali si sostituisce infatti il concetto di "paesaggio umanizzato" più facilmente esposto ai processi di urbanizzazione ed a situazioni di rischio.

Il trend dal dopoguerra ad oggi mostra in effetti una crescita quasi esponenziale; da notare che nei primi decenni il numero dei parchi istituiti per anno cresce in misura minore della superficie protetta, tendenza che si inverte negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta.



Crescita dei parchi naturali per numero e superficie nei decenni (CED-PPN)

Le superfici medie sono passate dai 25.000 ha prima del 1949 ai 35.000 ha dei primi anni Novanta, ma la crescita non è stata continua: la dimensione media dei Parchi è infatti cresciuta fino agli anni Sessanta per decrescere nei successivi decenni; nei primi anni Novanta sembra di nuovo crescere con la formazione di parchi di dimensioni leggermente più grandi. I grandi parchi europei sono stati istituiti per altro negli anni Cinquanta (parchi nazionali) e negli anni Sessanta (parchi regionali). Il comportamento è molto diverso se confrontiamo i parchi regionali con quelli nazionali: al crescere della dimensione dei parchi regionali, quella dei parchi nazionali decresce, e viceversa. Il dato appare influenzato più che dalle particolarità geografiche e territoriali, dalle politiche complessive dei singoli paesi: ritroviamo infatti paesi a bassa densità abitativa, con parchi di dimensione media inferiore alla media europea, come la Svezia e la Finlandia, o con parchi di grandi dimensioni come la Norvegia; viceversa paesi a densità abitativa molto alta con parchi medio-grandi come il Regno Unito, o con parchi molto piccoli come l'Olanda. La dimensione e la distribuzione dei parchi caratterizzano in un certo senso il ruolo che i parchi assumono nei diversi paesi europei. Tali peculiarità debbono però essere confrontate con l'insieme delle politiche di protezione: ritroviamo infatti parchi di dimensioni molto ridotte in paesi con basse percentuali di aree protette sul territorio nazionale come l'Albania (1,55%), la Grecia (2,56%), l'Irlanda (0,54%), o con elevate percentuali come la Polonia (15,52%) e l'Olanda (25,23%); così come i grandi parchi (> 70.000 ha) si trovano in contesti assai diversi: in Europa centrale (Francia, Germania), in contesti fortemente antropizzati; nel nord Europa (Norvegia, Islanda, Svezia, Lituania) in contesti ad alta naturalità.



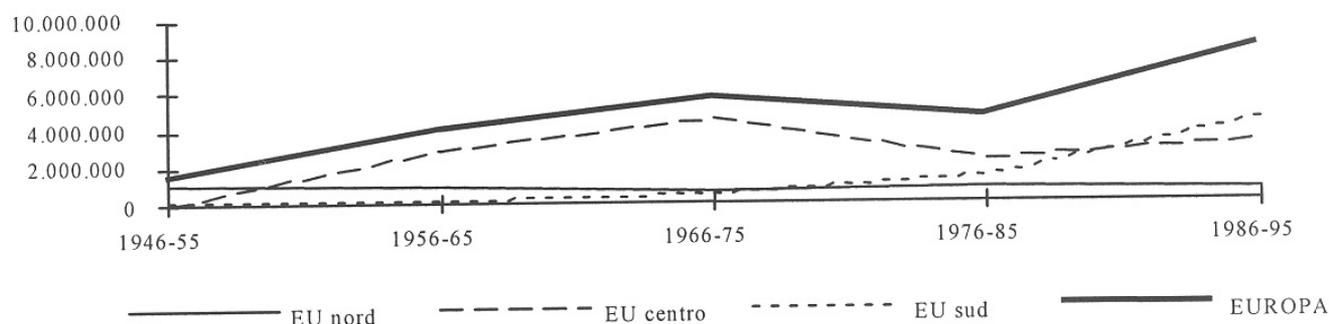
Superficie media dei parchi nazionali e regionali in Km<sup>2</sup> per decenni (CED-PPN)

La superficie media dei parchi regionali è leggermente superiore a quella dei parchi nazionali, anche se vi sono tendenze opposte nei diversi paesi europei: la superficie media dei parchi regionali rispetto a quella dei parchi nazionali è più che doppia in Francia, quasi doppia in Spagna, uguale in Germania; mentre in Italia i parchi regionali presentano una superficie media molto inferiore a quelle dei parchi nazionali; in Portogallo, in Inghilterra, in Austria e nella ex Jugoslavia la superficie dei parchi regionali è assai ridotta rispetto a quella dei parchi nazionali.

Non vi è dubbio che l'assunzione per i parchi regionali di obiettivi legati allo sviluppo delle comunità locali, pur nel quadro di politiche di protezione, se da un lato ne ha modificato il ruolo, ne ha però facilitato la crescita nei paesi ad alta densità abitativa, riducendo in parte le conflittualità tra Stato, comunità locali e proprietari delle terre. I parchi regionali costituiscono oggi in effetti la parte più cospicua dei parchi istituiti nei diversi paesi in cui sono presenti: il 91% per la Spagna, l'89% per la Germania, l'88% per il Portogallo, l'85% per l'Italia, l'81% per la Francia, il 78% l'Austria. L'incremento è stato significativo se si confrontano le superfici dei parchi regionali con quelli nazionali:

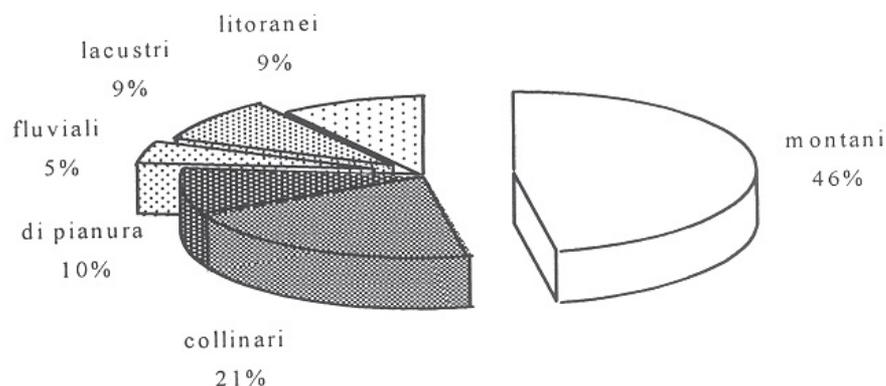
negli anni Sessanta la superficie dei parchi nazionali istituiti è di circa 1 milione di ettari (34 parchi), contro i tre milioni e mezzo di quelli regionali (39 parchi) che nei successivi anni Settanta diventeranno quattro milioni e mezzo (79 parchi) contro il milione di ettari dei parchi nazionali. Nel Ventennio tra 1960 e il 1980, la superficie media dei parchi regionali istituiti è più di 150.000 ettari superiore a quella dei parchi nazionali, situazione che si inverte però dopo gli anni Ottanta. In altri termini, la crescita dei parchi regionali a livello europeo negli ultimi decenni è stata di tipo esponenziale, negli anni '60 per effetto soprattutto dei parchi istituiti in Germania (75% dei parchi istituiti nel decennio), nei decenni successivi con un forte incremento delle aree protette in Italia, in Francia ed in Spagna; la crescita dei parchi nazionali si è invece mantenuta costante, con un salto negli anni '80 (per lo più determinata dai paesi del nord Europa). Se il trend di crescita dei parchi è esponenziale per l'Europa nel suo insieme, si può notare un forte incremento nell'ultimo decennio nel Sud Europa, un andamento costante in tutti i decenni nel Nord Europa, un incremento discontinuo nel Centro Europa. Quasi a sottolineare una più lontana e costante tradizione del Nord in tema di protezione ambientale (dei parchi istituiti prima del 1949, più di un terzo sono svedesi), con un risveglio dell'Europa centrale e soprattutto del Sud più recente e caratterizzato da picchi. Se invece del numero si osserva la superficie complessiva dei parchi istituiti, risulta ancora più evidente come l'Europa Centrale abbia dato il maggior contributo negli anni Sessanta e Settanta, mentre il grande incremento degli anni Ottanta e Novanta è soprattutto legato al Sud.

Tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta l'incremento in termini di superficie dei parchi è stato minore dei precedenti, tendenza che sembra invertirsi negli anni Ottanta. Se si confronta, invece, l'Europa dell'Est con quella dell'Ovest, si nota un incremento maggiore per l'Ovest negli ultimi decenni, ma uno sviluppo costante negli anni per i paesi dell'Est considerati. Ciò induce a pensare che laddove le politiche di protezione sono più centralizzate in poteri statali l'incremento è meno consistente, ma equilibrato negli anni, mentre nell'Europa centrale e meridionale sono più evidenti le spinte determinate dai mutamenti legislativi e culturali.



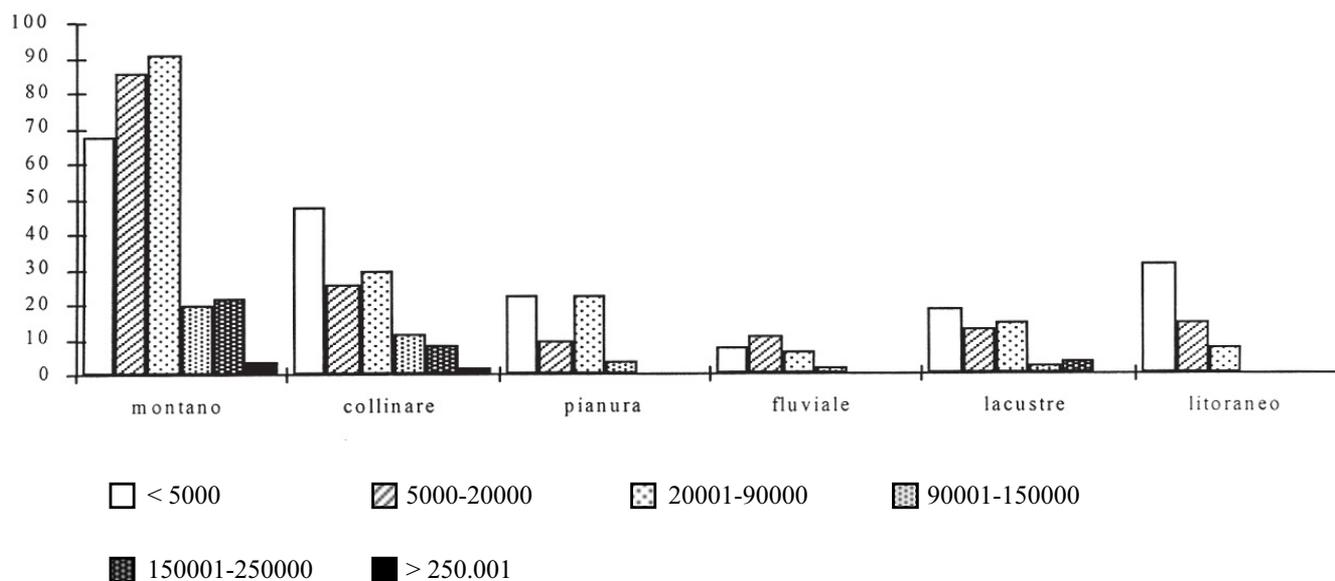
Superficie dei parchi naturali istituiti, per decenni, nell'Europa Centrale, del Sud e del Nord (CED-PPN)

Il sistema dei parchi europei, benchè caratterizzato da situazioni ambientali assai diverse, presenta alcuni caratteri unificanti. Il 46% (pari a 13 milioni di ettari) dei parchi europei sono localizzati in ambienti montani (al di sopra dei 600 m) e si raggruppano prevalentemente intorno alle grandi formazioni geologiche: le Alpi, gli Appennini, le Alpi Dinariche, le Alpi Scandinave, i Massicci Francesi, le Sierre Spagnole e le Serre Tedesche, i Massicci dei Balcani. Di dimensioni mediamente elevate, si inseriscono in contesti prevalentemente naturali e seminaturali, anche se, per effetto dello sviluppo turistico ed urbano, una quota preoccupante di questi, intorno al 20%, si trova in situazioni di forte pressione antropica. A ciò si aggiunge un elevato numero di parchi con forma 'frastagliata', cioè con uno ampio sviluppo del perimetro rispetto alla superficie dell'area protetta, e una quota elevata di parchi (il 24%) divisi in ambiti non contigui. La situazione di apparente criticità di una parte dei parchi montani (in particolare in Italia e Germania, ed in parte in Francia e Spagna) va riferita più che all'urbanizzazione dei loro contesti, pur presente talora, ai rischi di crescente pressione fruitiva, assecondata dalla crescente accessibilità alle aree montane determinata dagli sviluppi infrastrutturali recenti.

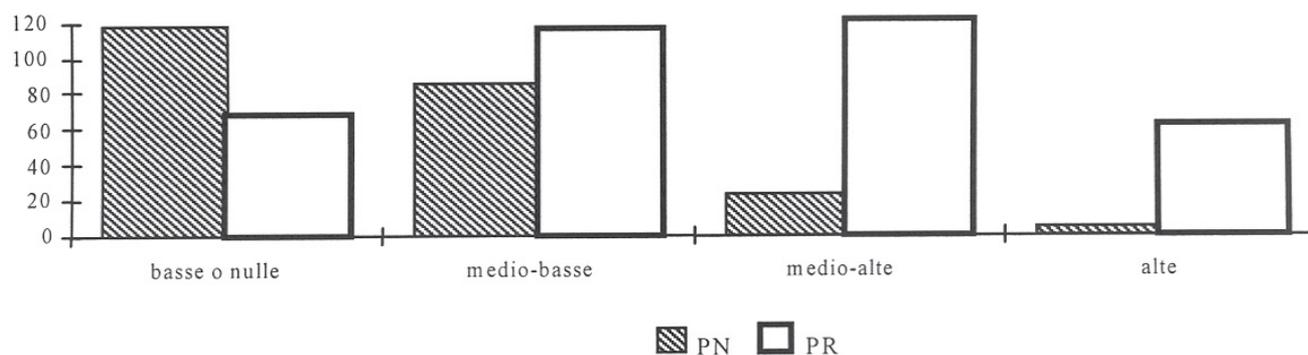


Parchi naturali per tipi di ambienti (CED-PPN, 1997)

Una quota consistente (21% pari a 5 milioni di ettari) di parchi si ritrova in ambienti collinari, in particolare: in Inghilterra e nel Nord della Finlandia; in Germania (dove si creano situazioni interessanti di contiguità, anche se in contesti con forti pressioni urbanizzative); in Bulgaria e Ungheria ai piedi dei Carpazi; in dimensioni minori in Italia e Spagna. Più della metà dei parchi collinari (pari a circa 4 milioni di ettari), è collocato in contesti con pressioni antropiche elevate; un terzo di questi in contesti quasi urbani, sono quasi tutti parchi regionali istituiti a partire dagli anni Sessanta, fatta eccezione per i parchi nazionali inglesi. Quelli inseriti in aree meno infrastrutturate sono tendenzialmente piccoli (superficie media di 29.000 ettari) e localizzati nei paesi del Nord Europa. A differenza dei parchi montani la loro forma appare in genere più compatta. I parchi di pianura sono il 10% dei parchi europei e coprono una superficie intorno al milione e mezzo di ettari, di dimensioni ridotte (tranne casi isolati in Francia, Ungheria e Lettonia), anch'essi inseriti in contesti per lo più antropizzati. Parchi collinari e di pianura di dimensioni medio-piccole sembrano orientati a vocazioni prevalentemente fruttive o alla protezione di relativamente piccoli ecosistemi naturali; il loro ruolo dipende in parte dalle loro localizzazioni in rapporto alle aree di particolare interesse naturalistico ed alle possibilità di connessione (il 14% di essi sono contigui).



I parchi lacustri (9%, circa 2 milioni di ettari), localizzati in modo più consistente sulle coste atlantiche francesi, di dimensioni varie, anche medio-grandi, sono inseriti per lo più in contesti naturali e rurali (in particolare nel Nord Europa), di forma generalmente compatta; sembrano delineare, con i parchi litoranei, dei nodi fondamentali per la formazione di un sistema di protezione più ampio e tendenzialmente continuo delle coste. I parchi litoranei (9%), generalmente di piccole dimensioni, costituiti in percentuale elevata da parchi composti da aree non contigue, presentano una discreta percentuale di contesti di buona naturalità. Infine, i parchi fluviali riflettono l'ancora scarsa attenzione, nel panorama europeo, alla protezione delle fasce fluviali. Sono infatti solo il 5%, tendenzialmente di piccole dimensioni, prevalentemente in contesti molto urbanizzati, localizzati prevalentemente in Italia. Lungo la linea dei grandi fiumi europei (Rodano, Danubio, Loira, Gironda e i fiumi spagnoli) sono molto poche le aree protette fino ad ora individuate, ad esclusione delle grandi aree protette deltizie. Come si vede dal grafico, mentre i parchi nazionali sono maggiormente distribuiti in contesti di tipo naturale (basse o nulle pressioni), tendenzialmente distanti dalle strutture urbane, i parchi regionali si distribuiscono maggiormente in contesti più urbanizzati (medio-alte e alte pressioni), con una percentuale elevata di situazioni ad elevate pressioni (16% dei PR). Come rilevato in precedenza, i contesti con maggiori pressioni antropiche si ritrovano in ambienti di pianura, di collina e lungo le fasce fluviali, situazioni in cui i parchi regionali assumono una connotazione più vicina probabilmente al parco 'urbano', orientati maggiormente alla pubblica fruizione o quanto meno da essa condizionati.



Parchi nazionali e regionali per livelli di pressione del contesto (CED-PPN, 1997)

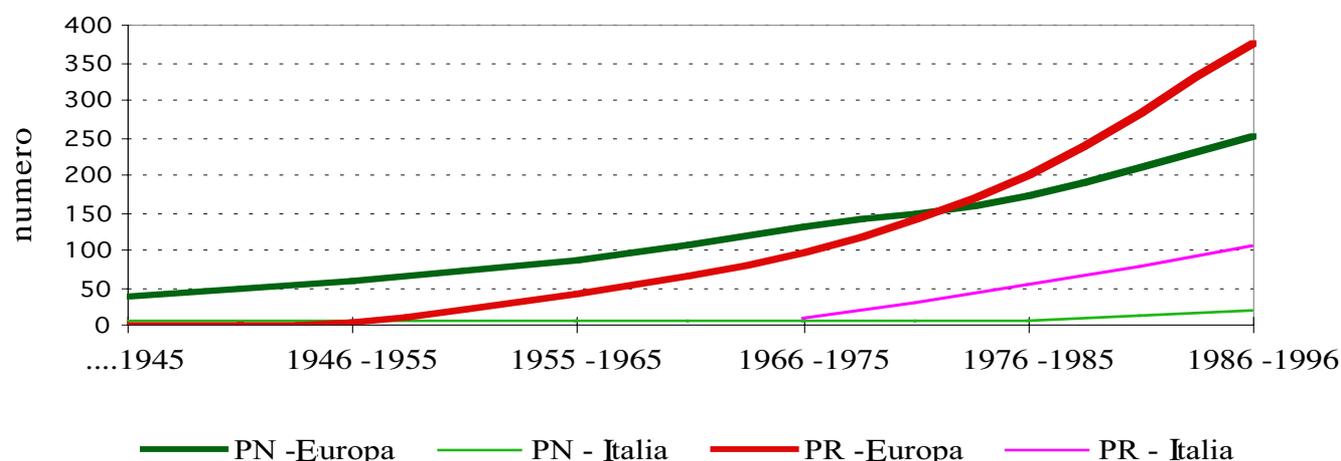
In sintesi dalle elaborazioni effettuate a scala europea, sui caratteri dei parchi e dei loro contesti si possono cogliere 5 situazioni principali, evocabili con altrettante metafore, utili in parte a cogliere come vedremo più avanti anche le specificità dei Parchi italiani:

- le *"nature remote"*, parchi di dimensioni consistenti, non facilmente accessibili ed in contesti poco abitati; sono molto pochi, ma coprono una superficie di poco meno di 3 milioni di ettari, quasi tutti parchi nazionali localizzati nel Nord Europa;
- le *"nature umanizzate"*, parchi di dimensioni medie (il 33% ha superficie maggiore di 35.000 ha, condizione in cui ricade il 31% dell'insieme dei parchi), localizzati in aree con modesti livelli infrastrutturali e bacini di utenza non rilevanti, si distribuiscono in quasi tutti i paesi considerati e sono di fatto i più rappresentativi con la categoria successiva della realtà europea (coprono circa 9 milioni di ettari e in molti paesi a questa categoria appartiene più del 50% dei parchi istituiti);
- *"i paesaggi rurali"*, simili ai precedenti ma con contesti mediamente infrastrutturati, con bacini di utenza non eccessivi, coprono una superficie intorno agli 8 milioni di ettari, hanno mediamente superfici superiori ai precedenti;
- le *"isole assediate"*, aree tendenzialmente di piccole dimensioni in aree mediamente infrastrutturate e/o anche di dimensioni elevate, ma in aree fortemente urbanizzate. Presenti in particolare in Germania, Italia, Olanda;

- i “*parchi urbani*”, generalmente di dimensione modeste, in aree fortemente infrastrutturate e con elevati bacini di utenza, sono molto presenti in Italia.

Le situazioni sopra evocate non sembrano sostanzialmente modificate nell’ultimo quinquennio. Dal 1995 al 1999, la crescita delle aree protette in Europa continua, in particolare sono aumentati ulteriormente i Parchi (+0,3%), ma soprattutto si assiste ad una crescita dei “Paesaggi Protetti” (+1,4), che pongono sempre di più l’importanza di un collegamento tra le aree protette e la Convenzione Europea per il Paesaggio e ad un raddoppio delle riserve che passano dal 1,2 % al 2,3% di superficie protetta, in probabile connessione con l’avvio della direttiva habitat a livello europeo. La consistenza europea delle AP incide al 1999 sul 14% del territorio dei 33 paesi europei considerati con una quota consistente di Parchi (39%), come abbiamo visto, ma anche con una quota altrettanto consistente (44%) di ‘Aree Protette del Paesaggio’, rimangono ancora minoritarie le riserve intorno ad una quota del 16%. C’è da considerare che l’incidenza delle riserve, è probabilmente è destinata a salire con la definizione della direttiva habitat che ha livello europeo ha individuato numerose aree da proporre a protezione speciale.

Le aree protette si concentrano maggiormente al Nord e al Centro, mettendo in evidenza una presenza più significativa di PN e di Riserve nel Nord Europa, e una più massiccia presenza di PR nei paesi centrali, rimane ancora deficitario il Sud Europa con un 7% di superficie protetta, anche se con una buona percentuale di riserve, a testimonianza dell’importanza di sviluppare i programmi di cooperazione nell’area del mediterraneo.



Crescita dei parchi nazionali e regionali, in Europa e in Italia, per numero nei decenni (CED-PPN '96)

La crescita delle aree protette in Italia ha seguito la crescita Europea, in modo più lineare nella progressiva istituzione dei Parchi rispetto alle Riserve. L’incidenza territoriale delle aree protette sul territorio nazionale è inferiore (11%) rispetto alla media europea (14%, aggiornamento 1999 CED). L’Italia risulta carente, oltre che per l’assenza di Paesaggi Protetti, di riserve che hanno una incidenza sul territorio nazionale pari alla metà della media europea (1,4% contro il 2,4), anche se va messo in evidenza che dal '97 al 2000, la superficie in Italia delle riserve è quasi raddoppiato come in Europa; in termini di numero le differenze sono minori, le riserve italiane hanno una superficie media più elevata (865 ha) rispetto alla media europea (592 ha). Per contro, l’Italia primeggia nella istituzione dei Parchi, con una incidenza territoriale doppia sia rispetto ai 33 paesi Europei sia rispetto ai paesi del Sud: superata per i Parchi Nazionali solo dal Regno Unito, dall’Ungheria e dalla Slovacchia e per, i Parchi Regionali, da Portogallo, Francia e Germania.

NUMERO, SUPERFICIE E INCIDENZA TERRITORIALE DELLE AREE PROTETTE PER CATEGORIE E PER PAESE (CED-PPN, EUROPA 1999, ITALIA 2001)

	Parchi Nazionali		Parchi regionali		Paesaggi Protetti		Riserve		Monti Naturali e altri tipi		TOTALE		% sup/AP su tot					
	n	sup (ha)	n	sup (ha)	n	sup (ha)	n	sup (ha)	n	sup (ha)	n	sup (ha)						
Albania	6	23.000	0,8	-	-	1	1.370	-	16	68.815	2,4	2	3.240	0,1	25	96.425	3,4	
Austria	6	234.300	2,8	25	124.914	1,5	584	1.486.361	17,7	356	280.960	3,4	-	-	971	2.126.535	25,4	
Belgio	-	-	-	3	85896	2,8	-	-	41	1022	-	-	-	-	44	86918	2,8	
Bosnia-Erzeg	2	20.625	0,4	2	4.000	0,1	3	197	-	8	2.519	-	-	-	15	27.341	0,5	
Bulgaria	6	23.000	0,2	-	-	-	-	-	38	80.408	0,7	1	1.165	-	45	104.573	0,9	
Croazia	7	70.163	1,2	6	260.243	4,6	7	11.095	0,2	7	27.434	0,5	-	-	27	368.935	6,5	
Danimarca	-	-	-	-	-	-	85	1165783	27,1	95	114400	2,7	-	-	180	1280183	29,7	
Estonia	4	117.653	2,6	-	-	32	171.569	3,8	17	117.393	2,6	-	-	53	406.615	9		
Finlandia	31	684.100	2,0	-	-	12	1.377.800	4,1	849	609.000	1,8	-	-	892	2.670.900	7,9		
Francia	6	352.598	0,6	35	5.172.376	9,5	-	-	1058	778.855	1,4	-	-	1099	6.303.829	11,6		
Germania	14	745.446	2,1	78	6.677.670	18,7	6159	8.897.232	24,9	6201	835.119	2,3	-	-	12452	17.155.467	48,1	
Grecia	11	288.742	2,2	-	-	19	33.067	0,3	662	2.083.575	15,8	10	14.685	0,1	702	2.420.069	18,3	
Irlanda	5	39.608	0,6	-	-	-	-	-	10	15.400	0,2	-	-	-	15	55.008	0,8	
Islanda	2	172.000	1,7	11	39.388	0,4	-	-	35	697.380	6,8	31	28.935	0,3	79	937.703	9,1	
Italia	21	1.340.706	4,4	131	1.658.966	5,5	-	-	484	412.490	1,3	341	52.756	0,2	977	3.464.918	11,5	
Lettonia	1	92.000	1,4	6	23.183	0,4	6	152.018	2,4	38	520.323	8,1	-	-	51	787.524	12,2	
Lituania	5	133.300	2,0	1	1.800	-	-	-	23	52.772	0,8	4	5.961	0,1	33	193.833	3	
Lussemburgo	-	-	-	1	36000	13,9	-	-	-	-	-	-	-	-	1	36000	13,9	
Macedonia	3	108.338	4,2	3	2.338	0,1	-	-	2	2.730	0,1	39	56.850	2,2	47	170.256	6,6	
Norvegia	18	1.352.610	4,2	-	-	-	86	506.300	1,6	1318	242.900	0,7	-	-	1422	2.101.810	6,5	
PaesiBassi	11	39.000	1,1	-	-	-	-	-	82	271.526	8,0	132	25.571	0,8	225	336.097	9,9	
Polonia	22	305.659	1,0	-	-	-	135	2.280.533	7,3	1251	141.121	0,5	-	-	1408	2.727.313	8,7	
Portogallo	1	70.290	0,8	11	533.690	5,8	3	2.374	-	8	58.951	0,6	7	-	30	665.305	7,2	
Rep.Ceca	3	111.120	1,4	-	-	-	24	1.042.365	13,2	1291	67.427	0,9	-	-	1318	1.220.912	15,5	
RegnoUnito	11	1.395.229	6,1	5	72.760	0,3	39	2.044.000	8,9	2	3.700	-	-	-	57	3.515.689	15,3	
Romania	12	408.300	1,7	2	1.423	-	390	53.611	0,2	47	676.260	2,8	134	1.398	585	1.140.992	4,8	
Slovacchia	5	199.724	4,1	-	-	-	16	660.493	13,5	448	90.987	1,9	-	-	469	951.204	19,4	
Slovenia	1	83.807	4,1	1	416	-	36	60.289	3,0	-	-	-	-	-	38	144.512	7,1	
Spagna	11	222.324	0,4	104	2.550.759	5,0	88	270.329	0,5	152	96.441	0,2	145	48.658	500	3.188.511	6,3	
Svezia	25	637.018	1,6	-	-	-	1366	10.100.000	24,6	2625	2.861.240	7,0	1435	-	5451	13.598.258	33,1	
Svizzera	1	16.870	0,4	-	-	-	160	780.704	18,9	2877	291.101	7,1	-	-	3038	1.088.675	26,4	
Yugoslavia	9	237.673	2,3	20	50.380	0,5	1	2.606	-	7	34.603	0,3	1	1.600	38	326.862	3,2	
Ungheria	9	428.558	4,6	-	-	-	37	341.694	3,7	145	26.380	0,3	1	-	192	796.632	8,6	
EU 1999	269	9.953.761	2,0	443	17.296.202	3,5	9289	31.441.790	6,3	20193	11.563.232	2,3	2283	240.819	0,0	32479	70.495.804	14,1
EU 1995	251	9.471.350	1,9	387	16.653.620	3,3	2003	24.424.414	4,9	6812	6.054.931	1,2	2112	-	11565	59.746.224	12	
Italia 1995	17	1.237.270	4,1	114	1.474.000	4,9	-	-	-	337	263.984	0,8	82	8.415	540	2.983.673	9,9	
Italia 2001*	21	1.340.706	4,4	131	1.658.966	5,5	-	-	-	500	432.481	1,4	352	53.476	1004	3.485.628	11,6	

\* Ambito di riferimento APt costituito dal totale delle 1004 Aree Protette italiane, comprese le 15 Riserve Marine Statali

## DISTRIBUZIONE DELLE CATEGORIE NAZIONALI NEI 5 PRINCIPALI GRUPPI CED - PPN 96, PER IL NORD, IL CENTRO E IL SUD EUROPA (EU '99)

	Parchi Nazionali		Parchi Regionali		Paesaggi Protetti		Riserve		Monumenti Naturali e altri		Totale	
	N.	% sup.AP* % sup.terr.**	N.	% sup.AP* % sup.terr.**	N.	% sup.AP* % sup.terr.**	N.	% sup.AP* % sup.terr.**	N.	% sup.AP* % sup.terr.**	N.	% sup.terr.**
Nord E.	111	6,6 2,8	47	0,4 0,2	1632	22,0 9,5	5334	8,5 3,7	1605	0,1 0,0	8729	37,6 16,3
Centro E.	69	3,4 1,5	139	16,8 7,2	7115	21,6 9,2	13779	3,5 1,5	454	0,0 0,0	21556	45,4 19,4
Sud E.	90	4,1 1,7	278	7,1 3,0	548	0,6 0,3	1447	5,0 2,1	691	0,3 0,1	3054	17,0 7,3
Europe	270	14,0 2,0	464	24,3 3,5	9295	44,2 6,3	20560	17,1 2,4	2750	0,4 0,1	33339	100 14,3
Italia	21	1,9 4,4	129	2,3 5,5	0	0 0	500	0,6 1,4	352	0,1 0,2	1002	4,9 11,6

\* percentuale su superficie totale delle aree protette europee

\*\* percentuale su superficie territoriale

## 2.3. QUADRO NAZIONALE: CLASSIFICAZIONI, CONSISTENZA, CARATTERI E DINAMICHE

---

### 2.3.1. La classificazione nazionale e le classificazioni regionali

---

I tentativi di classificazione internazionale delle aree protette costituiscono lo sfondo di cui è necessario tener conto nel momento in cui si affronta il tema della classificazione delle aree protette nel nostro paese. Il fatto che tale sfondo – come hanno dimostrato le ricerche Ced-Ppn – sia tuttora assai fluido e incerto non esime infatti dal ricercare un’architettura istituzionale che faciliti l’integrazione del sistema nazionale delle aree protette con gli altri sistemi nazionali dei paesi europei (in particolare di quelli contigui, direttamente interessati dalle iniziative transfrontaliere) e con la costruzione della rete pan-europea. Da questo punto di vista, il quadro comparativo che si delinea a scala europea non può disgiungersi dal quadro comparativo interregionale che la presente ricerca intende delineare a scala nazionale.

Alla luce della documentazione per ora disponibile (in corso di aggiornamento) anche all’interno del nostro paese si avvertono notevoli diversificazioni tra le legislazioni regionali ed, in particolare, tra i sistemi di aree protette configurati dalle Regioni. La situazione infatti risulta la seguente:

- Abruzzo (l.r. 38/96): parchi naturali regionali, riserve naturali regionali, monumenti naturali regionali, riserve naturali di interesse provinciale,
- Basilicata (l.r. 28/94): parchi naturali, riserve naturali integrali, orientate o guidate, particolari o speciali,
- Campania (l.r. 33/93): parchi naturali regionali, riserve naturali regionali,
- Emilia-Romagna (l.r. 11/88, l.r. 40/92,): parchi regionali, riserve naturali integrali, naturali parziali (geologiche, botaniche, zoologiche), speciali, aree di riequilibrio ecologico,
- Friuli-Venezia-Giulia (l.r. 42/96): parchi naturali regionali, riserve naturali regionali, aree contigue, parchi comunali ed intercomunali, aree di rilevante interesse ambientale, biotopi naturali,
- Lazio (l.r. 29/97): parchi naturali, riserve naturali, riserve marine, aree contigue, aree naturali protette di interesse provinciale, monumenti naturali e siti di importanza comunitaria,
- Liguria (l.r. 12/95): parchi naturali regionali, riserve naturali, monumenti naturali o giardini botanici, aree protette di interesse provinciale,
- Lombardia (l.r. 86/83, l.r. 32/96, l.r. 11/00): parchi regionali – fluviali, montani, agricoli, forestali, di cintura metropolitana -, parchi naturali, riserve naturali, monumenti naturali, altre zone di particolare rilevanza naturale e ambientale, parchi locali di interesse sovracomunale,
- Marche (l.r. 15/94): parchi naturali regionali, riserve naturali regionali generali -integrali e orientate- e particolari,
- Piemonte (l.r. 12/90, l.r. 36/92): parchi naturali, parchi naturali di interesse provinciale, riserve naturali -integrate, speciali, orientate, aree attrezzate; zone preparco o zone di salvaguardia; biotopi (l.r. 47/95),
- Puglia (l.r. 19/97): parchi naturali regionali, riserve naturali regionali – integrali e orientate -, parchi e riserve naturali regionali di interesse provinciale, metropolitano e locale, monumenti naturali, biotopi,
- Sardegna (l.r. 31/89): parchi naturali, riserve naturali, monumenti naturali, altre aree di rilevante interesse naturalistico e ambientale
- Sicilia (l.r. 98/81, l.r. 14/88): parchi regionali, riserve naturali,
- Toscana (l.r. 49/95): parchi regionali, parchi provinciali, riserve naturali provinciali, altre aree naturali protette di interesse locale (monumenti naturali, aree verdi urbane e suburbane),
- Trentino -Alto Adige – Provincia di Bolzano (l.p. 16/70, l.p. 7/81): parchi naturali provinciali; riserve naturali, biotopi, monumenti naturali,
- Trentino -Alto Adige – Provincia di Trento (l.p. 14/86, l.p. 18/88): parchi naturali provinciali, riserve naturali, biotopi,
- Umbria (l.r. 9/95): aree naturali protette regionali, aree naturali protette di interesse provinciale e comunale, aree contigue,
- Valle d’Aosta (l.r. 30/91, l.r. 31/96): parchi naturali, riserve naturali, riserve naturali integrali,

- Veneto (l.r. 72/80, l.r. 40/84): parchi naturali regionali, riserve naturali regionali – generali o speciali -, zone di protezione e di sviluppo controllato, zone preparco, parchi territoriali e/o metropolitani.

Complessivamente quasi la totalità delle Regioni è dotata di provvedimenti legislativi generali in materia di parchi ed aree protette tranne la Calabria, che risulta sprovvista di provvedimento legislativo, ed il Molise, la cui legge regionale “Norme quadro per l’istituzione e la gestione delle aree protette” è in corso di approvazione.

La maggior parte delle leggi regionali generali in tema di aree protette (14 su 18) risultano approvate nel corso degli anni '90, in particolare dal 1990 (l.r. del Piemonte) al 1997 (legge regionale del Lazio) e in molti casi costituiscono modifiche o integrazioni a leggi precedenti, emanate per lo più nel corso degli anni '70 e '80; le altre Regioni risultano ancora dotate di leggi approvate nel corso degli anni '80.

Nell’insieme le categorie di classificazione individuate nelle rispettive legislazioni regionali evidenziano un ventaglio piuttosto ampio comprendente circa 28 diverse categorie, come mostra il quadro di confronto riportato nell’Allegato E.

Le categorie più frequentate, presenti in tutte le legislazioni regionali, risultano: i parchi naturali di livello regionale, nelle varie denominazioni di parco regionale, parco naturale, parco naturale regionale, area naturale protetta, ecc. (solo in Lombardia la categoria di “parco regionale”, distinta da quella di “parco naturale”, è articolata in parchi regionali fluviali, montani, agricoli, forestali, di cintura metropolitana); le riserve naturali di livello regionale, che in molte leggi regionali assume articolazioni più o meno ampie come ad esempio in Basilicata (riserve naturali integrali, orientate o guidate, particolari o speciali), in Emilia-Romagna (riserve naturali integrali, orientate, naturali parziali -geologiche, botaniche, zoologiche-, speciali), nelle Marche (riserve naturali regionali generali -integrali e orientate- e particolari), in Piemonte (riserve naturali integrali, speciali e orientate), in Valle d’Aosta (riserve naturali e riserve naturali integrali), in Puglia, (riserve naturali regionali integrali e orientate).

Un certo peso assume anche la categoria relativa ai monumenti naturali (naturali o regionali) che compare in 6 leggi regionali.

Solo in cinque Regioni sono individuate categorie di protezione di livello provinciale/ territoriale/ intercomunale e locale ed in particolare la categoria delle “riserve naturali provinciali” compare esclusivamente in Abruzzo ed in Toscana.

Si può inoltre segnalare come le categorie di tutela individuate dalle leggi regionali variano da un numero limitato (da 2 a 3 categorie) in 10 Regioni, ad un numero più elevato di categorie (da 4 a 6) presente nelle restanti 10 Regioni.

LE CLASSIFICAZIONI REGIONALI DELLE AREE PROTETTE IN RAPPORTO ALLE CLASSIFICAZIONI L.394/91, IUCN 94, CED-PPN 96

Classificazioni regionali	L. 394/91	IUCN '94	CED-PPN '96
<i>Parchi regionali</i>			
Aree naturali protette, Aree naturali regionali, Parchi naturali, Parchi regionali, Parchi naturali regionali	PR	V	PR
<i>Riserve regionali</i>			
Riserve regionali, Riserve naturali regionali	RN	IV	R
<i>Aree di competenza sub-regionale/locale</i>			
Aree naturali protette di interesse provinciale, Aree protette provinciali, Parchi naturali di interesse provinciale, Parchi provinciali, Parchi e riserve naturali di interesse provinciale/metropolitano, locale, Aree naturali protette di interesse provinciale e comunale, Altre aree protette di interesse locale, Parchi comunali ed intercomunali, Parchi territoriali e metropolitani, Parchi locali di interesse sovracomunale	—	V?	AA
<i>Monumenti Naturali</i>			
Monumenti Naturali, Monumenti naturali regionali	—	III	MN
<i>Altre categorie</i>			
Biotopi, Biotopi naturali; Aree di riequilibrio ecologico, Aree attrezzate, Aree di rilevante interesse naturale e ambientale, Aree di rilevante interesse naturalistico, Altre zone di particolare rilevanza naturale e ambientale	—	—	(AA)
<i>Aree contigue</i>			
Aree contigue, Zone di protezione e di sviluppo controllato, Zone di pre-parco/Zone di salvaguardia	AC?	—	—

Il sistema delle aree protette è fortemente caratterizzato dalle aree protette istituite a livello regionale, le regioni in gran parte avevano legiferato prima dell'entrata in vigore della 394, il 47% della superficie di AP oggi in vigore è stato istituito prima del 1991. La legge determina in un certo senso una modificazione nelle strategie regionali in materia di aree protette, non solo nella definizione delle categorie, ma nella applicazione dei quadri programmatici messi a punto in precedenza. Il confronto tra gli elenchi delle aree protette, previste dalle stesse leggi istitutive o dai Piani territoriali/paesistici regionali degli anni '80, e quelle istituite evidenzia che poche sono le regioni che hanno portato a termine le programmazioni previste; così come il raccordo con la pianificazione territoriale, previsto da quasi tutte le Leggi, non sembra sempre organico, ma piuttosto frenato o da problemi di competenza o dai ritardi della pianificazione regionale rispetto alla pianificazione settoriale e viceversa. Sulla base di un confronto sommario tra le previsioni dei piani regionali disponibili e lo stato di gestione delle aree protette emerge, nelle singole regioni, quanto segue:

- In Valle d'Aosta sulla base della legge del 1987 viene predisposto, parallelamente ed in sintonia con la formazione del PTP, uno studio preliminare per la formazione del Piano Regionale delle Aree Protette, che prevede un ampliamento del Parco regionale istituito, la formazione di altre due aree e la previsione di 12 riserve naturali. Il Piano non è mai stato approvato, dopo il '90 vengono istituite 9 riserve delle 12 previste.
- In Trentino, la Provincia Autonoma con competenza primaria in materia di territoriale-ambientale, istituisce le AP nell'ambito del Piano Urbanistico Provinciale, la situazione è ferma alla istituzione di tutti i parchi e le riserve previste dal PUP del 1987.
- In Alto Adige, il sistema delle AP è quello definito ed attuato con il programma per la istituzione dei parchi del 1970, ad esso si affiancano aree di interesse paesaggistico e biotopi o monumenti naturali, che sono regolamentati da appositi piani paesaggistici.
- In Piemonte, la legge del '75 prevede il Piano Regionale dei Parchi e delle Riserve, che con le successive integrazioni prima del '91 istituisce più del 70% delle attuali AP, che arrivano alla consistenza attuale nel 1995.
- In Lombardia nel 1991 l'istituzione delle AP, avviata con il Piano Generale delle Aree Protette Regionali dell'83, si ferma sebbene con un sistema quantitativamente vasto e qualitativamente molto eterogeneo (le attuali aree protette sono istituite tutte prima del '91, salvo un parco istituito nel '93); il particolare carattere delle AP lombarde (vasti parchi in aree di forte antropizzazione) ed i problemi di conflittualità con la legge nazionale in particolare sul tema della caccia, inducono la regione ad una serie di integrazioni legislative in ordine alla definizione delle categorie che in parte non ricadono nei dettami della L. 394 (solo il 35% della superficie protetta Lombarda è considerata conforme ai dettami della L. 394).
- In Veneto la Legge del 1984, demanda al Piano Territoriale di Coordinamento (PTRC) l'individuazione di ambiti per l'istituzione dei Parchi e delle riserve, il quale individua le aree da sottoporre a 'parchi e riserve naturali regionali' e ambiti nei quali gli enti locali individuano con il PRGC i 'Parchi territoriali o metropolitani'. Tredici ambiti finalizzati alle riserve e ai Parchi individuati dal PTRC approvato nel 1992 non hanno trovato riscontro istituzionale.
- In Liguria il Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico aveva esteso la tutela a quelle aree definite dalla L.R. del '77, ma con il riordino della legge nel '95 il sistema delle aree protette si indebolisce diminuendo notevolmente le aree sia in termini di numero, sia di superficie, sia in termini di regime di salvaguardia.
- In Emilia, la legge definisce il Piano regionale dei Parchi parte integrante del Piano Territoriale ovvero del Piano Paesistico; i parchi previsti dal PTP ('86 - '88) sono stati istituiti sebbene con una riduzione delle superfici.
- In Toscana, le aree protette previste nel primo elenco definito dalla legge sono tutte istituite, anzi sono progressivamente aumentate (+ 3 parchi provinciali, +17 riserve provinciali, +28 ANPIL) con la formazione del Programma Triennale che costituisce parte integrante degli strumenti della pianificazione territoriale regionale. Il Piano paesistico individua le aree di reperimento e il Programma definisce le perimetrazioni provvisorie, le norme di salvaguardia, nonché il programma finanziario degli interventi.
- In Umbria, benchè la legge in materia urbanistica del 1974 prevedesse la possibilità di istituire Parchi Regionali, e il PUT avesse individuato 'zone di particolare interesse naturalistico-ambientale' l'istituzione dei 6 Parchi avviene, con un percorso travagliato, solo nel 1995 e con

perimetrazioni spesso influenzate dalle pressioni del mondo venatorio.

- Nelle Marche il Piano Paesistico Ambientale Regionale (PPAR 1989) identifica le aree di reperimento. Il Programma Triennale individua gli interventi, i finanziamenti e le eventuali nuove aree. Il PIT (Piano di Inquadramento Territoriale) e il Programma di Sviluppo Regionale dovrebbero coordinare la pianificazione speciale con la pianificazione di area vasta. I parchi naturali previsti dal PPAR sono oggi istituiti tranne il Monte Catria e il Monte Cucco, alcune riserve sono ancora da istituire, e alcune riserve previste sono state istituite come Parchi.
- In Lazio, le aree attualmente istituite sono solo una parte del sistema di aree previste nello Schema di Piano Regionale dei Parchi e delle Riserve del 1992 (mai approvato); la legge prevedeva l'approvazione da parte della regione del Piano Regionale e Provinciale delle aree protette (contenente la perimetrazione provvisoria e le norme di salvaguardia) costituente parte integrante del Piano territoriale regionale.
- In Campania, la legge quadro del '93 individua le aree protette oggi istituite che corrispondono circa agli ambiti individuati nel Piano di assetto territoriale regionale (PAT) nell'86.
- In Puglia, delle 34 aree individuate di preminente interesse naturalistico nella legge regionale sono oggi istituiti solo due parchi regionali e uno comunale (per altro preesistenti all'individuazione delle 34 aree).
- In Sicilia dove il Piano dei Parchi e delle Riserve è parte integrante del Piano Urbanistico Regionale, delle 79 riserve individuate dal Piano solo 6 sono ancora da istituire (anche se alcune sono state annullate dal TAR).
- In Sardegna con la legge del 1989, vengono individuati 9 Parchi, 60 Riserve Naturali, 24 Monumenti Naturali e 16 aree di interesse naturalistico (pari al 17% del territorio regionale), negli anni immediatamente successivi viene avviata l'attività di pianificazione sugli otto parchi che si conclude nel 1992, ma a tutt'oggi delle aree previste nell'89 è stato istituito un solo Parco regionale.

La dinamica interattiva delle azioni di governo da parte di soggetti istituzionali diversi produce attriti: pare che nelle regioni la formazione del sistema delle aree protette o subisca la pianificazione ordinaria (con il rischio di una mancata istituzione delle aree previste) o preceda la pianificazione territoriale (con il rischio di difficile raccordo). In questo senso sembra emergere:

- una mancata integrazione delle politiche di protezione negli strumenti di pianificazione, per cui le prime si compiono con atti regionali di adeguamento acritico e indifferenziato alla L.394, con una progressiva settorializzazione delle politiche di tutela, a cui corrispondono piani con un tendenziale congelamento della situazione esistente (Abruzzo, Basilicata, Marche, Umbria, Campania);
- una gestione e una pianificazione operativa che rinuncia alla formazione della rete, con la progressiva accettazione di una considerazione 'insulare' delle aree protette (quasi sempre rappresentate come elenco di aree non connesse o comunque de-contestualizzate); dinamica gestionale che di fatto muove in senso opposto alla pianificazione territoriale e paesistica di scala regionale o superiore, che tende in ogni caso a strategie inclusive e ad una concezione sistemica del territorio, integrando negli obiettivi le aree protette con le altre;
- in generale una progressiva perdita del raccordo con la tutela paesistica, contemporanea all'opposta crescita di interesse dei temi di salvaguardia e valorizzazione paesistica nella pianificazione regionale e territoriale;
- una diminuzione sostanziale delle aree protette previste in sede di pianificazione ante L.394/91 (Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Veneto): istituzioni disattese o modificazioni sostanziali delle perimetrazioni (in buona parte legate alla pressione dei cacciatori); di fatto alla tutela positiva, operata nelle intenzioni dai Parchi, ma osteggiata nella gestione, si sostituisce in parte la tutela regolativa dei SIC o di altre forme di tutela "paesistica";
- una sostanziale tenuta dei programmi di istituzione di aree protette nelle situazioni in cui si sono cercate una corrispondenza tra le previsioni di tutela e le politiche di spesa, un coinvolgimento degli enti locali ai livelli provinciali e comunali senza rinunciare alla programmazione regionale (Toscana, Piemonte, Province Autonome), perseguendo una organicità delle politiche di tutela con le politiche territoriali (Emilia, Lombardia) che mantenga integrata la strategia settoriale delle AP al sistema di gestione territoriale.

In questa complessa e contraddittoria situazione emerge una linea strategica non sufficientemente perseguita, che sarebbe opportuno riprendere, considerando la prospettiva di un raccordo tra il sistema delle aree protette e la gestione complessiva del territorio, che in parte alcuni Piani territoriali e/o Paesistici hanno cercato negli anni 80 di percorrere, per poi abbandonarla o congelarla, aprendo la via ad una visione più settoriale delle politiche di tutela delle risorse naturali. Tale considerazione, oggi, è ancora più importante anche a valle di una attività di pianificazione delle aree protette che comincia ad avere una pluralità di esperienze in grado di delineare i punti di forza e di debolezza della pianificazione di tipo speciale.

Per quanto riguarda la zonizzazione prevista nei Piani, vi è sostanzialmente una uniformità della legislazione regionale ed una certa sintonia con la L. 394 (vedi cap.2.3.7), con una omogeneità in particolare nella definizione delle riserve, il cui ruolo normativo è (apparentemente) molto chiaro. La tabella che segue raggruppa le diverse categorie di zone definite dalle Leggi regionali nelle quattro categorie definite dalla L. 394.

ZONE DEFINITE DALLE LR PER LA FORMAZIONE DEL PIANO

	A massima protezione	B protezione orientata	C protezione agro- silvo-pastorale	D1 aree per attrezzature del Parco	D2 – aree destinate allo sviluppo delle comunità locali (centri urbani e abitativi)
Abruzzo	A	B	C	D	D
Basilicata	RNI	RNG	zone di protezione	zone di controllo	zone di controllo
Calabria	RNI	RNO	-	zone di fruizione	
Campania	RNI	RNG	Riserva controllata	Riserva controllata	Riserva controllata
Emilia Romagna	RNI	RNG	Protezione ambientale	zone urbane	zone urbane
Friuli	-	-	-	-	-
Lazio	A	B	C	D	D
Liguria	A	B	C	D	D
Lombardia	RNI	P. naturale, RNO, RNP	-	aree di uso pubblico	-
Marche	-	-	-	-	-
Molise	-	-	-	-	-
P.A. Bolzano	-	-	-	-	-
P.A. Trento	RNI	RNO, RNG	-	-	-
Piemonte					
Puglia	A	B	C	D	D
Sardegna	-	-	-	-	-
Sicilia	RNI	RNG	D - di controllo	C attrezzature	D - di controllo
Toscana					
Umbria	A	B	C	D	D
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-
Veneto	RNI	RNO -RNG - RNS	destinazione agro-silvo-forestale	-	zone di penetrazione

RNI ris. nat. integrale, RNG Ris.nat.generale, RNO Ris.nat. orientata RNS Ris.nat.speciale

Nel processo operativo di gestione delle aree protette la definizione delle aree contigue appare uno dei primi elementi da considerare; sebbene tutte le leggi regionali ne prevedano l'istituzione, pochi sono i casi di aree contigue definite in sede di istituzione delle aree protette (Emilia Romagna, Toscana), e comunque la valenza giuridico-normativa di tali aree è sottovalutata nel complesso dell'apparato legislativo, che spesso si traduce in una semplice riferimento alla Legge nazionale, senza indicazioni per la loro perimetrazione. Il concetto di area contigua sembra troppo spesso legato alla definizione di una 'fascia cuscinetto', di attenuazione della tutela, quasi una estensione verso l'esterno della zonizzazione prevista dalla L.394/91, ed orientata a smussare i problemi relativi alla caccia, o a risolvere situazioni particolari per le attività consolidate (vedi ad esempio le aree estrattive nel Parco delle Alpi Apuane).

Solo 5 Regioni in sede di Legge istitutiva prevedono aree pre-parco, o definiscono norme di salvaguardia legate a zonizzazioni 'provvisorie' modificabili con l'adozione del Piano del Parco:

TIPOLOGIA DI ZONE PREVISTE NELLA LEGGI ISTITUTIVE

Emilia Romagna	A - protezione integrale, B - protezione generale, C - protezione ambientale, zone di pre-parco
Friuli	RN - tutela naturalistica, RG - tutela generale, RP - infrastrutture e strutture per il parco
Lazio	A - di rilevante interesse naturalistico, B - di rilevante valore naturalistico
Sicilia	A - RNI, B - RNG, C - zone per le attrezzature, D - zone di controllo (per attività compatibili)
Toscana	1 - di massima protezione, zone 2 di protezione, zone contigue
Umbria	1 - ambito interno di prevalente protezione ambientale, 2- ambito periferico antropizzato su cui ricadono le norme di salvaguardia, eventuali aree contigue

Per l'Emilia e la Toscana le zone (rispettivamente denominate pre-parco e aree contigue) sono chiaramente esterne al parco e in esse non è vietata la caccia; per la Sicilia le zone D sembrerebbero riassumere le zone C e D della L.394/9 e, benchè nella loro definizione venga richiamato il concetto di pre-parco, sono a tutti gli effetti interne all'area protetta.

Le aree contigue, così come le zonizzazioni delle leggi istitutive<sup>56</sup> sono quasi sempre organizzate a fasce concentriche: una fascia di bordo alle aree di maggior naturalità più o meno continua e larga, al cui interno vi sono comunque usi antropici potenzialmente in contrasto con le finalità della protezione dell'area. In questa prospettiva il concetto di area contigua non può soddisfare il rapporto di integrazione auspicato tra aree protette e territorio circostante, che tende ad effetti di 'rete' (continuità ecologica, accessibilità, relazioni storiche e culturali, relazioni socio-economiche..) e non di 'margine' come invece determina nei fatti la maggior parte delle aree pre-parco disegnate. Diversa, in alcuni casi, la configurazione dell'area contigua che sembra definirsi in sede di elaborazione dei Piani, generalmente più vasta ed indirizzata a contenere al suo interno le prospettive progettuali emerse nell'iter di formazione dei Piani (vedi 2.3.7).

### 2.3.2. Il contesto socioeconomico nazionale

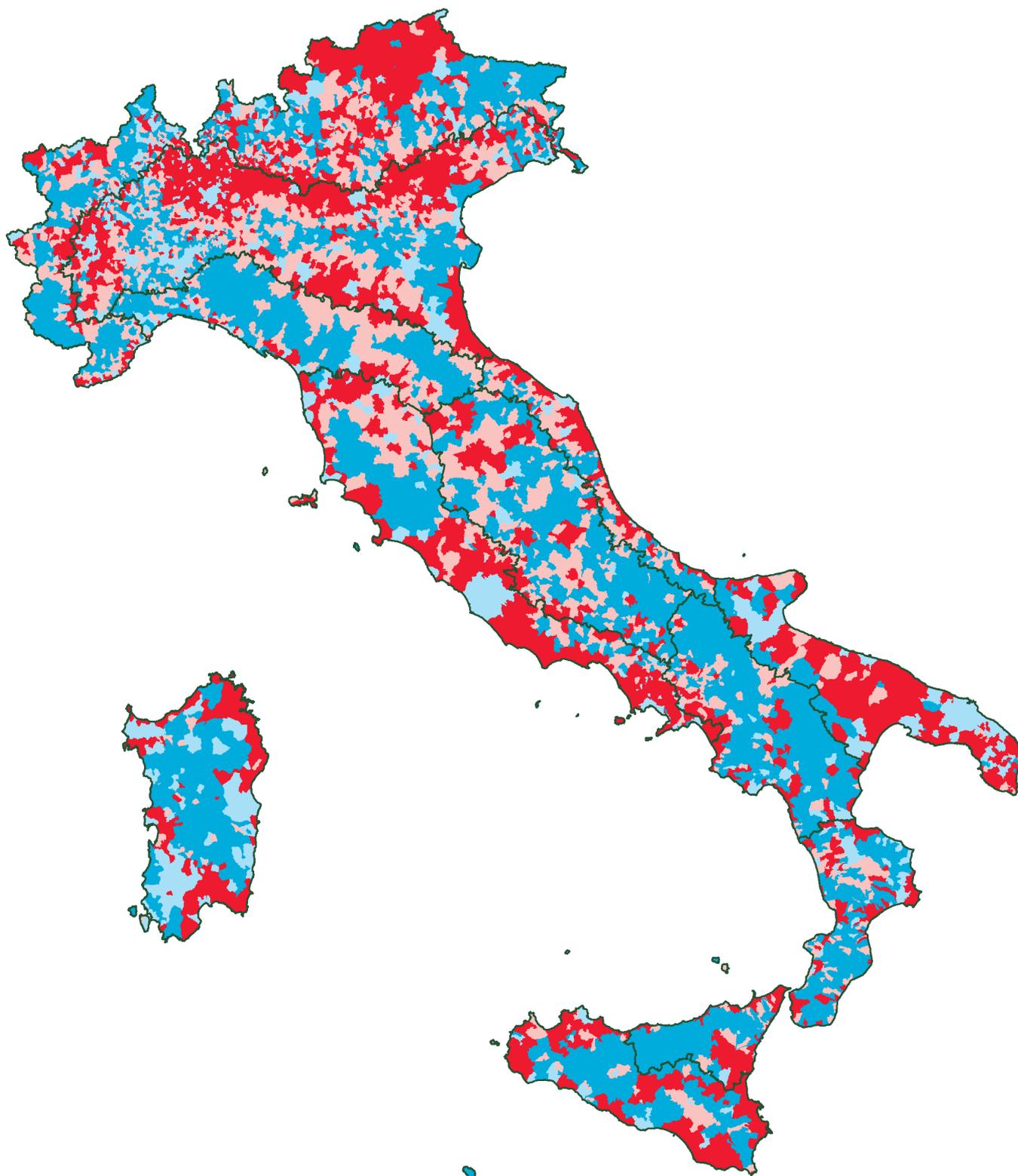
Vengono di seguito delineate, sulla base delle elaborazioni cartografiche effettuate nel corso della ricerca, le principali dinamiche demografiche e socioeconomiche che hanno interessato l'intero territorio nazionale negli ultimi decenni (1951-1998), con alcune integrazioni relative ai dati provvisori 2001 pubblicati (con riserva) dall'ISTAT. La rappresentazione delle variabili demografiche e socioeconomiche, secondo lo schema delle elaborazioni descritto nell'Allegato B3, ha portato all'individuazione di significative differenze nella distribuzione spaziale delle dinamiche insediative, consentendo di delineare una fotografia aggiornata della situazione e delle tendenze recenti relative sia alle caratteristiche della popolazione e alle correlate modalità d'uso dei suoli (con particolare attenzione alle aree non impegnate dalle dinamiche di urbanizzazione), sia alla composizione della struttura economica e occupazionale. In particolare, su tali aspetti emergono le seguenti considerazioni.

#### a) Caratteristiche della popolazione

L'osservazione delle dinamiche insediative recenti restituisce con grande evidenza una immagine del territorio nazionale fortemente caratterizzata dal consolidamento di quei fenomeni di trasformazione strutturale (diffusione della popolazione e delle attività, concentrazione insediativa lungo le principali direttrici territoriali, allargamento dei bacini di mobilità pendolare....) che si sono manifestati, nel nostro paese, dalla seconda metà degli anni '80 e ne hanno progressivamente mutato le modalità e le forme dell'organizzazione territoriale. Emerge infatti con chiarezza come il processo di dispersione insediativa interessi ormai diverse parti del territorio nazionale, rafforzando e saldando le principali direttrici di diffusione dell'urbanizzazione, attraverso l'emergere di un modello 'misto' che unisce i caratteri dell'*organizzazione territoriale policentrica* compresa tra le valli prealpine e la bassa pianura irrigua, lungo la direttrice costituita dalla via Emilia, con quelli del *sistema insediativo lineare* della fascia adriatica centrale e ionica, con quelli di *polarizzazione attorno alle grandi conurbazioni metropolitane* della fascia tirrenica.

<sup>56</sup> Si fa riferimento alle situazioni per ora disponibili (Emilia, Sicilia, Toscana), in seguito schematizzate.

Dinamica demografica 1951-2001



- ambiti sub-nazionali
- declino consolidato
- declino recente
- ripresa recente
- crescita consolidata

Scala 1:5.000.000  
Elab. LARTU su dati ISTAT

Questa situazione è nel complesso confermata dall'analisi dei caratteri insediativi della popolazione residente, rappresentata dagli *indici di densità demografica* relativi al 1998 (dato non aggiornabile al 2001 a causa delle variazioni nella superficie territoriale dei comuni, non ancora disponibile analiticamente), dalla variazione recente (1991-2001) e nel *periodo 1951-1991 della popolazione* che mostrano la concentrazione dei valori più alti negli ambiti territoriali sopra citati.

In particolare, i valori più elevati di queste variabili demografiche si registrano nei seguenti sistemi territoriali: pianura padana, fascia adriatica centrale, fascia adriatica ionica, fascia tirrenica, dove spiccano gli alti *indici di densità e sostenuti tassi recenti (1991-2001) di variazione demografica* concentrati attorno alle due aree metropolitane di Roma e Napoli.

I valori più bassi interessano omogeneamente i tre grandi sistemi nazionali delle Alpi, degli Appennini e delle Isole (con spiccate differenze tra Sicilia e Sardegna dove si riscontrano i più bassi valori). In questi sistemi si individuano anche le più ampie porzioni di territorio interessate da fenomeni di *declino demografico* nel periodo 1951-2001.

Gli indici di *ripresa recente* del trend demografico mettono bene in evidenza che il processo di crescita insediativa interessa diffusamente ampie porzioni del territorio nazionale variamente localizzate lungo tutta la penisola. In particolare, sono i sistemi dell'Appennino settentrionale e centrale, la fascia adriatica centrale e la fascia tirrenica che mostrano il prevalere di ambiti territoriali contigui di ripresa demografica. È inoltre interessante evidenziare che a cavallo di questi tre 'grandi sistemi' – nell'ambito territoriale che comprende la conurbazione di Firenze/ Lucca/ Prato – si concentrano alti *tassi di attività della popolazione*, confermando la vitalità di quest'area dell'Appennino montano.

Il tasso di attività della popolazione residente conferma sostanzialmente lo storico squilibrio strutturale, insediativo e funzionale, del nostro paese, con il prevalere dei valori più sostenuti in tutti i 'grandi sistemi' settentrionali e centrali. In questi sistemi, che costituiscono gli ambiti nazionali della concentrazione territoriale dello sviluppo insediativo, si registrano i più bassi *tassi di attività in agricoltura*. Emerge, invece, una forte caratterizzazione in tal senso nei grandi sistemi dell'appennino meridionale, calabro- siculo, della fascia adriatica- ionica e delle isole dove il prevalere di alti *tassi di attività in agricoltura* si accompagna anche alla concentrazione in queste aree della *superficie agraria a colture permanenti*.

Un'ulteriore indicazione sulla specializzazione insediativa funzionale dei 'grandi sistemi' nazionali deriva, infatti, dall'analisi dell'incidenza della *superficie agraria utilizzata per tipo di coltura* (seminativi/ colture permanenti/ prati e pascoli) e dell'incidenza delle *superfici destinate a pioppeti e boschi*.

L'osservazione di queste variabili mostra l'importanza dei fattori orografici nella determinazione dei caratteri insediativi e morfologici di organizzazione della struttura dell'urbanizzazione e dei caratteri di naturalità del territorio nazionale. Emerge infatti la netta prevalenza delle superfici a prati e pascoli lungo tutto l'arco alpino, l'appennino montano, l'appennino calabro- siculo e l'isola della Sardegna e, per converso, del prevalere dell'incidenza delle superfici a seminativi negli altri 'grandi sistemi', con una quota elevata di questa tipologia di SAU omogeneamente distribuita nel sistema della fascia adriatica centrale, nella fascia tirrenica e nella pianura padana. In quest'ultimo sistema emerge inoltre il prevalere sul resto del territorio nazionale della superficie a pioppeti, localizzata lungo tutto il bacino idrografico del fiume Po.

Per quanto riguarda l'incidenza della superficie a boschi si registrano i più alti indici in gran parte del territorio appenninico (montano, fasce tirrenica, adriatica- centrale, adriatica- ionica) e nel sistema delle Alpi.

#### b) Il contesto economico e le tendenze occupazionali

L'analisi delle variabili economiche, relative alla *densità di addetti per abitante, alla quota di addetti in agricoltura* e alla *quota addetti per settori di attività* (1991) contribuisce ad approfondire, dal punto di vista delle vocazioni produttive prevalenti, lo scenario insediativo individuato in precedenza sulla base delle sole variabili demografiche.

La distribuzione territoriale dei più alti indici di *densità di addetti* conferma sostanzialmente il prevalere e il rafforzamento di quei "grandi sistemi" (evidenziati nel paragrafo precedente)

che nell'ultimo decennio hanno anche registrato le più intense dinamiche demografiche, consentendo di specificare ulteriormente gli ambiti di specializzazione produttiva. I valori più alti si concentrano, infatti, nei tre sistemi territoriali della pianura padana, della fascia tirrenica e della fascia adriatica centrale, seguiti da indici significativi localizzati in alcuni ambiti dell'Appennino settentrionale e centrale. L'articolazione territoriale della quota degli addetti mette in luce all'interno di questi "grandi ambiti" i principali sistemi produttivi locali, restituendo un'immagine del territorio fortemente integrato, caratterizzato dal progressivo rafforzamento dei "nodi" del sistema produttivo nazionale, secondo una logica di qualificazione e di specializzazione funzionale che denota il consolidamento di un'organizzazione territoriale di tipo "policentrico". La concentrazione degli addetti mette in luce l'emergere di un sistema insediativo che si sviluppa secondo una soluzione di continuità territoriale lungo alcune direttrici prioritarie costituite da:

1. tutto l'arco prealpino, dalla conurbazione lombarda fino all'area orientale;
2. la pianura emiliana, lungo la direttrice Piacenza – Rimini, che mostra un interessante fenomeno di saldatura con ampie aree della fascia adriatica centrale;
3. l'area-sistema di Firenze – Prato – Lucca (sono riconoscibili i principali distretti industriali), nella fascia tirrenica, con alcune significative concentrazioni di addetti in prossimità dell'Appennino settentrionale e centrale.

La quota di addetti in agricoltura mostra i più alti valori nei grandi sistemi centrali del nostro paese (Appennino settentrionale, centrale, fascia tirrenica, adriatica centrale), segnalando anche il minor peso di tale tipologia di addetti in vasti ambiti territoriali dell'Appennino meridionale, calabro-siculo e della fascia adriatica- ionica.

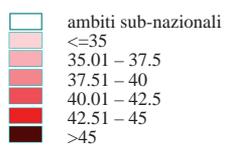
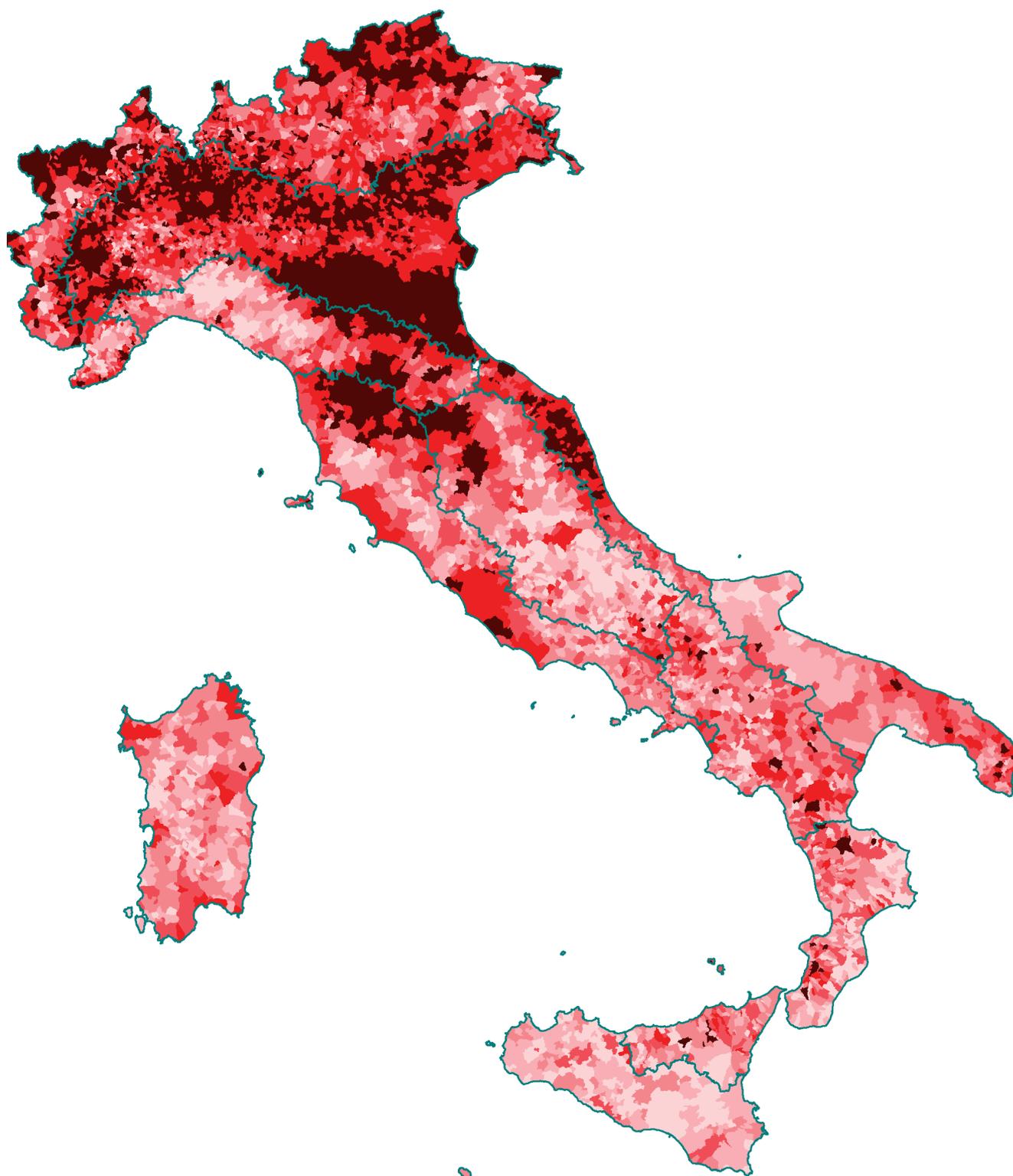
In questi "grandi sistemi" si registra anche la prevalenza di addetti terziari ed una presenza quasi nulla di addetti all'industria. Sono i sistemi sub-nazionali della fascia settentrionale tirrenica, appenninica e adriatica che insieme alla pianura padana rivelano un più forte processo di specializzazione/ integrazione produttiva, mostrando quote significative sia di addetti al terziario, sia di addetti all'industria.

DATI SOCIOECONOMICI PER REGIONI (FONTE: ISTAT 1991, ELAB. LARTU)

	Superficie territoriale* (ha)	N° comuni	Tasso di attività al 1991	Tasso di attività in agricoltura al 1991	Densità di addetti al 1991	% addetti in agricoltura al 1991
Piemonte	2.539.894	1.209	44,56	5,35	36,92	0,39
Valle d' Aosta	326.341	74	45,47	6,32	41,45	0,18
Lombardia	2.386.065	1.546	45,40	2,39	40,57	0,24
Trentino	1.360.685	339	44,11	8,05	39,60	0,59
Veneto	1.839.084	582	44,43	5,36	38,59	0,44
Friuli Vnezia Giulia	785.497	219	42,57	4,19	36,89	0,87
Liguria	542.080	235	40,17	3,53	32,03	0,12
Emilia Romagna	2.212.369	341	46,42	7,57	40,81	0,67
Toscana	2.299.726	287	43,72	4,28	36,99	0,71
Umbria	845.604	92	41,44	6,93	32,93	0,61
Marche	969.353	246	43,81	6,79	36,54	0,72
Lazio	1.699.399	376	42,19	3,55	30,23	0,29
Abruzzo	1.079.778	305	40,22	7,84	30,74	0,59
Molise	443.758	136	40,01	16,05	24,97	0,73
Campania	1.359.533	551	39,04	7,23	21,01	0,27
Puglia	1.927.038	257	38,75	14,77	21,98	0,31
Basilicata	999.227	131	40,23	15,61	23,63	0,60
Calabria	1.508.032	409	38,65	12,01	18,41	0,54
Sicilia	2.571.037	390	36,83	12,05	20,34	0,35
Sardegna	2.395.339	375	40,26	8,26	24,85	0,40
Italia	30.089.839	8.100	42,16	6,64	31,66	0,42

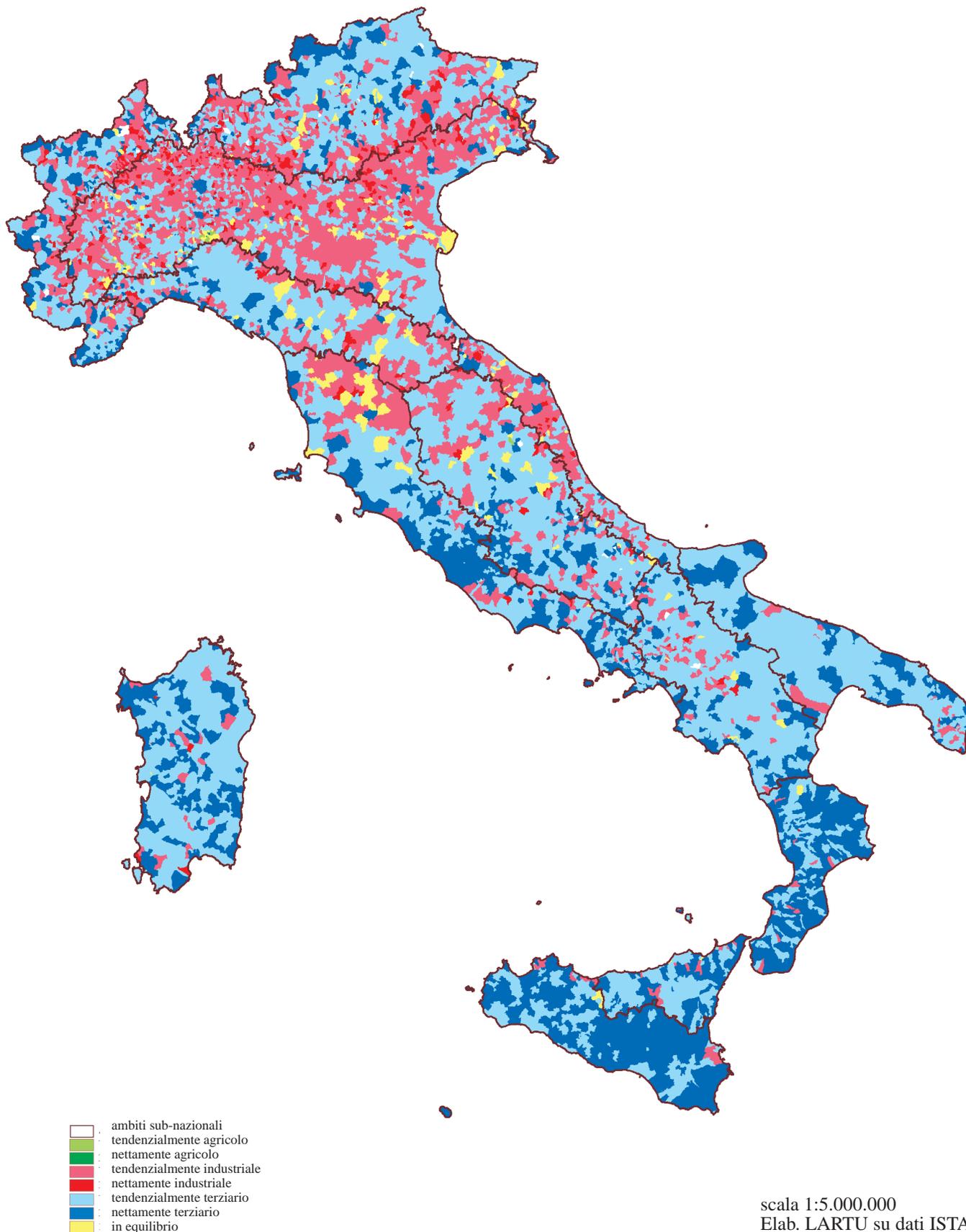
\*La superficie territoriale derivante dalla somma dei comuni, non corrisponde esattamente a quella pubblicata sul volume dell'ISTAT "Le regioni in cifre", edizione 1992

Tasso di attività della popolazione residente 1991 (valori percentuali)



scala 1:5.000.000  
Elab. LARTU su dati ISTAT

Addetti per settori di attività 1991 (valori percentuali)



DATI DEMOGRAFICI PER REGIONI (FONTE: ISTAT 1991, 1998 E 2001, ELAB. LARTU)

	Superficie territoriale *(ha)	N. comuni	Popolazione residente al 1951	Popolazione residente al 1991	Popolazione residente al 1998	Popolazione residente al 2001**	Variazione della popolazione 1951-1991	Variazione della popolazione 1991-1998	Densità al 1998 (ab/kmq)	Indice di non-uso abitativo al 1991
Piemonte	2.539.894	1.209	3.518.177	4.302.565	4.287.465	4.166.442	22,30	-0,35	168,80	19,95
Valle d' Aosta	326.341	74	94.140	115.938	120.343	119.356	23,15	3,80	36,88	47,26
Lombardia	2.386.065	1.546	6.566.154	8.856.074	9.063.933	8.922.463	34,87	2,35	379,87	13,27
Trentino	1.360.685	339	728.604	890.360	937.763	937.107	22,20	5,32	68,92	26,47
Veneto	1.839.084	582	3.918.059	4.380.797	4.477.626	4.490.586	11,81	2,21	243,47	16,40
Friuli Venezia Giulia	785.497	219	1.226.121	1.197.666	1.185.172	1.180.375	-2,32	-1,04	150,88	17,56
Liguria	542.080	235	1.566.961	1.676.282	1.625.870	1.560.748	6,98	-3,01	299,93	28,23
Emilia Romagna	2.212.369	341	3.544.340	3.909.512	3.981.146	3.960.549	10,30	1,83	179,95	17,73
Toscana	2.299.726	287	3.158.811	3.529.946	3.536.392	3.460.835	11,75	0,18	153,77	18,92
Umbria	845.604	92	803.918	811.831	835.488	815.588	0,98	2,91	98,80	18,35
Marche	969.353	246	1.364.030	1.429.205	1.460.989	1.463.868	4,78	2,22	150,72	21,58
Lazio	1.699.399	376	3.340.798	5.140.371	5.212.825	4.976.184	53,87	1,41	306,75	20,10
Abruzzo	1.079.778	305	1.277.207	1.249.054	1.279.016	1.244.226	-2,20	2,40	118,45	30,26
Molise	443.758	136	406.823	330.900	327.987	316.548	-18,66	-0,88	73,91	27,75
Campania	1.359.533	551	4.346.264	5.630.280	5.780.958	5.652.492	29,54	2,68	425,22	16,18
Puglia	1.927.038	257	3.220.485	4.031.885	4.070.247	3.983.487	25,19	0,95	211,22	25,89
Basilicata	999.227	131	627.586	610.528	650.593	595.727	-2,72	6,56	65,11	24,63
Calabria	1.508.032	409	2.044.287	2.070.203	2.050.478	1.993.274	1,27	-0,95	135,97	34,57
Sicilia	2.571.037	390	4.486.749	4.966.386	5.043.384	4.866.202	10,69	1,55	196,16	30,50
Sardegna	2.395.339	375	1.276.023	1.648.248	1.629.007	1.599.511	29,17	-1,17	68,01	24,64
Italia	30.089.839	8.100	47.515.537	56.778.031	57.556.682	56.305.568	19,49	1,37	191,28	21,15

\*La superficie territoriale derivante dalla somma dei comuni, non corrisponde esattamente a quella pubblicata sul volume dell'ISTAT "Le regioni in cifre", edizione 1992

\*\*Dati provvisori Censimento ISTAT 2001

### 2.3.3. Il sistema nazionale delle aree protette e le aree d'interesse internazionale

Nel 1996, in concomitanza con la delibera di approvazione del 2° aggiornamento dell'EUAP, oltre alle categorie definite dalla L.394, e presentate nel 1° aggiornamento dell'Elenco ufficiale, venivano inserite nel Sistema delle Aree Protette anche le aree di Interesse Comunitario (ZPS, ZSC, da definire sulla base dei SIC). Nella ricerca qui presentata SIC, ZPS e le aree riconosciute ai sensi dell'accordo di Ramsar sono state considerate in modo distinto dalle categorie definite dalla legge nazionale e dalle leggi regionali, quali aree di interesse sovra-nazionale, in considerazione del fatto che i percorsi istituzionali non sono ancora conclusi per le ZSC, e per il fatto che vi sono forti sovrapposizioni tra queste e le altre categorie. L'insieme delle aree protette definito dalla ricerca comprende tutte le aree istituite con provvedimento formale da parte dello Stato e delle Regioni, tale insieme è di seguito denominato APt; per esigenze operative è stato inoltre definito un sottoinsieme di questo, denominato APc comprendente solo le aree protette inserite nel sistema informativo georeferenziato<sup>57</sup>. Rispetto al sistema APt, l'Elenco Ufficiale delle Aree Naturali Protette (EUAP) rappresenta un sotto-insieme di APt. Sebbene l'EUAP venga considerato 'il Sistema delle Aree Naturali Protette Nazionali' (GU 94 del 23 aprile 1994), in realtà ciò comporta alcune distorsioni, in parte dovute al fatto che la sua formazione avviene sulla base delle richieste di inserimento da parte dei diversi Enti e non sulla base di uno 'screening' delle aree effettivamente da istituire. Il ruolo dell'EUAP sembra ricondursi principalmente alla possibilità di accesso ai contributi da parte dello Stato per promuovere gli interventi di conservazione e valorizzazione delle risorse, che vengono erogati se i provvedimenti istitutivi sono coerenti con la Legge Quadro. L'approvazione dell'elenco è di competenza della Conferenza Stato-Regioni che, su proposta della Segreteria tecnica del Ministero dell'Ambiente, certifica la presenza dei requisiti richiesti. I requisiti sono riferiti al rispetto dei valori di cui all'art. 1 comma 2 della L. 394/91, che definisce "patrimonio naturale le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale" e alla predisposizione di "uno speciale regime di tutela e di gestione, allo scopo di perseguire, in particolare, le seguenti finalità:

<sup>57</sup> APt comprende 1004 aree di cui 15 riserve marine, APc comprende 725 aree di cui 15 riserve marine.

a) conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici;  
 b) applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali;  
 c) promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili”.

I criteri utilizzati per inserire un'area nell'EUAP sono quindi la presenza dei valori naturalistici-ambientali e l'esistenza di un provvedimento istitutivo formale coerente con tale finalità e di una previsione di bilancio economico-finanziario. Va precisato, che per le aree regionali la valutazione di congruenza con la 394/91 avviene sulla base della documentazione inviata dalle Regioni<sup>58</sup> richiedenti l'inserimento.

Il 3° aggiornamento dell'Elenco Ufficiale, approvato il 20/7/2000, contiene 648 aree protette (+ 15 riserve marine) sulle 989<sup>59</sup> aree dell'insieme censito nell'ambito della presente ricerca, che ha preso in considerazione tutte le aree istituite con provvedimento formale dallo Stato o dalle regioni (APt). Sono esclusi dall'EUAP 575.914 ettari (2% del territorio nazionale) di aree protette istituite dalle Regioni. Le aree protette di 8 regioni sono totalmente comprese nell'Elenco Ufficiale (Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Marche Molise, Valle d'Aosta e Veneto), per 7 regioni (Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Prov. di Trento, Piemonte, Puglia, Umbria) l'esclusione si riferisce a una o al massimo due aree protette, mentre per le altre regioni la consistenza delle aree protette escluse è maggiore, come si può vedere dalla tabella. Molte aree escluse sono di modeste dimensioni, salvo per la regione Lombardia e in misura minore per la Sicilia e la Liguria.

DIFFERENZA SUPERFICIE AREE PROTETTE INSERITE NELL'EUAP E AREE PROTETTE ISTITUITE (APt) (FONTE CED-PPN E MINISTERO)

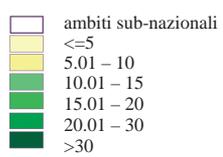
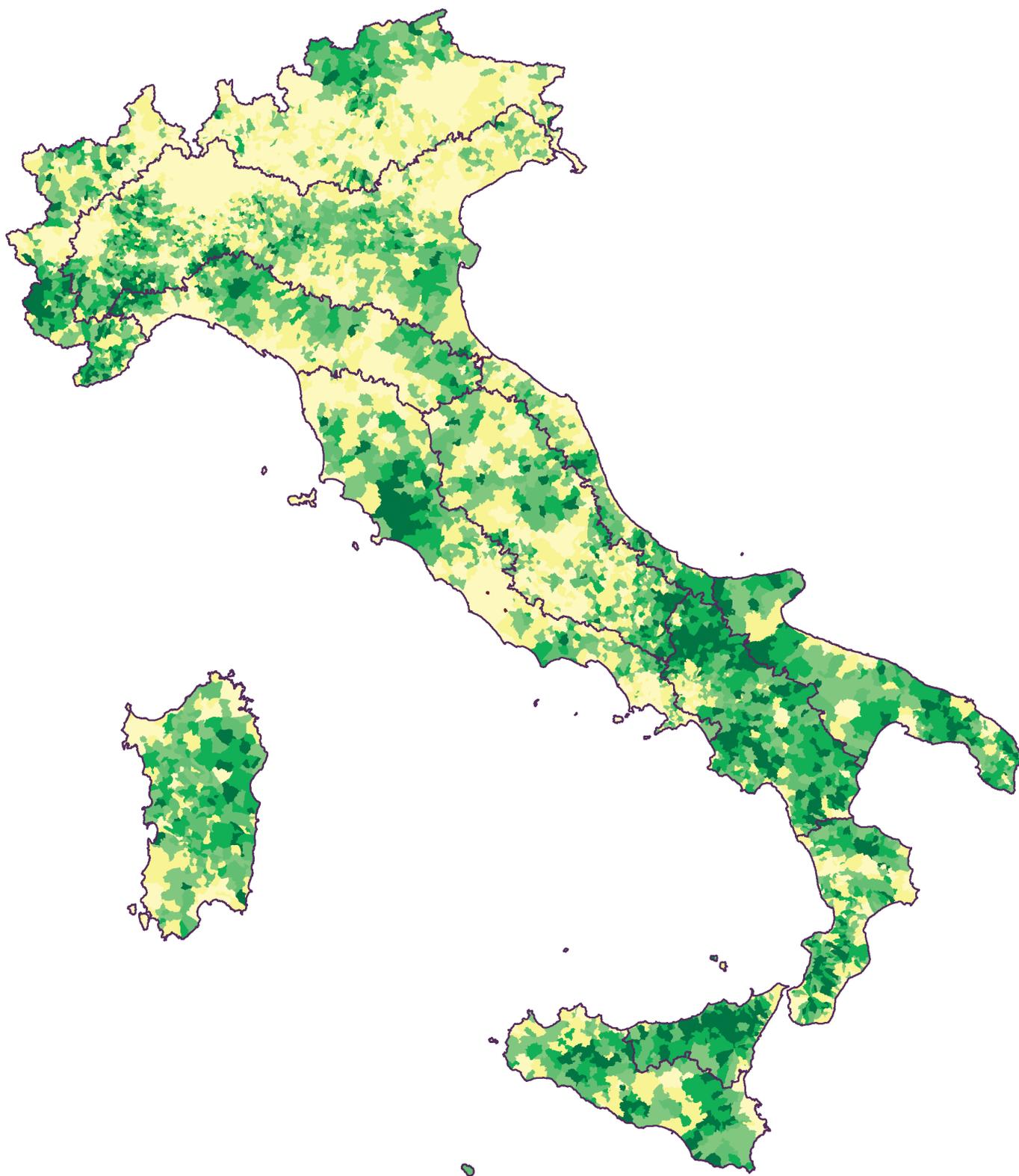
	EUAP (ha)	APt(ha)	diff	% su Apt	% su tot
Abruzzo	299.831	297.006	-2.825	-1,0	-0,5
Basilicata	117.398	127.923	10.525	8,2	1,8
Calabria	197.892	213.553	15.661	7,3	2,7
Campania	334.835	337.729	2.894	0,9	0,5
Emilia Rom.	87.890	84.426	-3.464	-4,1	-0,6
Friuli VG	53.490	54.369	879	1,6	0,2
Lazio	208.937	210.443	1.506	0,7	0,3
Liguria	21.698	60.320	38.622	64,0	6,7
Lombardia	132.305	518.693	386.388	74,5	67,1
Marche	85.151	86.493	1.342	1,6	0,2
Molise	7.751	7.751	-	0,0	-
P.A. Bolzano	180.521	182.285	1.764	1,0	0,3
P.A. Trento	102.425	103.160	735	0,7	0,1
Piemonte	160.964	192.546	31.582	16,4	5,5
Puglia	126.832	129.905	3.073	2,4	0,5
Sardegna	92.629	96.429	3.799	3,9	0,7
Sicilia	198.173	274.170	75.996	27,7	13,2
Toscana	149.187	153.818	4.631	3,0	0,8
Umbria	59.006	59.484	478	0,8	0,1
Valle d'Aosta	39.276	41.210	1.934	4,7	0,3
Veneto	93.378	93.773	395	0,4	0,1
Italia	2.749.570	3.325.484	575.914	17,3	100

Le differenze tra l'EUAP e l'insieme delle aree protette istituite (APt) possono essere attribuibili in parte, alla mancata richiesta di inserimento da parte delle Regioni, in parte, alle valutazioni di non congruità con i dettami della Legge Nazionale, sostanzialmente riconducibili alla presenza o meno dell'interdizione alla caccia. Le categorie delle aree protette dell'Elenco ufficiale compren-

<sup>58</sup> Le informazioni richieste dal Ministero sono: denominazione e classificazione dell'area; Legge regionale di riferimento, Provvedimento Istitutivo, perimetro dell'area, superficie protetta, ente gestore, bilancio o provvedimento finanziario, sintesi delle principali caratteristiche naturali e ambientali.

<sup>59</sup> Che con le 15 riserve marine costituiscono l'insieme delle 1004 (Apt).

Popolazione attiva in agricoltura 1991 (percentuale sul totale)

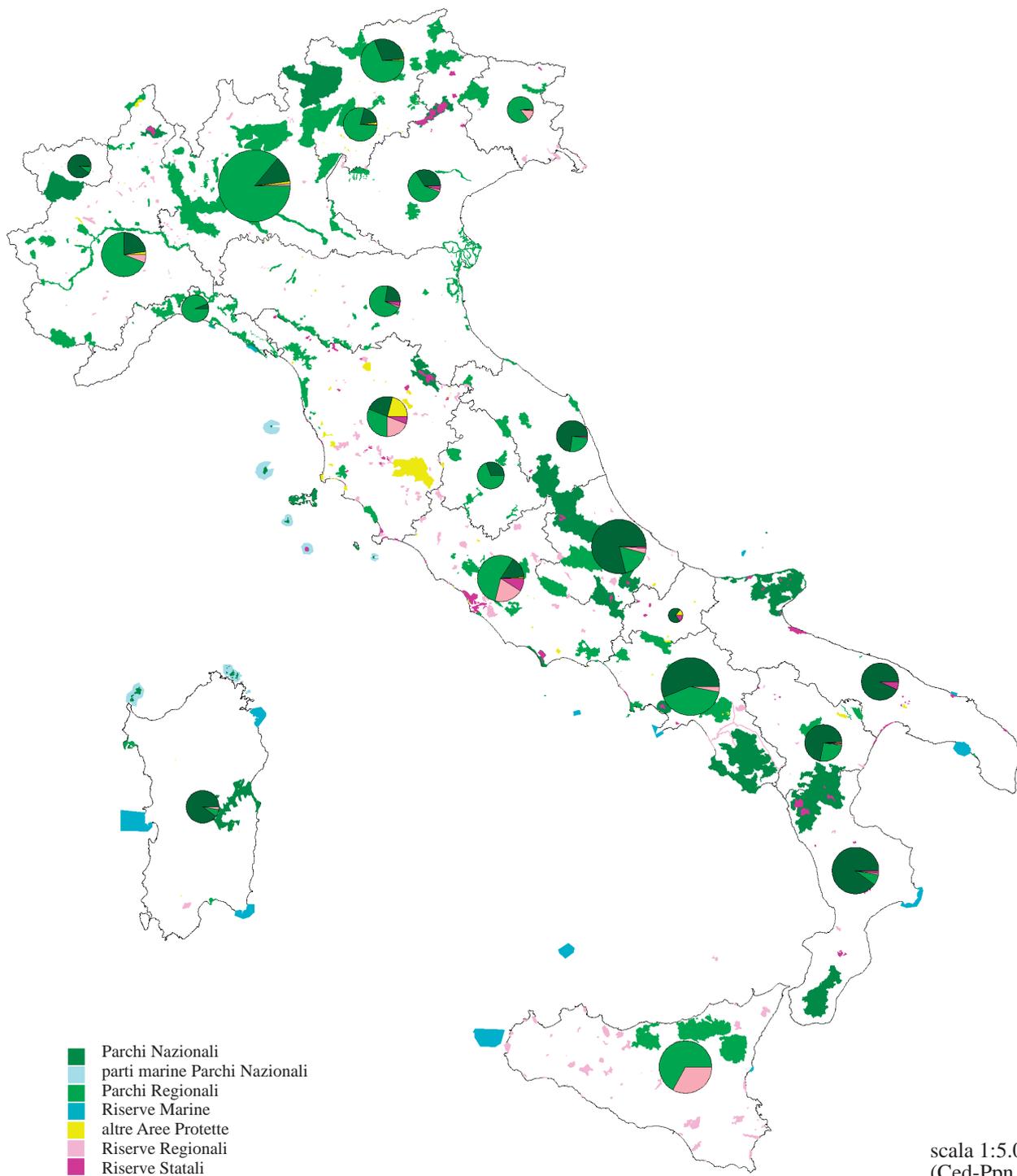


scala 1:5.000.000  
Elab. LARTU su dati ISTAT

dono: i Parchi Nazionali (PN), Parchi Naturali Regionali (PR), Riserve Statali (RS), Riserve Marine Statali (RM), Riserve Naturali Regionali (RR), Altre Aree Protette Naturali. Nella ricerca si è fatto riferimento a questa classificazione, operando però alcuni spostamenti da una categoria all'altra per maggiore aderenza con le Leggi Regionali, e precisamente:

- alcune aree classificate AAP nell'EUAP, sono state inserite nella categoria Riserve Regionali (la riserva del M. Arcosu in Sardegna, e la riserva Angitola in Calabria)
- alcune aree classificate AAP nell'EUAP, sono state inserite nella categoria Parchi Regionali (5 parchi in Lazio, Pineto, Aguzzano, Castelfusano, Treja, Monte Orlando; e il Parco del Po in Piemonte).

Incidenza territoriale delle aree protette per categorie e per regione



scala 1:5.000.000  
(Ced-Ppn, 2001)

Nell'ambito delle 'protezioni speciali' un peso non trascurabile viene assunto dalle convenzioni stipulate a livello internazionale e dalle Direttive Europee. I siti individuati, il cui regime di tutela deve rispondere ai dettami degli accordi sovra-nazionali, sono deputati a formare in primo luogo la rete ecologica europea, ma dovranno trovare una loro collocazione e un raccordo con il sistema nazionale delle aree protette. I siti riconosciuti per gran parte si sovrappongono o si intersecano con il sistema delle aree protette (APc<sup>60</sup>); essi assumono un valore "qualificativo", in quanto riconoscono specifici habitat o risorse a cui devono corrispondere specifiche misure di tutela. L'omogeneità dei criteri con cui sono stati riconosciuti (o almeno avrebbero dovuto essere riconosciuti) sul territorio nazionale conferisce in parte, a questo insieme di aree, anche un valore 'ricognitivo' delle risorse presenti sul territorio nazionale, sebbene tale ricognizione sia riferita al campo di obiettivi e di criteri di ciascuna Direttiva o Convenzione, e quindi non possa dirsi rappresentativa dei beni e delle risorse naturali presenti nel paese. Tale omogeneità dei criteri non è invece riconoscibile nella individuazione delle aree protette nazionali, che nel corso degli anni, sono state istituite sulla base di logiche diverse, spesso dettate da motivazioni politiche più che da criteri di tipo scientifico e ricognitivo.

Tra le convenzioni internazionali particolare rilievo assume la Convenzione di *Ramsar*, relativa alle zone umide per la conservazione degli uccelli acquatici, per la quale l'Italia ha riconosciuto 47 aree. L'importanza di tale riconoscimento va valutata anche nel quadro del Progetto Internazionale Mediterranean Wetlands (MedWet), a cui partecipano, oltre all'Italia, Francia, Grecia, Portogallo e Spagna, e della 'Dichiarazione di Venezia sulle Zone Umide del Mediterraneo' sottoscritta da 32 paesi del Mediterraneo.

AREE PROTETTE PER CATEGORIA, SUPERFICIE E PRESENZA DI AREE RAMSAR

Denominazione	categoria	sup AP	Ramsar ha	% su AP	ZPS ha	SIC ha
Parco nazionale d'Abruzzo	PN	50.683	238	0,47	46.282	29.035
Parco nazionale del Circeo	PN	8.484	3.350	39,49	10.922	4.480
Parco naturale provinciale dell'Adamello Brenta	PR	61.864	35	0,06	107	61.201
Parco del Colfiorito	PR	338	137	40,53	158	158
Parco naturale del Mincio	PR	13.708	1.029	7,51	1.571	1.719
Parco regionale Delta del Po (ER)	PR	18.046	12.289	68,10	27.311	-
Riserva naturale marina Torre Guaceto	RM	-	322		322	15
Riserva naturale marina Penisola del Sinis - Isola Mal di Ventre	RM	-	408		415	649
Riserva naturale della Valle Cavanata	RR	327	113	34,56	119	127
Riserva naturale Isola Boscone	RR	200	120	60,00	129	129
Riserva naturale Palude di Ostiglia	RR	123	123	100,00	123	2
Biviere di Gela	RR	332	186	56,02	-	-
Riserva naturale di Nazzano, Tevere - Farfa	RR	705	230	32,62	705	-
Riserva naturale Torbiere del Sebino (o d' Iseo)	RR	325	325	100,00	-	325
Riserva naturale Laguna di Orbetello	RR	1.533	440	28,70	-	1.374
Riserva naturale Palude Brabbia	RR	459	459	100,00	459	-
Riserva naturale Foci dello Stella	RR	1.377	701	50,91	1.377	1.377
Riserva naturale Diaccia Botrona	RR	1.273	956	75,10	986	986
Riserva naturale Oasi Faunistica di Vendicari	RR	1.336	1.301	97,38	1.099	1.125
Riserva naturale Pian di Spagna - Lago di Mezzola	RR	1.586	1.586	100,00	1.586	1.586
Riserva naturale Destra foce Fiume Reno	RS	40	1	2,50	2	-
Riserva naturale Masseria Combattenti	RS	82	8	9,76	4	82
Riserva naturale Il Monte	RS	130	11	8,46	4	130
Riserva naturale Sacca di Bellocchio II	RS	83	12	14,46	83	-
Riserva naturale Duna costiera ravennate e foce torrente Bevano	RS	64	19	29,69	21	21
Riserva naturale Pineta di Ravenna	RS	709	30	4,23	307	253
Riserva naturale Laguna di Orbetello di Ponente	RS	30	30	100,00	30	30
Riserva naturale Vincheto di Cellarda	RS	92	49	53,26	92	92
Riserva naturale Sacca di Bellocchio	RS	163	163	100,00	163	-
Riserva naturale statale Torre Guaceto	RS	1.000	227	22,70	227	326
Riserva naturale Le Cesine	RS	349	349	100,00	349	349
Riserva naturale Lago di Burano	RS	360	360	100,00	360	313
Riserva naturale Salina di Cervia	RS	765	765	100,00	-	765
Riserva naturale la Salina di Margherita di Savoia	RS	3.871	4.809	124,23	4.870	3.871

<sup>60</sup> La sovrapposizione come specificato più avanti è stata valutata su un sottoinsieme dell'aree protette APt denominato APc comprendente le aree protette inserite nel sistema informativo georeferenziato.

Delle 47 aree, solo 13 non sono ricomprese in altre categorie di aree protette (una in Veneto, una in Toscana, una in Calabria, le altre in Sardegna); le altre, come si può vedere dalla tabella, cadono per lo più in riserve statali e regionali, in misura minore sono presenti nei Parchi.

In base alla Direttiva 79/409/CEE per la protezione degli uccelli selvatici sono state individuate nel paese 337 aree (più 68 recentemente aggiunte) quali ‘*Zone di Protezione Speciale*’ (ZPS) destinate alla conservazione degli uccelli inseriti nella lista IBA (Bird Areas in Europe). Queste coprono più di 1.700.000 ha, per il 68% totalmente compresi in aree protette già istituite. Va evidenziato, inoltre, che le ZPS sono a loro volta coincidenti spesso con i Siti di Importanza Comunitaria (SIC), solo poco più di un terzo ne sono esterne. La quota di ZPS non incluse in altre categorie di aree protette risulta quindi circoscritta a poche aree: una foresta e parte del Delta del Po in Veneto, alcuni aree montane laziali significative (i Monti della Tolfa, Reatini, Simbruini, Lepini), l’isola di Ponza, e due aree Montane in Basilicata (M. Sirino e Rapano).

NUMERO, SUPERFICIE, INCIDENZA TERRITORIALE, DELLE ZPS PER SOVRAPPOSIZIONE CON AREE PROTETTE(APC) PER REGIONE (CED PPN, MINISTERO DELL’AMBIENTE, 2001)

	ZPS			ZPS comprese inAP		tipo di sovrapposizione		ZPS est. ai SIC
	ha	n	% reg.	ha	% su ZPS	parziale %	totale %	% su tot ZPS
Abruzzo	323.747	4	30	308.349	95	19	81	58
Basilicata	34.620	17	3	21.301	62	47	53	24
Calabria	27.336	4	2	19.927	73	44	56	61
Campania	28.045	8	2	23.348	83	93	7	3
Emilia Romagna	116.496	42	5	71.450	61	76	24	24
Friuli	63.055	6	8	37.262	59	100	-	-
Lazio	241.018	42	14	109.387	45	86	14	67
Liguria	19.615	7	4	8.026	41	100	-	9
Lombardia	64.161	8	3	64.117	100	3	97	21
Marche	1.017	1	0	334	33	100	-	99
Molise	817	2	0	695	85	100	-	-
Piemonte	95.784	38	4	87.624	91	91	9	13
Prov. Aut. Bolzano	112.941	16	15	98.275	87	96	4	1
Prov. Aut. Trento	13.282	15	2	126	1	5	95	6
Puglia	216.290	16	11	53.193	25	45	55	1
Sardegna	16.138	9	1	3.538	22	12	88	7
Sicilia	94.996	47	4	35.999	38	16	84	2
Toscana	46.267	30	2	44.879	97	81	19	17
Umbria	47.290	7	6	37.960	80	100	0	50
Valle d’ Aosta	66.497	1	20	66.497	100	-	100	78
Veneto	77.498	17	4	67.223	87	100	-	9
Italia	1.706.913	337	6	1.159.510	68	55	45	31

Le ZPS coinvolgono il 22% delle altre categorie di aree protette istituite, sono distribuite in tutte le categorie, sebbene interessino maggiormente i Parchi (per il 46% ricadono in Parchi Nazionali, e per il 49% nei Parchi Regionali), e come si può vedere dalla tabella nelle stesse aree protette quasi la stessa superficie è anche interessata da siti di interesse comunitario (SIC).

NUMERO AREE PROTETTE(APC) PER CATEGORIE E INCIDENZA DI ZPS\*\*

categoria*	n	superficie terr. ha	ZPS ha	% su AP	SIC interni ha
PN	16	1.241.738	569.507	46	357.034
PR	56	972.038	479.131	49	484.330
RS	42	39.445	16.975	43	11.492
RR	50	49.295	28.295	57	29.886
AAP	5	2.431	2.296	94	2.327
totale	169	2.304.947	1.096.203 *	48	885.070

In riferimento alla Direttiva 92/43/CEE nell'ambito del programma europeo Natura 2000, sono stati individuati e trasmessi alla Comunità europea i 'Siti di Importanza Comunitaria (SIC), attualmente in corso di verifica ed aggiustamenti con le Regioni<sup>61</sup>.

SIC: NUMERO, SUPERFICIE, INCIDENZA TERRITORIALE, SOVRAPPOSIZIONE CON AREE PROTETTE(APC), PER REGIONE (CED-PPN, MINISTERO DELL'AMBIENTE, 2001)

	SIC			SIC compresi in AP		tipo di sovrapposizione	
	ha	n	% sul territorio	ha	% su tot	parziale %	totale %
Abruzzo	256.576	127	24	160.507	63	38	62
Basilicata	46.993	43	5	20.779	44	57	43
Calabria	86.361	176	6	36.844	43	47	53
Campania	376.252	130	28	216.765	58	92	8
Emilia Romagna	187.321	102	8	100.437	54	88	12
Friuli	126.068	61	16	47.155	37	100	-
Lazio	113.534	181	7	40.462	36	58	42
Liguria	141.396	127	26	41.427	29	97	3
Lombardia	203.960	174	9	117.510	58	47	53
Marche	98.061	79	10	36.081	37	24	76
Molise	66.695	37	15	5.082	8	100	-
Piemonte	255.652	167	10	140.991	55	94	6
Prov. Aut. Bolzano	133.923	34	18	118.880	89	97	3
Prov. Aut. Trento	148.641	80	24	84.767	57	87	13
Puglia	408.782	72	21	79.926	20	100	-
Sardegna	462.101	114	19	91.591	20	89	11
Sicilia	314.180	216	12	101.370	32	36	64
Toscana	254.274	121	11	88.810	35	76	24
Umbria	102.157	99	12	25.908	25	76	24
Valle d' Aosta	39.251	35	12	12.547	32	62	38
Veneto	356.921	153	19	81.523	23	80	20
Italia	4.179.096	2.328	14	1.649.362	39	75	25

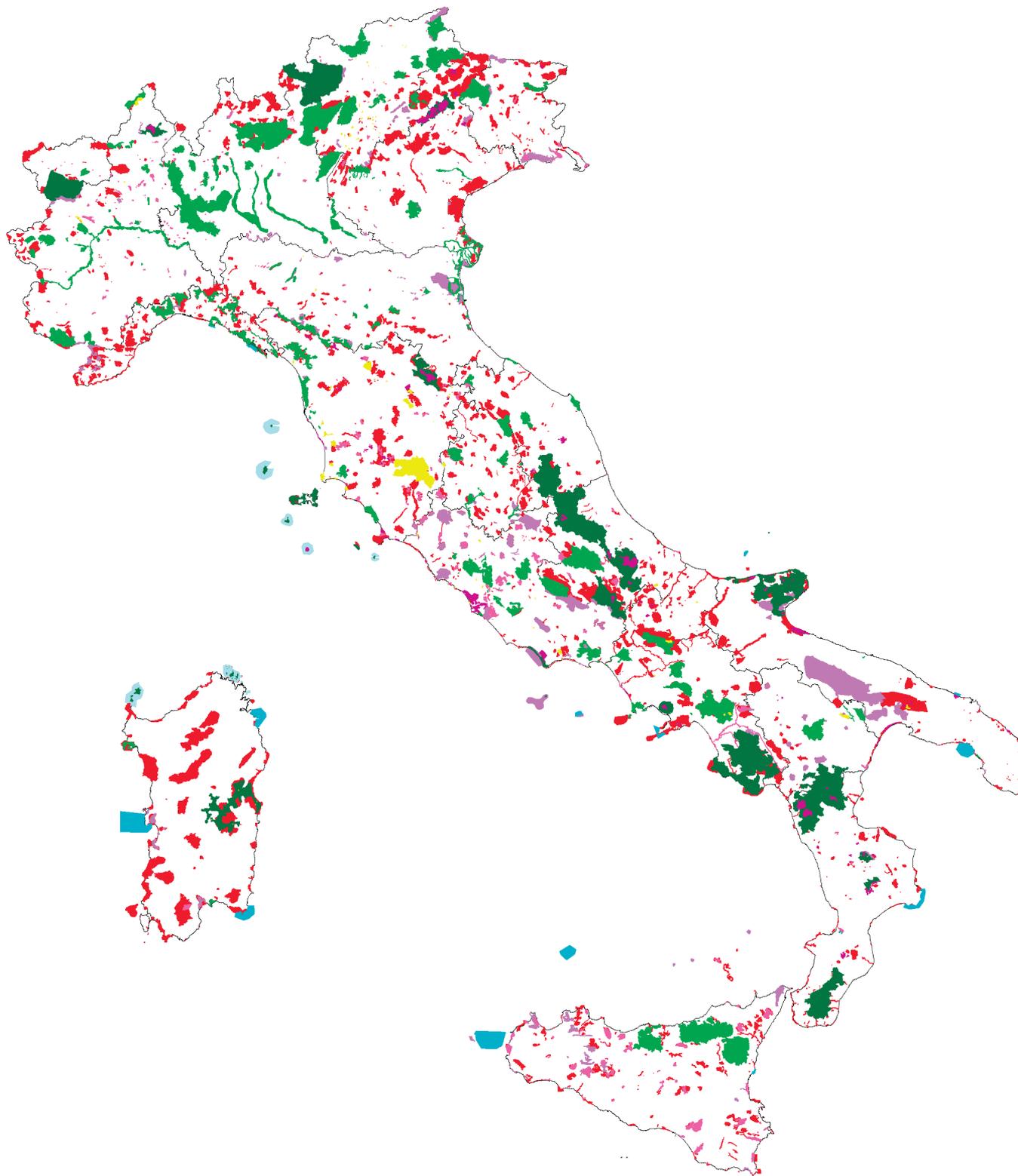
Gli oltre duemila siti di interesse comunitario (SIC) coprono sul territorio nazionale una superficie maggiore delle altre categorie di aree protette istituite (il 14% contro l'11% delle aree protette, APt) con quote molto diverse nelle regioni, come emerge dai grafici che seguono. Sugli oltre 4 milioni di ettari individuati come SIC quelli compresi già in aree protette sono più di 1.600.000, pari al 39% della loro superficie, e interessano il 52% delle aree protette istituite. Come per le ZPS, sono maggiormente presenti nei Parchi, ma curiosamente interessano più i parchi regionali (58%) che quelli nazionali (34%), più le riserve regionali che quelle statali.

AREE PROTETTE (APC) INTERESSATE DAI SIC PER CATEGORIE, NUMERO, SUPERFICIE E INCIDENZA DEI SIC

categorie	n	sup AP	ha SIC	% su AP	% su cat	Ramsar ha	ZPS ha
AAP	36	33.875	13.511	40	1	-	2.259
PN	20	1.329.929	426.325	32	34	3.588	558.167
PR	107	1.589.985	729.148	46	58	1.201	451.820
RS	56	47.146	20.093	43	2	6.657	15.738
RR	179	116.887	76.020	65	6	5.665	26.882
totale	398	3.117.821	*1.265.098	41	100	17.111	1.054.866

<sup>61</sup> Con la conclusione dell'iter della Direttiva Europea dovranno diventare "Zone Speciali di Conservazione" (ZSC) ed essere gestiti in funzione del tipo di habitat in esse presenti. Il Ministero propone per queste aree la formazione di piani di gestione, per i quali sta predisponendo le linee guida per la gestione, in modo differenziato in funzione dei diversi tipi di habitat.

Sistema nazionale delle aree protette.



- Parchi Nazionali
- parti marine Parchi Nazionali
- Parchi Regionali
- Riserve Marine
- altre aree protette

- Riserve Statali
- Riserve Statali
- ZPS esterni aree protette
- Ramsar esterne AP e ZPS
- SIC esterni AP e ZPS

scala 1:5.000.000  
(Ced-Ppn, 2001)

L'insieme delle Aree Protette, di cui alla L.394/91 e alle Leggi Regionali, i SIC, le ZPS, le aree della Convenzione Ramsar, costituiscono il quadro di base per la formazione della rete ecologica nazionale, un patrimonio importante, socialmente riconosciuto, da cui è necessario partire. Il ruolo di ciascuna categoria dovrà essere definito in base alle sue capacità di concorrere alla formazione della rete, che verrà individuata sull'insieme del territorio nazionale. Non tutte le aree protette, in quanto tali, possono garantire la funzione di 'core area' all'interno della rete, e non necessariamente tale funzione è genericamente attribuibile alle diverse categorie, che come vedremo più avanti comprendono aree tra loro molto diverse. La funzione di 'core area' deve esprimersi attraverso politiche di protezione degli specifici valori presenti nelle aree (ad esempio quelli definiti dalle designazioni internazionali), ma anche attraverso politiche orientate a garantire la funzionalità del sistema, e quindi ad azioni che misurino il rapporto tra le dinamiche interne e quelle nei relativi contesti. Giocano in questo senso anche i fattori dimensionali (il 60% delle AP ha dimensione inferiore ai 1000 ha), o la forma (la maggioranza delle AP ha perimetri molto frastagliati o è scomposta in aree non contigue), o fattori di impatto dell'intorno (il 18% delle AP ha aree urbanizzate consistenti nel raggio di 2 km lungo il loro perimetro), o continuità ambientali non tenute in conto nella definizione dell'area (dei SIC coincidenti con le altre categorie di AP il 75% sono solo parzialmente ricompresi).

I siti individuati sulla base delle Direttive Europee concorrono alla formazione della rete ecologica europea, e le politiche gestionali da attivare in queste aree dovranno rispondere ai criteri fissati in tali direttive. Essi contribuiscono anche a sottolineare alcune problematiche (frammentarietà delle aree, dimensione, forma del perimetro, non protezione di ambiti di particolare valore) che mettono in evidenza come l'insieme delle aree protette istituite, sebbene consistente, non sia ancora sufficiente a delineare un vero e proprio sistema, in quanto in parte definito negli anni con criteri non omogenei sul territorio nazionale<sup>62</sup>; Il ruolo che ciascuna area può avere nel sistema ecologico complessivo difficilmente può prescindere da una valutazione sulla funzione ecologica che i diversi habitat rappresentati al suo interno possono assicurare. Sembra però opportuno sottolineare alcune valenze o problematiche che l'insieme delle aree individuate per la formazione della rete ecologica presenta.

Nei confronti delle aree protette istituite, i siti di interesse internazionale svolgono due funzioni:

- da una parte, esse contribuiscono a specificarne il ruolo nell'ambito della rete ecologica, indipendentemente dal tipo di categorie a cui appartengono;
- dall'altra, costituiscono con le APt, un insieme di aree, potenzialmente in grado di contribuire al disegno e alla formazione delle reti ecologiche (più complesse e diffuse sul territorio), definendo fasce di continuità 'ambientale', corridoi di connessione, stepping stones, come vedremo più avanti.

Come già messo in evidenza, le aree 'Ramsar' e le ZPS tendono largamente a coincidere con categorie di aree protette già istituite, anche in relazione ai particolari tipi di habitat che includono. In particolare per le aree Ramsar sarebbe auspicabile una loro configurazione all'interno di una stessa categoria di area protetta, per diversi motivi: l'importanza che queste aree rivestono nella cooperazione internazionale; la specificità di questi ambienti, particolarmente vulnerabili alle perturbazioni dei contesti in cui sono inseriti, la necessità di attivare forme di monitoraggio e attività gestionali, che presuppongono un approccio integrato e coordinato con la gestione del territorio contestuale.

Per quanto riguarda i SIC la loro configurazione appare assai più complessa da valutare sia per la loro eterogeneità, in rapporto ai diversi habitat in essi riconosciuti, sia per il peso che rivestono sul territorio italiano. Una loro totale inclusione nelle sistema di aree protette oggi istituite porterebbe l'attuale percentuale dell'11% di territorio nazionale protetto al 19%, modificando sostanzialmente le percentuali di territorio protetto nelle diverse regioni. In alcune regioni, la percentuale sul

<sup>62</sup> L. Boitani, "La tutela e valorizzazione della biodiversità terrestre in Italia: appunti per la Rete Ecologica Nazionale".

territorio regionale dei SIC esterni alle aree protette è nettamente superiore alla percentuale delle aree protette (Friuli, Liguria, Molise, Puglia, Sardegna, Veneto), si può avanzare, in questo senso, l'ipotesi che l'individuazione dei SIC, eseguita su tutto il territorio europeo con criteri scientifici e unitari (cosa non avvenuta per l'istituzione delle aree protette nazionali), abbia supplito, in parte, al mancato riconoscimento di alcuni territori suscettibili di particolare tutela; considerando anche che le regioni in cui i SIC hanno superficie superiore alle APt, sono tra quelle con percentuale di territorio protetto inferiore alla media nazionale.

NUMERO, SUPERFICIE, INCIDENZA TERRITORIALE E PER ABITANTE DELLE AREE PROTETTE (APC) E DEI SIC PER REGIONE (CED-PPN, MINISTERO DELL'AMBIENTE)

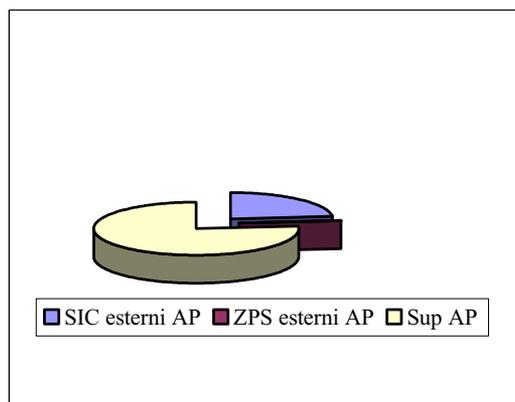
	Aree protette				SIC esterni AP		SIC e Aree protette		
	n	ha	%	ha/ab.	ha	%	ha	%	ha/ab
Abruzzo	33	297.006	27,5	0,2	96.059	8,9	393.065	36,4	0,36
Basilicata	17	127.923	12,8	0,2	26.213	2,6	154.136	15,4	0,15
Calabria	22	198.458	13,2	0,1	49.518	3,3	247.976	16,4	0,17
Campania	20	337.729	24,8	0,1	159.474	11,7	497.202	36,6	0,37
Emilia Romagna	47	84.426	3,8	0,0	86.882	3,9	171.308	7,7	0,08
Friuli VG	15	53.794	6,9	0,0	78.913	10,1	132.707	16,9	0,17
Lazio	71	210.443	12,2	0,0	73.066	4,2	283.509	16,5	0,16
Liguria	15	60.320	11,1	0,0	99.958	18,4	160.279	29,6	0,30
Lombardia	88	510.102	21,4	0,1	86.380	3,6	596.482	25,0	0,25
Marche	8	86.493	8,9	0,1	61.977	6,4	148.470	15,3	0,15
Molise	6	7.751	1,7	0,0	61.613	13,9	69.364	15,6	0,16
P.A. Bolzano	35	180.952	24,5	0,0	114.634	15,5	295.586	39,9	0,12
P.A. Trento	45	103.160	16,6	0,2	15.039	2,4	118.200	19,0	0,16
Piemonte	61	192.546	7,6	0,4	63.870	2,5	256.416	10,1	0,41
Puglia	20	129.905	6,7	0,0	328.856	17,0	458.761	23,7	0,24
Sardegna	15	96.367	4,0	0,1	370.507	15,4	466.874	19,4	0,19
Sicilia	60	254.075	9,9	0,1	212.808	8,3	466.884	18,2	0,19
Toscana	99	152.216	6,6	0,0	165.456	7,2	317.672	13,8	0,14
Umbria	7	59.484	7,0	0,1	76.249	9,0	135.733	16,1	0,16
Valle d' Aosta	11	41.210	12,6	0,3	26.698	8,2	67.907	20,8	0,21
Veneto	25	93.773	5,1	0,0	275.386	15,0	369.158	20,1	0,20
Italia	710	3.278.132	10,9	0,1	2.529.555	8,4	5.807.687	19,3	0,19

Se in termini teorici la conservazione di particolari specie o habitat può essere affidata a misure di tutela non necessariamente definite dall'istituzione di una area protetta, in termini pratici la configurazione odierna dei SIC fa emergere delle realtà territoriali in cui i valori specifici definiti dalle Direttive Europee si sommano ad altri valori (sistemi ecologici più complessi, ambiti paesistici di rilevanza anche culturale) o si inseriscono in contesti con dinamiche e pressioni tali da richiedere azioni di tutela più complesse (ad esempio gli habitat lungo la fascia costiera sottoposti a forti pressioni antropiche). Gli obiettivi di gestione definibili per queste aree in base al riconoscimento degli habitat in esse presenti, possono quindi partecipare ad un mix di altri obiettivi, in base ai valori intrinseci dei singoli territori, ed in questo entrare a pieno titolo nelle diverse categorie del sistema nazionale delle aree protette. Tale prospettiva non comporta un' automatica assimilazione dei SIC alle AP oggi istituite; per ciascuno di essi deve essere valutata la presenza di quelle condizioni particolari, che possono richiederne l'inserimento. In questo senso le linee guida per la formazione dei Piani di Gestione di tali aree dovrebbero in qualche modo considerare anche le diverse condizioni in cui gli habitat si collocano, e valutarne un raccordo con le AP, considerando anche gli strumenti più adeguati alla loro gestione, che spesso necessita di interventi attivi e non solo vincolistici o di controllo. D'altra parte i piani di gestione degli habitat, già oggi inseriti in AP, siano essi parchi o riserve, dovranno trovare un giusto raccordo con i Piani già previsti per le stesse. Nel sistema alpino, ad esempio, ritroviamo tra i SIC individuati alcuni "grandi santuari della natura" non ancora protetti, tra cui il Monte Bianco, il Monte Rosa, il Massiccio del Grappa e la Cima Dodici, o ancora, sulla penisola, l'area delle Murge, in cui è già avviata la procedura per l'istituzione del Parco Nazionale, o il lago di Bolsena, così come i numerosi rilievi sulla fascia Tirrenica (montagne del Senese e del Pisano, M. Pizzuto, la dorsale dei Monte Lattari, parte del Monte Amiata) e alcune aste fluviali.

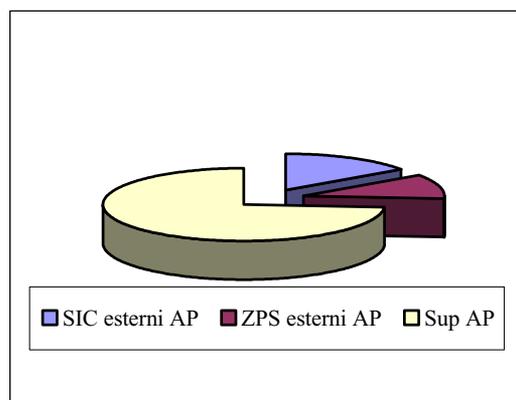
È facile notare come la distribuzione territoriale dei SIC tenda spesso a definire vaste zone di forte concentrazione di aree di relativamente modeste dimensioni, tra loro vicine o contigue, inserite in ambiti paesistici e ambientali di probabile forte coesione, e spesso in stretto rapporto con le AP istituite. In questo senso, va considerato il ruolo che i SIC possono giocare nella definizione e gestione delle aree contigue (per ora istituite in poche situazioni). Come abbiamo già visto, spesso l'area individuata dai SIC si sovrappone solo in parte all'AP, definendo così aree, più o meno vaste, solidali con il territorio dell'AP, ma di fatto in parte esterne ad essa. Per circa un 20% dei casi l'area esterna è relativamente modesta (al di sotto dei 1000 ha) e lo scarto è riconducibile alle differenti logiche tecnico-politiche che hanno portato alle due perimetrazioni; sono situazioni che potranno essere facilmente risolte con una procedura di revisione dei perimetri nell'ambito del processo di validazione dei SIC tuttora in corso, cercando di assicurare una gestione unitaria alle risorse interessate dai SIC e dalle AP istituite. Sotto il profilo gestionale, in generale, non sembra opportuno proporre un generalizzato ampliamento delle AP intercettate dai SIC fino alla ricomprensione totale dei siti individuati. Una loro eventuale ricomprensione dovrebbe essere valutata sulla base di criteri che definiscano gli strumenti più adeguati alla loro gestione, in relazione non solo agli habitat individuati, ma al complesso di relazioni che possono rendere più o meno coese il complesso delle risorse interne ed esterne alla AP e in relazione alle interferenze che debbano essere eventualmente controllate e mitigate. Emergono, comunque molte situazioni in cui l'area esterna alle AP dei SIC è organizzata a corona o su una fascia di margine, anche consistente, quasi continua intorno all'area protetta, spesso in coincidenza di perimetri delle AP molto frastagliati o frammentati (è il caso di molti Parchi, tra cui alcuni Nazionali: Arcipelago Toscano, Gargano, Delta del Po). Tali situazioni sembrano denunciare una perimetrazione delle AP problematica in cui le relazioni ecologico-ambientali tra interno ed esterno, non sono solo imputabili agli habitat individuati dalla Direttiva., ma probabilmente interessano un sistema più complesso di risorse. In sostanza, la configurazione dei SIC può contribuire, in modo significativo, alla definizione e alla regolamentazione delle aree contigue, per garantire le continuità ambientali e gestionali necessarie, orientando la definizione delle reti ecologiche di connessione tra Parco e contesto.

Superficie di aree protette, SIC e ZPS esterni alle AP per regione  
(non sono considerate le sovrapposizioni tra SIC e ZPS)

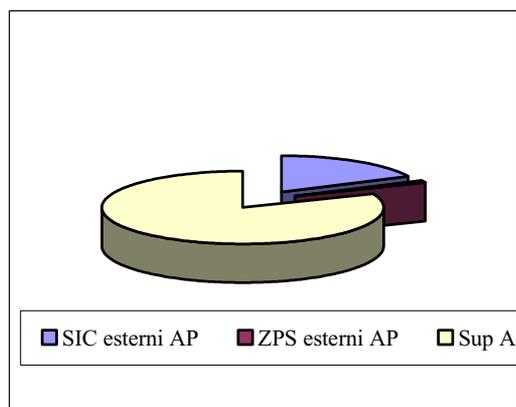
Abruzzo      SIC est. AP      ZPS est. AP      Sup AP  
                    96.069            818            314.757



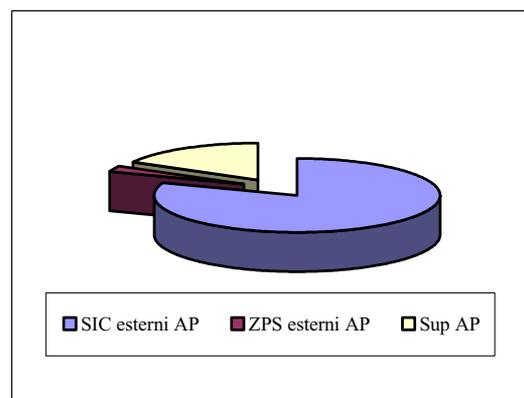
Basilicata      SIC est. AP      ZPS est. AP      Sup AP  
                    26.214            18.726            127.923



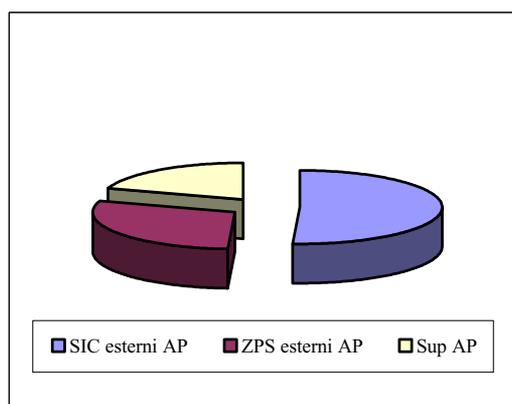
Calabria      SIC est. AP      ZPS est. AP      Sup AP  
                    49.517            3.768            227.053



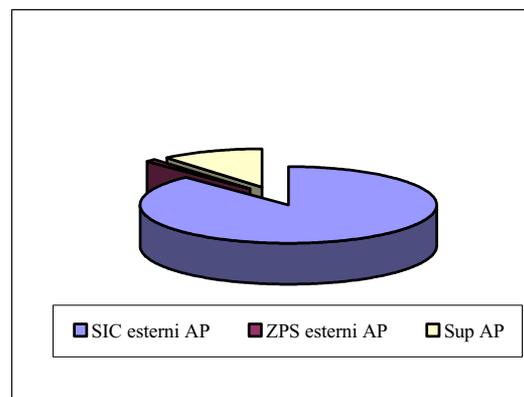
Campania      SIC est. AP      ZPS est. AP      Sup AP  
                    159.487            4.697            33.729



Puglia      SIC est. AP      ZPS est. AP      Sup AP  
                    328.856            189.686            129.905

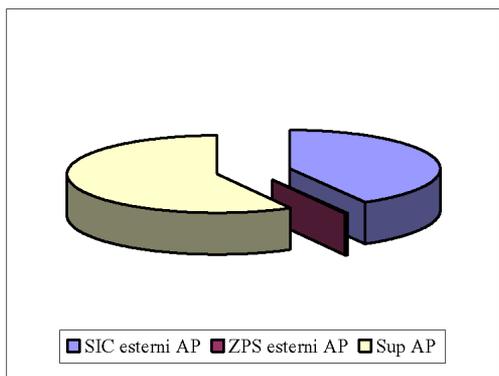


Molise      SIC est. AP      ZPS est. AP      Sup AP  
                    61.613            806            7.751

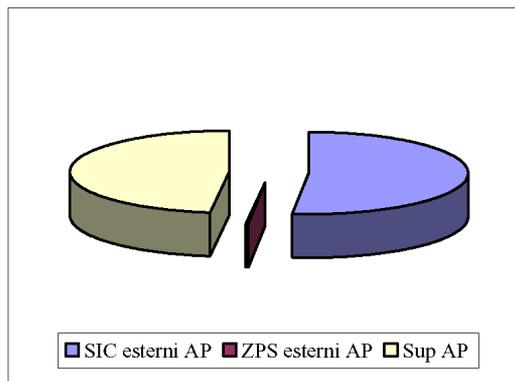


Superficie di aree protette, SIC e ZPS esterni alle AP per regione  
(non sono considerate le sovrapposizioni tra SIC e ZPS)

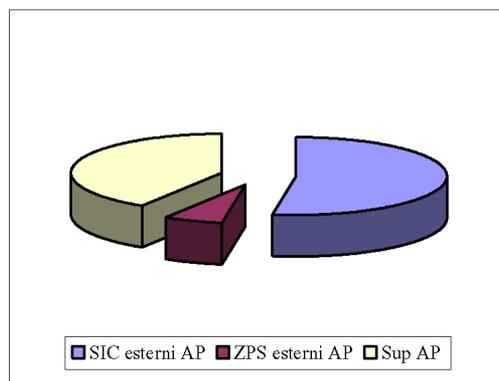
	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Marche	61.980	683	86.493



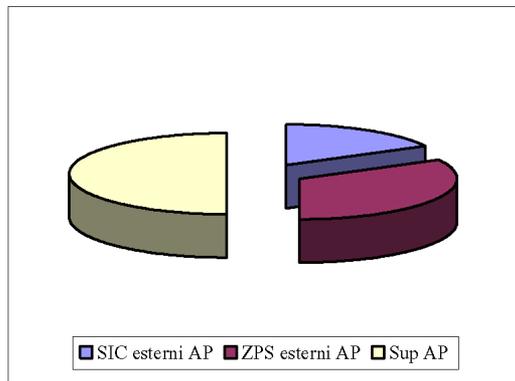
	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Toscana	165.464	1.399	153.818



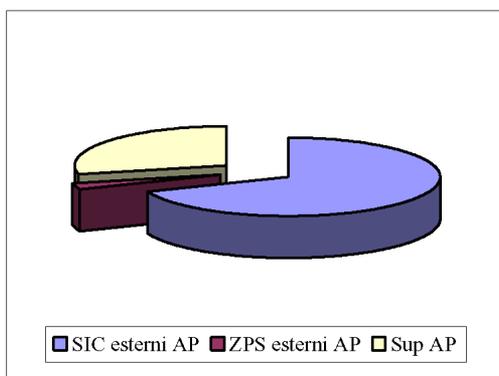
	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Umbria	76.249	9.339	59.480



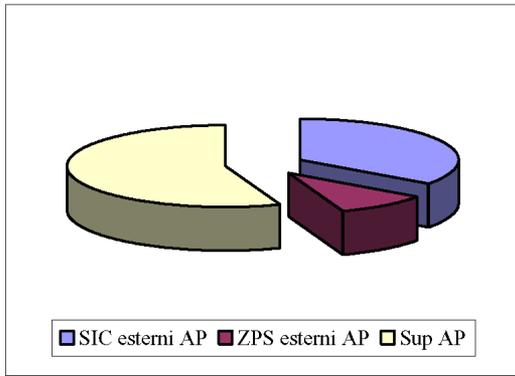
	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Lazio	73.072	141.224	213.230



	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Sardegna	370.510	12.600	154.424

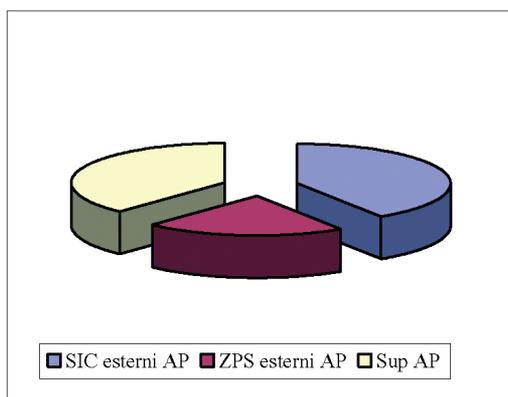


	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Sicilia	212.810	58.997	338.606

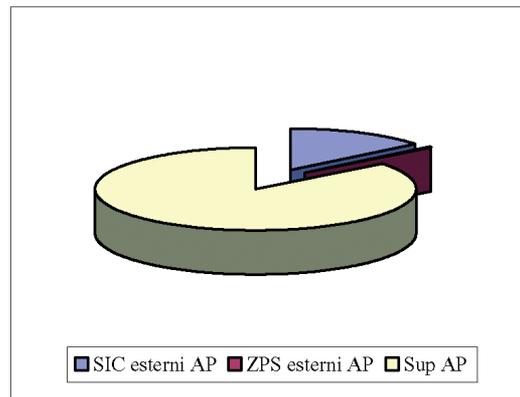


Superficie di aree protette, SIC e ZPS esterni alle AP per regione  
(non sono considerate le sovrapposizioni tra SIC e ZPS)

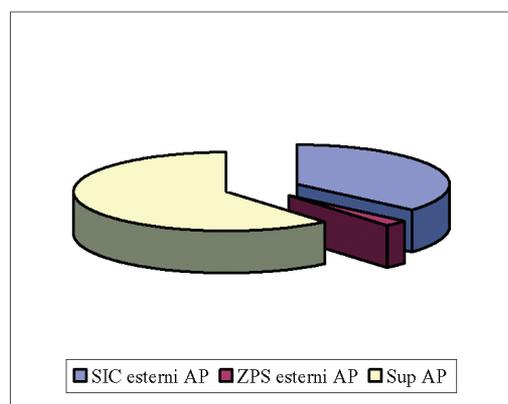
	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Emilia-Rom	86.884	45.061	80.857



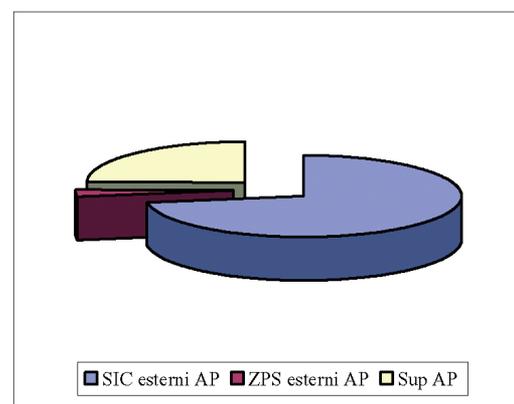
	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Lombardia	86.450	863	518.693



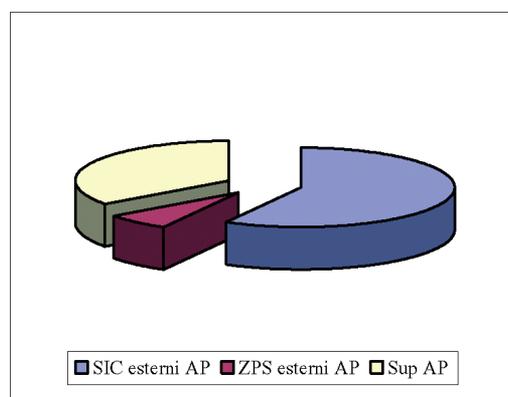
	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Piemonte	114.661	8.170	192.939



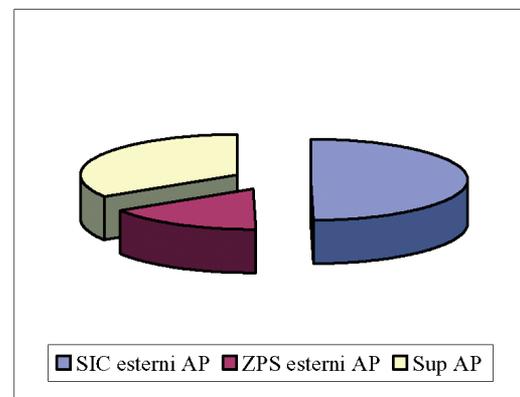
	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Veneto	275.398	10.275	93.973



	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Liguria	99.969	11.590	60.320

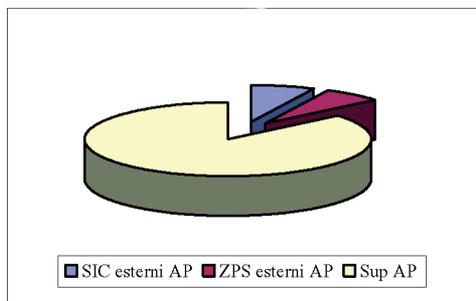


	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Friuli	78.913	25.793	53.794

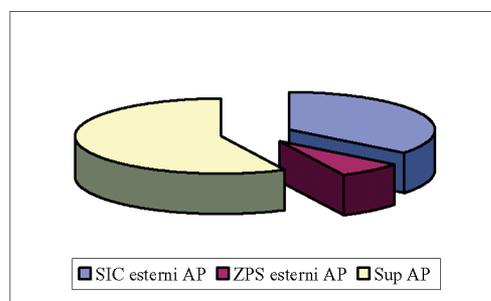


Superficie di aree protette, SIC e ZPS esterni alle AP per regione  
(non sono considerate le sovrapposizioni tra SIC e ZPS)

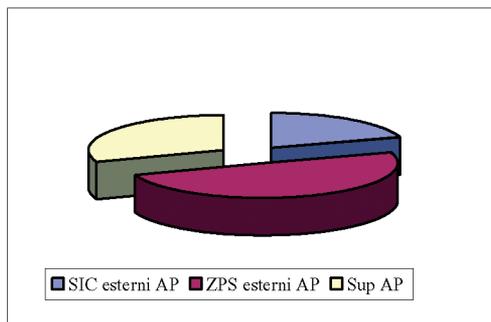
	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Prov. Aut. Bolzano	15.043	14.674	182.285



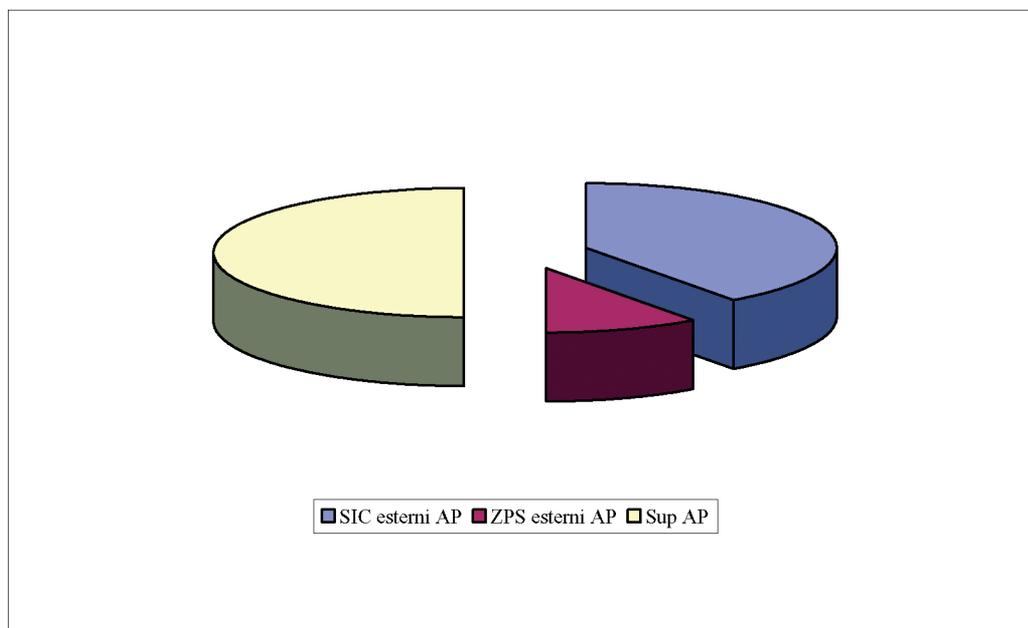
	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Prov. Aut. Trento	63.874	13.162	103.160



	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Valle d'Aosta	26.704	66.497	41.210



	SIC est. AP	ZPS est. AP	Sup AP
Italia	2.529.734	638.827	3.174.400



#### 2.3.4. Le aree protette per ambiti sub-nazionali

La Legge 426/98 'Nuovi interventi in campo ambientale', introduce il concetto di '*Sistemi Territoriali*', per i 'Programmi Nazionali e le politiche di sistema, individuando contesti geografici di riferimento (Alpi, Appennino, Isole e Aree Marine) per il sistema delle aree protette, all'interno dei quali il Ministero dell'Ambiente promuove degli accordi di programma, tra Ministeri, Regioni e altri soggetti pubblici e privati '*per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili, con particolare riferimento alle attività agro-silvo-pastorali tradizionali, dell'agriturismo e del turismo ambientale*'.<sup>63</sup>. La legge, introducendo il concetto che le politiche di conservazione riguardano non solo 'le aree di protezione speciale', ma anche il territorio in cui esse sono inserite, promuove l'avvio di grandi progetti di sistema in cui i diversi soggetti sono coinvolti per coordinare azioni di sviluppo e valorizzazione. In questo senso già importanti iniziative sono state avviate:

- la Convenzione delle Alpi, firmata nel 1991 da sette paesi europei, ratificata dal Governo Italiano nel 1999, da attuarsi sulla base di protocolli di intesa tra i paesi contraenti, che fissano gli obiettivi per uno sviluppo sostenibile in diversi campi (Pianificazione Territoriale e sviluppo sostenibile, Protezione della natura e del Paesaggio, Agricoltura di Montagna, Foreste, Trasporti, Difesa del Suolo, Turismo e Energia) in ordine ai quali sono stati avviati numerosi progetti di cooperazione transfrontaliera;
- Il Progetto Appennino Parco d'Europa (APE), di cui alla delibera CIPE del 2000, finalizzato a costruire un programma di azioni per '*una strategia complessiva di conservazione della natura e di sviluppo sostenibile del sistema territoriale dell'Appennino, a partire dalla rete delle Aree Protette*'.
- Il Progetto 'Isole minori' (ITACA), previsto dai fondi strutturali 2000-2006, per il quale si sta predisponendo un Accordo di Programma fra i Ministeri (Ambiente, Tesoro, Politiche Agricole), le Regioni (Liguria, Campania, Lazio, Puglia, Toscana, Sardegna e Sicilia), l'ANCIM, la Federazione Parchi e il coordinamento delle Aree protette marine.

Al fine della ricerca e alla luce degli orientamenti programmatori definiti dal CIPE, si è ritenuto di definire una suddivisione dell'Italia in *ambiti o sistemi*, coerenti con le indicazioni sopra citate, coprenti il territorio nazionale. La proposta di seguito illustrata fa riferimento principalmente ad una suddivisione in regioni bio-geografiche, alle quali è possibile riconoscere una relativa omogeneità, con caratteri e peculiarità distintive: *Alpi, Pianura Padana, Appennino e Fasce Peninsulari, Isole*. Questa suddivisione principale è stata ulteriormente articolata, con l'individuazione di sub-ambiti e l'identificazione di un ambito 'Costiero' sovrapposto, anche in rapporto ad alcune importanti politiche di sistema ormai avviate (in particolare il progetto 'Isole Minori' e il progetto 'Coste'), che assumono una importante connotazione nell'ambito delle politiche di cooperazione euro-mediterranea. Per ovvie ragioni, tali ambiti sono costituiti da aggregati di Comuni. I confini degli aggregati sono stati precisati sulla base dei caratteri geomorfologici prevalenti dei territori comunali (quali risultano in particolare dalle elaborazioni operate per la Carta della Natura): le suddivisioni così determinate tengono inoltre largamente conto dello studio geografico del Sestini<sup>64</sup> che individua e suddivide i paesaggi per l'intero paese.

Gli ambiti territoriali individuati sono:

1. le *Alpi*, ambito definito per l'Italia in conformità alla delimitazione internazionale assunta dalla Convenzione Alpina, con lievi aggiustamenti per collimazione con le suddivisioni comunali, suddiviso a sua volta in due sub-ambiti tra loro separati sulla propaggine del Canton Ticino: Alpi Occidentali (1.1) e Alpi Orientali (1.2), a sottolineare anche una specificità di tipo culturale, in riferimento ai legami storicamente consolidatisi tra popolazioni francofone e popolazioni tedesche, che in parte strutturano anche oggi il sistema di cooperazione transfrontaliero.

<sup>63</sup> Già, la prima Conferenza Nazionale sulle aree protette nel '97, anticipando la Legge, aveva individuato 5 grandi sistemi territoriali, quali macro-regioni bio-ambientali, o sub-sistemi ambientali: *le Alpi, la pianura Padana, l'Appennino, la Costa e le Piccole Isole*.

<sup>64</sup> A. Sestini *Conoscere l'Italia*, vol VII Il Paesaggio TCI, Milano 1963.

2. la *Pianura padano-veneta*, definita dal bacino del Po e dai bacini dei fiumi veneti ad esclusione dei comuni ricadenti in ambito alpino e appenninico, comprendente quindi, oltre alle piane, anche i territori di transizione pre-alpini e pre-appenninici. e le zone collinari;
3. l' *Appennino e le Terre Peninsulari* a loro volta suddivise in:
  - parte propriamente *montana* dell'Appennino, connotata dal sistema delle dorsali principale dal Colle di Cadibona ai Monti Siciliani, comprendente le unità geomorfologiche 'montane' appenniniche nonché i territori in continuità con la catena principale oltre i 500 mslm, le valli intercluse umbre. Tale parte montana è stata a sua volta suddivisa in 4 sub-ambiti: Appennino Settentrionale (3.1) tra il colle di Cadibona e la Bocca Trabaria; Appennino Centrale (3.2) fino al fiume Biferno; Appennino Meridionale (3.3) fino alla Valle del Crati, Appennino Calabro-Siculo (3.4) fino alla Valle del Simeto a cui si connette l'Etna;
  - le fasce *Peninsulari*, suddivise in 3 sub-ambiti che distinguono: la Fascia Tirrenica (3.5) comprendente i sistemi collinari e montani toscani nonché i rilievi vulcanici laziali, la Fascia Adriatica Centrale (3.6), la Fascia Adriatica-Ionica (3.7) comprendente il Tavoliere, le Murge ed il Gargano;
4. le *Isole*, suddivise tra Sicilia (4.1), al netto dei comuni appartenenti all'ambito 'Appennino', Sardegna (4.2); e Isole Minori (4.3)
5. il *sistema costiero*, sovrapposto ai quattro ambiti principali, coprenti l'intero territorio, definito dall'insieme dei comuni litoranei della penisola e delle grandi isole.

POPOLAZIONE E SUPERFICI PER "GRANDI SISTEMI" SUB-NAZIONALI (CED-PPN FONTE ISTAT 1991 E 2001)

Ambiti e sub-ambiti	Superficie(ha)	% suItalia	Popolazione al 1991	% su Italia	Popolazione al 2001*	N° comuni	% su Italia	N° province
1. ALPI	5.169.905	17,20	4.395.812	7,60	4.437.164	1.693	20,90	22
1.1 Alpi Occidentali	1.768.488	5,90	1.374.668	2,40	1.358.464	664	8,20	7
1.2 Alpi Orientali	3.401.417	11,30	3.021.144	5,20	3.078.700	1.029	12,70	15
2. PIANURA PADANA	5.325.981	17,70	19.196.953	33,20	19.075.595	2.491	30,70	31
3. APPENNINI E TERR. PENINS.	15.311.313	50,90	28.577.484	49,50	27.566.467	3.307	40,80	59
3.1 Appennino settentrionale	2.176.036	7,20	2.846.308	4,90	2.716.309	466	5,80	21
3.2 Appennino centrale	3.013.276	10,00	2.421.370	4,20	2.332.747	626	7,70	16
3.3 Appennino meridionale	2.164.951	7,20	2.024.687	3,50	1.925.372	538	6,60	9
3.4 Appennino calabro-siculo	2.016.884	6,70	3.368.772	5,80	3.169.955	535	6,60	7
<i>Appennino montano</i>	<i>9.371.147</i>	<i>31,20</i>	<i>10.661.137</i>	<i>18,50</i>	<i>10.144.383</i>	<i>2.165</i>	<i>26,70</i>	<i>48</i>
3.5 Fascia tirrenica	3.048.856	10,10	11.625.778	20,10	11.180.841	602	7,40	15
3.6 Fascia adriatica centrale	882.908	2,90	2.098.390	3,60	2.141.267	295	3,60	8
3.7 Fascia adriatica-ionica	2.008.402	6,70	4.192.179	7,30	4.099.976	245	3,00	6
4. ISOLE	4.260.994	14,20	5.572.488	9,70	5.226.342	612	7,60	24
4.1 Sicilia	1.802.326	6,00	3.765.586	6,50	3.480.558	207	2,60	8
4.2 Sardegna	2.385.378	7,90	1.645.550	2,80	1.585.415	373	4,60	4
4.3 Isole Minori	73.290	0,20	161.352	0,30	160.369	32	0,40	12
ITALIA	30.089.839	100,00	57.742.737	100,00	56.305.568	8.103	100,00	98
5. COSTE (fascia sovrapposta)	4.202.832	14,00	17.250.695	29,90	16.068.137	639	7,90	53

\* Dati provvisori Censimento ISTAT 2001

POPOLAZIONE E SUPERFICI MONTANE PER "GRANDI SISTEMI" SUB-NAZIONALI  
(CED-PPN, FONTE ISTAT 1993, ELABORAZIONE 2001)

Ambiti e sub-ambiti	Sup. ha	Sup. montana ha	% montana	Popolazione	Pop. montana ISTAT ab	% montana	N° comuni	N° comuni parz o tot montani	% montana
1. ALPI	5.169.905	4.943.727	95,7	4.395.812	3.239.260	73,7	1.693	1.626	96,0
1.1 Alpi Occidentali	1.768.488	1.668.099	94,4	1.374.668	910.203	66,2	664	621	93,5
1.2 Alpi Orientali	3.401.417	3.275.628	96,3	3.021.144	2.329.057	77,1	1.029	1.005	97,7
2. PIANURA PADANA	5.325.981	100.079	1,9	19.196.953	236.433	1,2	2.491	114	4,6
3. APPENNINI E TERR. PENINS.	15.311.313	8.970.309	58,6	28.577.484	5.882.563	20,6	3.307	2.116	64,0
3.1 Appennino settentrionale	2.176.036	1.882.098	86,5	2.846.308	996.472	35,0	466	419	89,9
3.2 Appennino centrale	3.013.276	2.720.206	90,3	2.421.370	1.724.978	71,2	626	615	98,2
3.3 Appennino meridionale	2.164.951	1.798.574	83,1	2.024.687	1.248.968	61,7	538	448	83,3
3.4 Appennino calabro-siculo	2.016.884	1.309.938	64,9	3.368.772	929.633	27,6	535	353	66,0
<i>Appennino montano</i>	<i>9.371.147</i>	<i>7.710.816</i>	<i>82,3</i>	<i>10.661.137</i>	<i>4.900.051</i>	<i>46,0</i>	<i>2.165</i>	<i>1.835</i>	<i>84,8</i>
3.5 Fascia tirrenica	3.048.856	737.593	24,2	11.625.778	570.468	4,9	602	180	29,9
3.6 Fascia adriatica centrale	882.908	161.483	18,3	2.098.390	137.112	6,5	295	68	23,1
3.7 Fascia adriatica-ionica	2.008.402	360.417	17,9	4.192.179	274.932	6,6	245	33	13,5
4. ISOLE	a 4.260.994	2.215.686	52,0	5.572.488	1.106.270	19,9	612	312	51,0
4.1 Sicilia	1.802.326	390.015	21,6	3.765.586	240.269	6,4	207	66	31,9
4.2 Sardegna	2.385.378	1.772.665	74,3	1.645.550	803.892	48,9	373	229	61,4
4.3 Isole Minori	73.290	53.006	72,3	161.352	62.109	38,5	32	17	53,1
ITALIA	30.089.839	16.229.801	54,0	57.742.737	10.464.526	18,1	8.103	4.168	51,4
5. COSTE (fascia sovrapposta)	4.202.832	1.124.522	26,8	17.250.695	1.102.771	6,4	639	240	37,6

SUPERFICIE E NUMERO DI COMUNI DELL'AMBITO COSTIERO PER SOVRAPPOSIZIONE CON ALTRI SUB- AMBITI  
(CED-PPN, FONTE ISTAT 1993, ELABORAZIONE 2001)

Ambito	Area ha	%	comuni n.	%
1.1 Alpi Occidentali	42.965	1,0	26	4,07
1.2 Alpi Orientali	16.260	0,4	4	0,63
2. Pianura Padana	334.590	7,9	26	4,07
3.1 Appennino settentrionale	119.349	2,8	43	6,73
3.2 Appennino centrale	-	-	-	-
3.3 Appennino meridionale	150.998	3,6	36	5,63
3.4 Appennino calabro-siculo	586.908	13,8	154	24,10
3.5 Fascia tirrenica	720.248	17,0	75	11,74
3.6 Fascia adriatica centrale	190.167	4,5	49	7,67
3.7 Fascia adriatica-ionica	656.952	15,5	71	11,11
4.1 Sicilia	679.128	16,0	59	9,23
4.2 Sardegna	681.906	16,1	64	10,02
4.3 Isole Minori	60.611	1,4	32	5,01
		-	-	-
Costiero	4.240.084	100,0	639	100,00

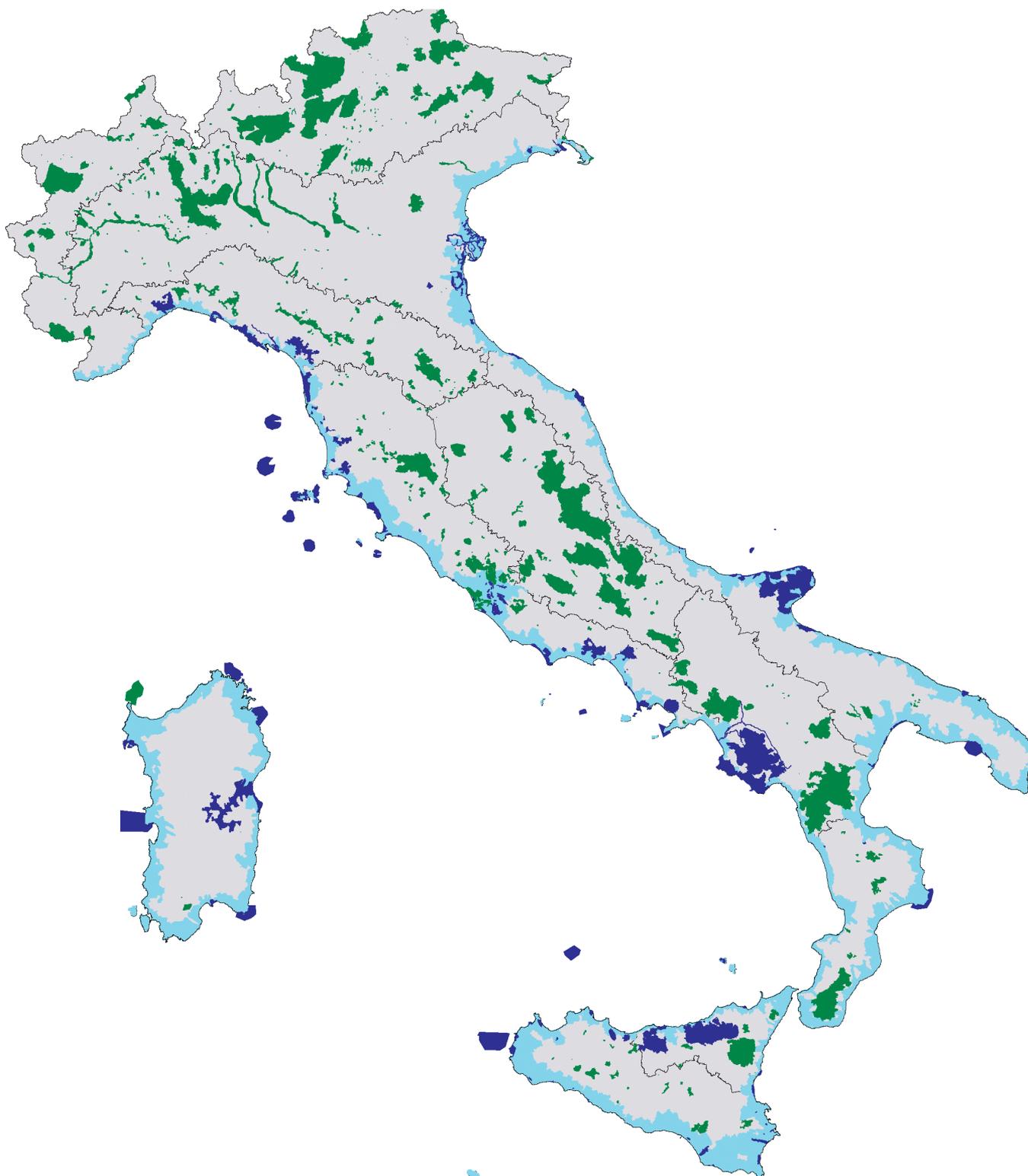
NUMERO, SUPERFICIE E INCIDENZA TERRITORIALE DELLE AREE PROTETTE(APC) PER "GRANDI SISTEMI" SUB-NAZIONALI (CED-PPN, FONTE ISTAT 1993, ELABORAZIONE 2001)

	n AP	ha AP	%	Suo. Istat (ha)
1. ALPI	176	824.591	16	5.169.905
1.1 Alpi Occidentali	45	167.122	9	1.768.488
1.2 Alpi Orientali	131	657.469	19	3.401.417
2. PIANURA PADANA	131	373.203	7	5.325.981
3. APPENNINI E TERR. PENINS.	337	1.906.958	12	15.311.313
3.1 Appennino settentrionale	60	176.047	8	2.176.036
3.2 Appennino centrale	56	549.050	18	3.013.276
3.3 Appennino meridionale	22	495.811	23	2.164.951
3.4 Appennino calabro-siculo	30	292.333	14	2.016.884
<i>Appennino montano</i>	<i>168</i>	<i>1.513.241</i>	<i>16</i>	<i>9.371.147</i>
3.5 Fascia tirrenica	135	244.955	8	3.048.856
3.6 Fascia adriatica centrale	9	10.443	1	882.908
3.7 Fascia adriatica-ionica	25	138.318	7	2.008.402
Terre peninsulari	169	393.717	7	5.940.166
4. ISOLE	66	173.380	4	4.260.994
4.1 Sicilia	46	57.071	3	1.802.326
4.2 Sardegna	13	86.075	4	2.385.378
4.3 Isole Minori	7	30.234	41	73.290
ITALIA	710	3.278.132	11	30.089.839
5. COSTE (fascia sovrapposta)	176	798.726	19	4.202.832

SUPERFICIE ED INCIDENZA TERRITORIALE DELLE AREE PROTETTE(APC) E DEI SIC PER "GRANDI SISTEMI" SUB-NAZIONALI (CED-PPN, FONTE ISTAT 1993, ELABORAZIONE 2001)

	AP ha	% ha AP su ambito	% haAP su tot	ha/ab	SIC ha esterni AP	% Sic est	AP+SIC esterni	% su sistema
1. ALPI	824.591	16	25	0,19	560.571	11	1.384.861	27
1.1 Alpi Occidentali	167.122	9	5	0,12	187.329	11	354.451	20
1.2 Alpi Orientali	657.469	19	20	0,22	373.242	11	1.030.410	30
2. PIANURA PADANA	373.203	7	11	0,02	181.497	3	554.705	10
3. APPENNINI E TERR. PENINS.	1.906.958	12	58	0,07	1.240.095	8	3.146.183	21
3.1 Appennino settentrionale	176.047	8	5	0,06	156.909	7	332.960	15
3.2 Appennino centrale	549.050	18	17	0,23	311.632	10	860.682	29
3.3 Appennino meridionale	495.811	23	15	0,24	134.244	6	630.055	29
3.4 Appennino calabro-siculo	292.333	14	9	0,09	94.964	5	386.420	19
<i>Appennino montano</i>	<i>1.513.241</i>	<i>16</i>	<i>46</i>	<i>0,14</i>	<i>697.749</i>	<i>7</i>	<i>2.210.117</i>	<i>24</i>
3.5 Fascia tirrenica	244.955	8	7	0,02	208.678	7	453.636	15
3.6 Fascia adriatica centrale	10.443	1	0	0,00	20.352	2	30.795	3
3.7 Fascia adriatica-ionica	138.318	7	4	0,03	313.317	16	451.636	22
<i>Terre peninsulari</i>	<i>393.717</i>	<i>7</i>	<i>12</i>	<i>0,02</i>	<i>542.347</i>	<i>9</i>	<i>936.067</i>	<i>16</i>
4. ISOLE	173.380	4	5	0,03	547.570	13	720.951	17
4.1 Sicilia	57.071	3	2	0,02	144.115	8	201.186	11
4.2 Sardegna	86.075	4	3	0,05	361.094	15	447.170	19
4.3 Isole Minori	30.234	41	1	0,19	42.361	58	72.595	99
ITALIA	3.278.132	11	100	0,06	2.348.236	8	5.625.203	19
5. COSTE (fascia sovrapposta)	798.726	19	25	0,05	636.266	15	1.452.239	35

Ambito costiero e aree protette



- aree protette appartenenti al sistema costiero
- altre aree protette
- ambito costiero sovrapposto (comuni litoranei)
- ambiti o grandi sistemi

scala 1:5.000.000  
(Ced-Ppn, 2001)

Ambiti sub-nazionali e aree protette



- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #808080; margin-right: 5px;"></span> Aree protette</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FF8C00; margin-right: 5px;"></span> 1.1 Alpi Occidentali</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #8B0000; margin-right: 5px;"></span> 1.2 Alpi Orientali</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FFD700; margin-right: 5px;"></span> 2. Pianura Padana</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #4682B4; margin-right: 5px;"></span> 4.1 Isole Sicilia</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #6495ED; margin-right: 5px;"></span> 4.2 Isole Sardegna</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #00008B; margin-right: 5px;"></span> 4.3 Isole Minori</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #006400; margin-right: 5px;"></span> 3.1 Appennino settentrionale</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #008000; margin-right: 5px;"></span> 3.2 Appennino centrale</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #008000; margin-right: 5px;"></span> 3.3 Appennino meridionale</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #90EE90; margin-right: 5px;"></span> 3.4 Appennino calabro-siculo</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #90EE90; margin-right: 5px;"></span> 3.5 Fascia tirrenica</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #90EE90; margin-right: 5px;"></span> 3.6 Fascia adriatica centrale</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #FFFF00; margin-right: 5px;"></span> 3.7 Fascia adriatica-ionica</li> </ul> |
|---|---|

NUMERO SUPERFICIE, INCIDENZA TERRITORIALE DELLE AREE PROTETTE (APC) PER CATEGORIE E "GRANDI" SISTEMI SUB-NAZIONALI.  
(CED-PPN)

	Parchi Nazionali *		Parchi Regionali		Riserve statali **		Riserve Regionali**		AltreAree**		totale n	% su tot							
	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha	n	ha									
1. ALPI	4	247.853	5	30	556.457	11	17	3.874	0,1	68	11.436	0,2	57	4.670	0,1	176	824.290	16	25
1.1 Alpi Occidentali	2	81.721	5	12	80.369	5	2	-	-	25	2.087	0,1	4	2.945	0,2	45	167.122	9	5
1.2 Alpi Orientali	2	166.132	5	18	476.088	14	15	3.874	0,1	43	9.349	0,3	53	1.725	0,1	131	657.168	19	20
2. PIANURA PADANA	-	-	-	34	351.718	7	15	3.912	0,1	77	17.331	0,3	5	247	0,0	131	373.208	7	11
3. APPENNINI E TERR. PENINS.	13	988.340	6	63	728.995	5	109	46.743	0,3	106	105.734	0,7	46	36.276	0,2	337	1.906.088	12	58
3.1 Appennino settentrionale	2	40.286	2	18	120.808	6	20	4.167	0,2	11	5.337	0,2	9	5.453	0,3	60	176.051	8	5
3.2 Appennino centrale	4	345.150	11	11	174.426	6	17	5.059	0,2	19	22.754	0,8	5	1.661	0,1	56	549.050	18	17
3.3 Appennino meridionale	2	373.613	17	4	119.427	6	9	469	0,0	5	2.197	0,1	2	105	0,0	22	495.811	23	15
3.4 Appennino calabro-siculo	2	91.207	5	3	183.623	9	13	4.378	0,2	12	12.248	0,6	-	-	-	30	291.456	14	9
<i>Appennino montano</i>	<i>10</i>	<i>850.256</i>	<i>9</i>	<i>36</i>	<i>598.284</i>	<i>6</i>	<i>59</i>	<i>14.073</i>	<i>0,2</i>	<i>47</i>	<i>42.536</i>	<i>0,5</i>	<i>16</i>	<i>7.219</i>	<i>0,1</i>	<i>168</i>	<i>1.512.368</i>	<i>16</i>	<i>46</i>
3.5 Fascia tirrenica	2	16.966	1	22	116.013	4	30	22.916	0,8	53	61.596	2,0	28	27.467	0,9	135	244.958	8	7
3.6 Fascia adriatica centrale	-	-	-	2	7.521	1	2	1.820	0,2	5	1.102	0,1	-	-	-	9	10.443	1	0
3.7 Fascia adriatica-ionica	1	121.118	6	3	7.177	0	18	7.934	0,4	1	500	0,0	2	1.590	0,1	25	138.319	7	4
<i>tot. terre peninsulari</i>	<i>3</i>	<i>138.084</i>	<i>2</i>	<i>27</i>	<i>130.711</i>	<i>2</i>	<i>50</i>	<i>32.670</i>	<i>0,5</i>	<i>59</i>	<i>63.198</i>	<i>1,1</i>	<i>30</i>	<i>29.057</i>	<i>0,5</i>	<i>169</i>	<i>393.720</i>	<i>7</i>	<i>12</i>
4. ISOLE	4	104.513	2	2	6.700	0	2	174	0,0	49	61.866	1,5	9	128	0,0	66	173.381	4	5
4.1 Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46	57.071	3,2	-	-	-	46	57.071	3	2
4.2 Sardegna	1	76.335	3	2	6.700	0	1	2.913	0,1	1	2.913	0,1	9	128	0,0	13	86.076	4	3
4.3 Isole Minori	3	28.178	38	-	-	-	2	174	0,2	2	1.882	2,6	-	-	-	7	30.234	41	1
ITALIA	21	1.340.706	4	129	1.643.870	5	143	54.703	0,2	300	196.367	0,7	117	41.321	0,1	710	3.276.967	11	100
5. COSTE (fascia sovrapposta)	8	422.151	10	28	297.403	7	52	30.737	0,7	64	58.145	1,4	25	7.537	0,2	177	815.973	19	25

\* Nella somma i parchi nazionali non sono divisi tra le regioni di appartenenza

\*\* La superficie delle riserve è al netto delle superfici ricadenti nei parchi regionali o nazionali

La geografia dell'insieme delle aree protette (AP, SIC, ZPS, Ramsar) permette di riconoscere alcune matrici fondamentali che, nei diversi ambiti sub-nazionali, possono orientare l'individuazione delle rete ecologica.

a) *Le fasce longitudinali montane.* Il sistema delle aree protette si è sviluppato in misura maggiore negli ambiti territoriali relativamente meno toccati dai processi di sviluppo urbano ed industriale, in particolare negli ambiti montani (tra questi in misura maggiore sull'Appennino). I due territori montani hanno, infatti, una incidenza di superficie protetta del 16%, nei diversi ambiti le percentuali variano, definendo territori ad *alta protezione* (23% - Appennino meridionale, 18% - Appennino centrale, 19% - Alpi Orientali) e territori a *più bassa protezione* (8% - Appennino settentrionale e 14% - Appennino calabro-siculo, 9% Alpi Occidentali). Le situazioni di apparente squilibrio sono in realtà mitigate da un contesto ad elevata naturalità con buona capacità connettiva (aree boscate e naturali): la distribuzione delle AP e delle aree di interesse internazionale (in particolare SIC) tende a configurare un asse strutturale, con situazioni di forte contiguità lungo il sistema di crinale<sup>65</sup> (in misura minore anche lungo i crinali trasversali, particolarmente marcato nella parte orientale delle Alpi) tale da individuare una fascia longitudinale, che integra le aree protette istituite con le aree naturali o seminaturali esterne di notevole integrità (boschi e pascoli), ancora poco soggette a pressioni, in alcuni casi con condizioni di naturalità superiori a quelle di molte delle aree protette<sup>66</sup>; in particolare nell'Appennino le AP e SIC coprono quasi completamente il territorio sopra i 1000 mslm

b) *La fascia costiera e le piccole isole.* Nonostante il suo straordinario interesse ecologico e paesistico la fascia costiera è stata per lungo tempo ignorata dalle politiche di protezione. Tuttavia oggi le aree protette costiere sono aumentate notevolmente rappresentando un quarto delle AP del paese (il 51% delle AP nel sistema costiero sono state istituite nell'ultimo decennio), con una incidenza della superficie protetta superiore alla media nazionale (19%) a cui si può aggiungere il 15% di territorio interessato da SIC esterni alle AP<sup>67</sup>, ma con ambienti urbanizzati pari a quelli della Pianura Padana (ricadono in ambito costiero il 27% delle aree urbanizzate del paese), con più di un terzo di AP aggredite sui bordi da urbanizzazione elevata, oltre ad essere sottoposte ai fattori di impatto legati ai flussi portuali e ai cospicui interessi turistici e commerciali. Il sistema è quindi estremamente vulnerabile, come emerge dalla tabella che segue, il 21% delle aree in ambito costiero (contro il 5% a livello italiano), è costituito da aree di modesta dimensione e assediate da territori quasi completamente urbanizzati, un altro 18% è costituito da aree che presentano elementi di conflittualità con aree urbanizzate localizzate sui bordi, spesso lungo la fascia litoranea.

NUMERO E SUPERFICIE DELLE APC PER LIVELLO DI PRESSIONE SUI BORDI IN ITALIA E IN AMBITO COSTIERO

pressioni	% aree urbanizzate in una fascia di 500 m lungo il perimetro dell'AP	AP Italia		AP ambito costiero		ha	ha%	sup media
		n%	n	n	%			
nulle o basse	aree urbanizzate <5%	892	83	117	61	364.590	79	3.116
situazioni conflittuali	aree urbanizzate tra 7-15%	68	6	26	14	39.569	9	1.522
situazioni critiche	aree urbanizzate tra 15 e 30%	67	6	8	4	52.477	11	6.560
isole assediate	aree urbanizzate >30 o >15 % con perimetro lungo il litorale	49	5	41	21	7.515	2	183
		1076	100	192	100	464151	100	2.417

<sup>65</sup> In particolare emergono concentrazioni di Sic tra loro adiacenti lungo il crinale principale, in ambiti privi di aree protette sul confine franco-liguro e austro-friulano.

<sup>66</sup> Come emerso dai casi studio sul confine Franco-Italiano elaborati per il Programma Interreg 'Coordinamento transfrontaliero degli strumenti di Pianificazione Ambientale e territori riferiti alle aree protette ed alle zone sensibili' edito dal Politecnico di Torino e dal Université Joseph Fourier -Grenoble 1, Laboratoire de la Montagne Alpine, 1997.

<sup>67</sup> le aree naturali ed i pascoli sono maggiormente protetti sulla costa rispetto alla media Italiana (45% contro il 24% a livello nazionale) la loro presenza diffusa ha permesso, in ambito costiero, di individuare un notevole numero di SIC oggi esterni alle aree protette infatti sono esterni il 73% dei SIC contro il 41% a livello nazionale).

I SIC e le AP istituite tendono a configurare, lungo le coste della penisola e in modo più articolato sulle isole maggiori, una collana di siti, anche marini, che, sebbene spesso di ridotte dimensioni<sup>68</sup>, possono contribuire a recuperare una continuità diffusamente interrotta<sup>69</sup>. In sintesi, la fascia costiera è caratterizzata da una contrapposizione e alternanza tra aree a forte sviluppo e diffuse permanenze di aree naturali (15% del territorio), aggredite da un sistema infrastrutturale spesso posizionato in prossimità degli arenili e dallo sviluppo urbano. (le aree urbanizzate rappresentano l'8% del territorio nazionale in cui è localizzato quasi un terzo della popolazione italiana). Al sistema costiero è inevitabilmente connesso il sistema delle isole minori che risultano essere quasi totalmente protette (AP+SIC rappresentano il 98% del territorio). Va valutato che il sistema comprende una percentuale di aree protette in ambienti lacustri elevata (il 46% delle AP costiere, 113 aree), ma anche territori non propriamente litoranei, tanto è vero il 15% delle AP è di tipo montano e il 30% di tipo collinare e di pianura, il che porta a considerare non solo il valore di protezione lungo la costa, ma anche un sistema in parte proteso a delineare opportunità di connessione *mare-monti* di un certo interesse, anche se fortemente sbilanciato nelle diverse tratte costiere.

La situazione non sembra però ancora tale da delineare un vero e proprio sistema, per una elevata frammentazione dei siti, una inadeguata dimensione, una marcata differenziazione dei contesti e un mancato raccordo con il sistema idrografico (le foci) che costituisce il reticolo su cui si sviluppano le principali *connessioni trasversali* tra ambito costiero e fasce montane, su cui è prioritario definire politiche di protezione unitarie, utilizzando i diversi strumenti di pianificazione ordinaria e settoriale, per un raccordo tra le politiche di protezione e quelle di difesa del suolo, in termini di programmazione di interventi coordinati, ma anche per la formazione di nodi protetti di rilevante ruolo ecologico.

c) *Le fasce fluviali* si riconoscono come potenziali assi portanti dell'infrastruttura ecologica, ma al tempo stesso anche luoghi di addensamento dei processi di urbanizzazione ed industrializzazione. Come nella maggior parte dei paesi europei, le fasce fluviali sono scarsamente protette; le aree protette in ambiti fluviali costituiscono il 10% del territorio protetto<sup>70</sup>, concentrate per lo più nella pianura padana (dove rappresentano l'82% delle aree protette) e nella fascia costiera (dove rappresentano il 23%). A differenza della pianura padana<sup>71</sup>, nella parte peninsulare i fiumi sono protetti in modo sporadico, con aree limitate e concentrate su poche aste (Scrivia, Taro, Stirone, nella fascia pre-appennica Emiliana; alcuni fiumi Siciliani). Appare evidente la presenza di alcune zone più protette, altre meno ma comunque con superfici ridotte e isolate. Lo sviluppo delle AP lungo le aste fluviali sembra caratterizzare principalmente le situazioni in cui il sistema idrografico incrocia le situazioni di maggior criticità. Lungo i 6.145 Km delle aste fluviali principali italiane, sono state rilevate le aree protette a distanza inferiore di 500 m. dalle rive: esse interessano 430 km, pari al 7% del totale; mentre sui 12.993 km di aste secondarie, le AP interessano 639 km (pari al 5%). Considerando anche le AP collocate entro i 2 Km dalle rive le percentuali salgono per le aste principali al 18% e per quelle secondarie al 14%. La consistenza e l'organizzazione attuale delle aree protette non sono di per sé sufficienti ad affermare un effetto 'sistemà e nei diversi ambiti gli elementi di vulnerabilità sembrano richiedere politiche di miglioramento del sistema differenziate, in rapporto al diverso ruolo che le AP possono svolgere in funzione degli elementi di connettività presenti e delle situazioni di criticità del contesto. Sebbene sia ormai riconosciuto che la difesa della costa debba essere inquadrata in politiche integrate e coordinate con le dinamiche naturali dell'intero sistema idrografico (problema degli apporti solidi fluviali, dei carichi inquinanti, dei ripascimenti, dell'erosione), il raccordo tra il

<sup>68</sup> le riserve statali sulla costa hanno una superficie media di 500 ha contro i 383 ha a livello nazionale, e le riserve regionali di 900 ha contro i 655 ha a livello nazionale.

<sup>69</sup> Le AP ad una distanza inferiore a 500 m dalla linea di costa sono 127, pari al 63% delle AP della fascia costiera e interessano uno sviluppo della costa di circa 1930 Km, pari ad un quarto dei 7550 Km costieri della Penisola e delle Isole.

<sup>70</sup> Solo il 10% dei parchi europei è lambito dalle aste fluviali principali.

<sup>71</sup> Nella Pianura Padana si concentrano la maggior parte dei parchi fluviali di una certa rilevanza territoriale, per altro esclusi in parte dall'elenco ufficiale delle aree protette.

NUMERO E SVILUPPO LINEARE DELLE AREE PROTETTE (APC) ADIACENTI AI FIUMI PRINCIPALI E SECONDARI.  
(CED-PPN, 2001)

	AP a distanza 500 m aste fluviali								AP a distanza tra 500-1500 m da aste fluviali							
	aste fluviali principali				aste fluviali secondarie				aste fluviali principali				aste fluviali secondarie			
	AP n	%	km <sup>2</sup>	%	AP n	%	km <sup>2</sup>	%	AP n	%	km <sup>2</sup>	%	AP n	%	km <sup>2</sup>	%
1.1 Alpi Occidentali	6	6	14	3	9	5	33	5	14	9	57	8	22	9	91	7
1.2 Alpi Orientali	27	25	74	17	20	12	54	8	43	28	219	31	34	13	136	11
2. Pianura Padana	30	28	190	44	25	15	78	12	43	28	204	29	34	13	219	18
3.1 Appennino settentrionale	8	7	13	3	18	11	79	12	8	5	33	5	24	10	130	11
3.2 Appennino centrale	12	11	48	11	18	11	59	9	14	9	74	11	23	9	112	9
3.3 Appennino meridionale	1	1	19	4	5	3	41	6	2	1	9	1	7	3	101	8
3.4 Appennino calabro-siculo	2	2	3	1	12	7	45	7	2	1	4	1	20	8	86	7
3.5 Fascia tirrenica	16	15	45	10	31	18	172	27	20	13	85	12	42	17	164	13
3.6 Fascia adriatica centrale	1	1	6	1	6	4	12	2	1	1	3	0	7	3	19	2
3.7 Fascia adriatica-ionica	2	2	3	1	9	5	30	5	2	1	3	0	9	4	37	3
4.1 Isole Sicilia	3	3	4	1	13	8	23	4	4	3	9	1	24	10	105	9
4.2 Isole Sardegna	1	1	11	3	4	2	13	2	1	1	4	1	5	2	33	3
4.3 Isole Minori	-	-	0	-	1	1	0	-	-	-	0	-	1	0	2	0
Italia	109	100	430	100	171	100	639	100	154	100	704	100	252	100	1235	100
coste	21	19	68	16	44	26	236	37	26	17	78	11	62	25	282	23

\* Km lungo il fiume interessato dall'area protetta

sistema delle foci e le zone lacustri costiere con le parti montane protette sembra essere deficitario, salvo alcune situazioni.

I SIC contribuiscono in parte a ridurre tale deficit delineando in alcuni casi interessanti prospettive; in particolare sulle aste fluviali in Molise, Puglia, Calabria e Sicilia, con particolare riferimento alla parte ionica e in parte negli ambiti della fascia Tirrenica e Adriatica<sup>72</sup>, e sulle foci della costa Siciliana. Il sistema idrografico mette in rilievo in particolare l'insieme delle aree protette nella parte maggiormente antropizzata del paese, la *pianura padana* e le *terre peninsulari*, in cui gli squilibri e le situazioni di particolare dispersione delle AP, non sono controbilanciati da un robusto sistema di connessione, come nel caso della fascia montana, anche se esiste una 'naturalità' con un carattere particolarmente diffuso sul territorio (considerando l'incidenza della copertura forestale e delle aree agricole con presenza di elementi naturali<sup>73</sup>). In questo senso è auspicabile per la definizione del sistema, una più equa distribuzione e articolazione delle AP per contrastare gli effetti di isolamento e frammentazione del sistema, che presenta interferenze antropiche di diversa natura, in cui il recupero di una buona continuità ambientale si gioca su residue aree naturali e boscate, ma soprattutto sui territori agricoli che presentano ancora un reticolo di naturalità interna o sulle aree di possibile recupero ecologico<sup>74</sup>. La dimensione delle aree<sup>75</sup> e la distanza tra esse costituisce per questi territori un elemento di elevata vulnerabilità, che dovrebbe essere contrastato per poter assegnare alle AP una funzione di riequilibrio e di servizio ambientale nei confronti delle aree di maggior criticità ambientale. In questo senso è auspicabile un superamento delle categorie della L. 394 che possa ricomprendere il giusto ruolo che le AP in contesti non naturali possono giocare nel

<sup>72</sup> Vedi "Aree protette e Sistemi Ambientali" in Progetto APE, Appennino Parco d'Europa (Convenzione tra Ministero e Politecnico di Torino, 2001).

<sup>73</sup> la copertura forestale ha una incidenza di superficie al di sotto del 10% solo nella Pianura Padana e nella fascia Adriatica; a livello nazionale il 16% delle aree agricole complessive hanno compresenza di elementi naturali: nella Pianura Padana e nella fascia tirrenica costituiscono il 10% del territorio, nelle grandi isole il 30-40%, e sull'adriatico il 4,6%.

<sup>74</sup> le superfici naturali, e seminaturali (pascolo, e boschi) e le aree agricole con presenza di elementi naturali costituiscono nella pianura padana il 17% del territorio, nelle terre peninsulari il 28% (con differenze marcate nelle diverse fasce, rappresentano il 38% della fascia tirrenica e il 12% nella fascia adriatica).

<sup>75</sup> La dimensione media delle AP in pianura Padana (2.800 ha) nelle terre peninsulari (2.330 ha), in Sicilia (1.240 ha) è dimezzata rispetto alla media nazionale (4.600).

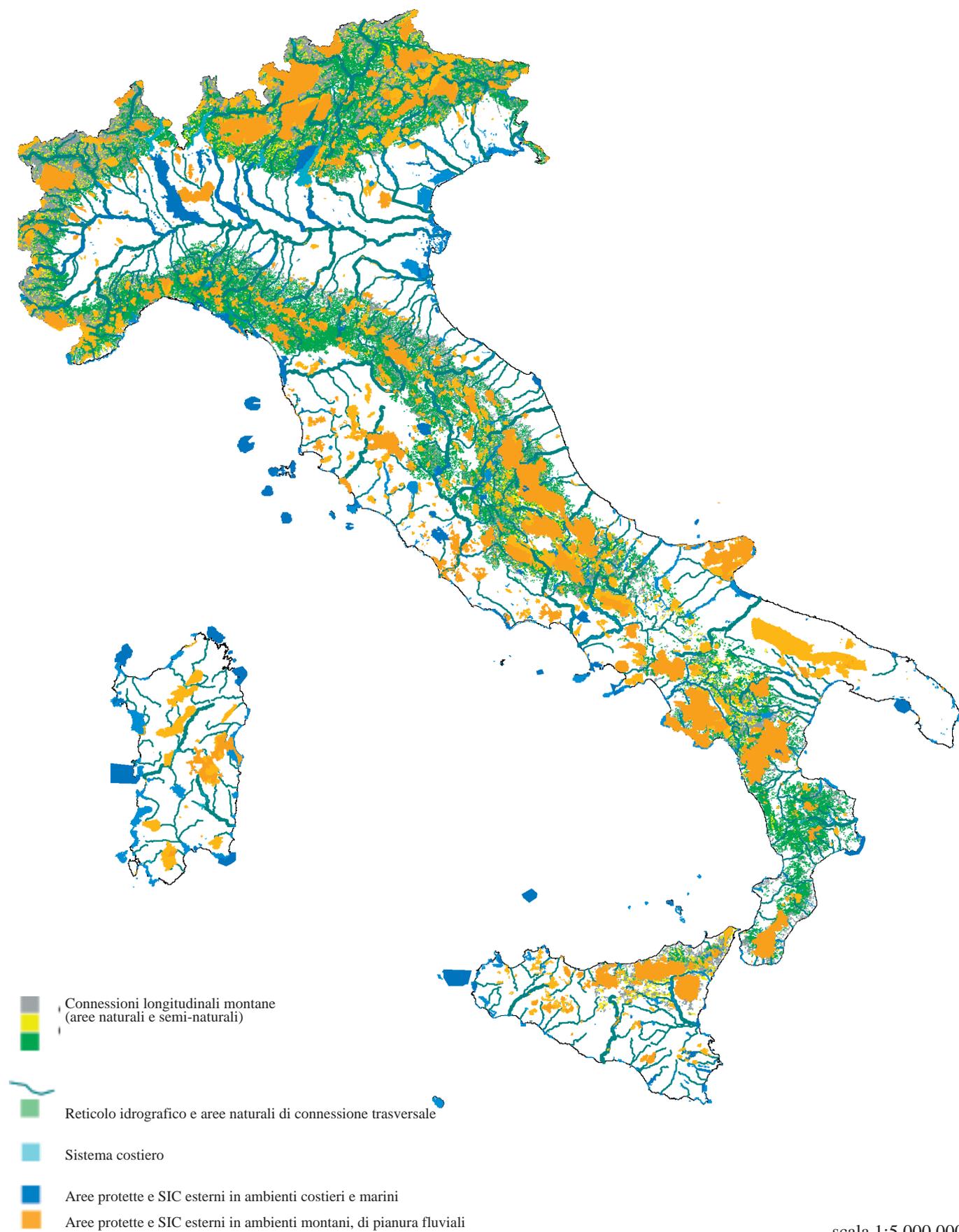
sistema complessivo. Va ricordata inoltre la funzione sociale e culturale che le aree protette esercitano: se consideriamo il rapporto della superficie di area protetta per abitante, nelle aree maggiormente abitate la possibilità di fruizione della natura appare particolarmente debole nell'attuale sistema. Si apre in questo senso una nuova prospettiva che consideri tra le aree protette, anche quelle aree 'potenzialmente' di valore, su cui ricostruire o ampliare, nuovi centri di 'naturalità', proprio in quegli ambiti quali la Pianura Padana, le Terre Peninsulari e le Grandi Isole, dove è concentrato il 72% della popolazione del Paese, e il rapporto del territorio protetto per abitante è molto basso.

L'articolazione delle elaborazioni statistiche e cartografiche negli ambiti sub-nazionali definiti nella ricerca consente di dettagliare ulteriormente le dinamiche spaziali descritte nei precedenti capitoli.

Con riferimento a tali ambiti territoriali emergono alcune considerazioni:

- le dinamiche di sviluppo urbano ed economico si sono concentrate selettivamente in alcune aree geografiche del paese, sfruttando a pieno le opportunità localizzative presenti in ciascun ambito. Questo processo ha determinato nel tempo l'emergere e il consolidamento di fenomeni di specializzazione funzionale, attraverso i quali possiamo oggi identificare i prevalenti caratteri e le "vocazioni" insediative dei diversi ambiti sub-nazionali. In particolare, nel periodo 1951-1991 si registrano i più alti tassi di variazione della popolazione negli ambiti della pianura padana e in quello più vasto dell'appennino e dei territori peninsulari. In quest'ultimo, che comprende aree dai caratteri morfologici e ambientali molto diversi, sono le tre fasce peninsulari (tirrenica, adriatica- centrale, adriatica- ionica) che spiccano per i sostenuti valori di variazione della popolazione. Negli ambiti sopra evidenziati, che con la loro estensione territoriale interessano più di un terzo dell'intero territorio nazionale, si rilevano nel 1991 i più alti tassi di attività e di densità di addetti. Anche l'osservazione della variazione di popolazione nel più recente periodo (1991-2001) conferma la sostanziale vitalità insediativa di questi ambiti sub-nazionali.
- la dinamica economica recente oltre a confermare e rafforzare gli ambiti nazionali interessati storicamente dai più intensi processi di crescita demografica mette anche in luce l'emergere della centralità di nuovi ambiti di sviluppo insediativo (Appennino settentrionale, centrale e meridionale, Alpi orientali, fascia adriatica centrale), quale esito dei processi di diffusione produttiva che hanno interessato dai primi anni '80 vaste aree ritenute "periferiche" del nostro paese (così considerate dalla dinamica delle prime fasi della crescita industriale). Si tratta degli ambiti sub-nazionali che in parte costituiscono la così detta "terza Italia", che negli anni '80 ha contribuito alla tenuta della produttività industriale del nostro paese modificandone sostanzialmente le polarità e le direttrici prioritarie dello sviluppo economico. In particolare, nel 1991 i più alti indici di densità di addetti e i più sostenuti tassi di attività si registrano proprio negli ambiti dell'Appennino e dei territori peninsulari (ad esclusione dell'appennino calabro siculo e della fascia adriatica- ionica) e delle Alpi occidentali, con valori che in alcuni casi si avvicinano agli andamenti occupazionali rilevati nell'ambito della pianura padana (è il caso delle fasce peninsulari).
- la dinamica insediativa (demografica e dell'occupazione) sopra descritta è accompagnata spazialmente dall'emergere, in altri contesti geografici del paese, di ambiti interessati da processi insediativi di minore intensità (Alpi, Appennino calabro-siculo, isole) e da ambiti di progressivo abbandono demografico (Appennino settentrionale, centrale e meridionale).  
Questi sistemi territoriali, come si vedrà oltre, sono anche tra quelli dove si registra la più elevata presenza di territori protetti istituiti. In tali ambiti, caratterizzati da condizioni importanti di naturalità, vanno segnalati i più alti indici di non utilizzo del patrimonio insediativo esistente, che segnala in molti casi (Alpi, Appennino calabro-siculo, isole) la prevalente vocazione turistico-ricettiva di questi sistemi territoriali.
- gli ambiti sopra individuati registrano anche, nel 1991, una maggiore incidenza di addetti in agricoltura sul totale degli addetti. Nelle stesse aree si rileva la prevalenza della superficie boscata che nel complesso conferma l'importante naturalità giocata da queste parti del territorio nazionale in termini di riequilibrio ecologico e ambientale.

Matrici della rete ecologica



SUPERFICIE TERRITORIALE, NUMERO COMUNI E PROVINCE, DENSITÀ E DINAMICHE DEMOGRAFICHE PER AMBITI SUB-NAZIONALI (FONTE: ISTAT 1991, 1998 E 2001, ELAB. LARTU)

	Superficie territoriale *(ha)	N. comuni	N. province ***	Popolazione residente al 1951	Popolazione residente al 1991	Popolazione residente al 1998	Popolazione residente al 2001**	Variazione della popolazione 1951-1991	Variazione della popolazione 1991-1998	Densità al 1998 (ab/kmq)	Indice di non-uso abitativo al 1991
1. ALPI	5.169.905	1.693	22	4.060.396	4.369.278	4.463.493	4.437.164	7,61	2,16	86,34	34,19
1.1 Alpi Occidentali	1.768.488	664	7	1.212.836	1.358.928	1.379.576	1.358.464	12,05	1,52	78,01	42,07
1.2 Alpi Orientali	3.401.417	1.029	15	2.847.560	3.010.350	3.083.917	3.078.700	5,72	2,44	90,67	29,38
2. PIANURA PADANA	5.324.214	2.490	31	14.951.874	19.038.466	19.329.237	19.075.595	27,33	1,53	363,04	11,30
3. APPENNINI E TERR. PENINS.	15.334.726	3.305	59	23.829.613	27.976.434	28.340.833	27.566.467	17,40	1,30	184,81	23,20
3.1 Appennino settentrionale	2.199.449	466	21	2.995.814	2.804.592	2.775.486	2.716.309	-6,38	-1,04	126,19	26,57
3.2 Appennino centrale	3.013.276	626	16	2.709.502	2.387.397	2.422.144	2.332.747	-11,89	1,46	80,38	27,85
3.3 Appennino meridionale	2.164.951	538	9	2.181.601	1.977.306	2.017.049	1.925.372	-9,36	2,01	93,17	28,39
3.4 Appennino calabro-siculo	2.016.884	535	7	3.049.219	3.216.707	3.237.748	3.169.955	5,49	0,65	160,53	31,11
Appennino montano	9.394.560	2.165	48	10.936.136	10.386.002	10.452.427	10.144.383	-5,03	0,64	111,26	28,56
3.5 Fascia tirrenica	3.048.856	600	15	7.932.800	11.370.821	11.555.025	11.180.841	43,34	1,62	379,00	16,44
3.6 Fascia adriatica centrale	882.908	295	8	1.730.637	2.077.024	2.146.662	2.141.267	20,02	3,35	243,14	22,15
3.7 Fascia adriatica-ionica	2.008.402	245	6	3.230.040	4.142.587	4.186.719	4.099.976	28,25	1,07	208,46	25,52
Terre peninsulari	5.940.166	1.140	29	12.893.477	17.590.432	17.888.406	17.422.084	36,43	1,69	301,14	19,38
4. ISOLE	4.260.994	612	24	4.673.654	5.393.853	5.423.119	5.226.342	15,41	0,54	127,27	29,14
4.1 Sicilia	1.802.326	207	8	3.270.416	3.608.450	3.645.191	3.480.558	10,34	1,02	202,25	30,31
4.2 Sardegna	2.385.378	373	4	1.258.331	1.630.571	1.610.763	1.585.415	29,58	-1,21	67,53	24,21
4.3 Isole Minori	73.290	32	12	144.907	154.832	167.165	160.369	6,85	7,97	228,09	43,00
ITALIA	30.089.839	8.100	98	47.515.537	56.778.031	57.556.682	56.305.568	19,49	1,37	191,28	21,15
5. COSTE (fascia sovrapposta)	4.202.832	639	53	12.572.584	16.726.165	15.704.058	16.068.137	33,04	-6,11	373,65	26,85

\* La superficie territoriale derivante dalla somma dei comuni, non corrisponde esattamente a quella pubblicata sul volume dell'ISTAT "Le regioni in cifre", edizione 1992\*\* Alcune province sono interessate da più ambiti\*\*\* Dati provvisori Censimento ISTAT 2001

USO DEL SUOLO PER AMBITI SUB-NAZIONALI (FONTE: ISTAT 1990, ELAB. LARTU)

Ambiti	Superficie territoriale*(ha)	N. comuni	N. province**	SAU totale (ha)	% Superficie boscata 1990	% Superficie a pioppeti 1990	% SAU a prati e pascoli 1990	% SAU a colture 1990	% SAU a seminativi 1990
1. ALPI	5.169.905	1.693	22	1.400.320,61	30,57	0,06	83,93	8,23	7,82
1.1 Alpi Occidentali	1.768.488	664	7	505.613,64	24,16	0,14	83,39	8,23	8,37
1.2 Alpi Orientali	3.401.417	1.029	15	894.706,97	33,90	0,01	84,23	8,22	7,51
2. PIANURA PADANA	5.324.214	2.490	31	3.332.983,73	3,36	1,65	8,05	11,42	80,53
3. APPENNINI E TERR. PENINS.	15.334.726	3.305	59	7.746.620,68	20,09	0,09	22,4	23,42	54,18
3.1 Appennino settentrionale	2.199.449	466	21	659.159,55	31,82	0,08	35,44	13,35	51,21
3.2 Appennino centrale	3.013.276	626	16	1.309.362,15	26,42	0,07	41,36	10,30	48,34
3.3 Appennino meridionale	2.164.951	538	9	1.182.120,32	19,10	0,04	24,56	15,35	60,10
3.4 Appennino calabro-siculo	2.016.884	535	7	962.364,77	20,64	0,11	28,80	36,07	35,13
<i>Appennino montano</i>	<i>9.394.560</i>	<i>2.165</i>	<i>48</i>	<i>4.113.006,79</i>	<i>24,76</i>	<i>0,07</i>	<i>32,64</i>	<i>18,27</i>	<i>49,09</i>
3.5 Fascia tirrenica	3.048.856	600	15	1.506.988,13	19,96	0,15	15,05	23,28	61,67
3.6 Fascia adriatica centrale	882.908	295	8	613.075,56	4,71	0,13	2,15	19,20	78,65
3.7 Fascia adriatica-ionica	2.008.402	245	6	1.513.550,20	5,18	0,03	10,08	39,27	50,64
<i>Terre peninsulari</i>	<i>5.940.166</i>	<i>1.140</i>	<i>29</i>	<i>3.633.613,89</i>	<i>12,7</i>	<i>0,11</i>	<i>10,81</i>	<i>29,25</i>	<i>59,94</i>
4. ISOLE	4.260.994	612	24	2.439.739,36	15,55	0,03	37,49	17,68	44,83
4.1 Sicilia	1.802.326	207	8	1.073.516,36	5,12	0,05	11,56	29,58	58,86
4.2 Sardegna	2.385.378	373	4	1.357.568,27	23,50	0,02	58,15	8,06	33,79
4.3 Isole Minori	73.290	32	12	8.654,73	13,30	0,00	15,17	48,91	35,92
ITALIA	30.089.839	8.100	98	14.919.664,38	18,29	0,35	27,44	18,37	54,19
5. COSTE (fascia sovrapposta)	4.202.832	639	53	2.055.356,31	12,35	0,06	18,28	31,06	50,65

\* La superficie territoriale derivante dalla somma dei comuni, non corrisponde esattamente a quella pubblicata sul volume dell'ISTAT "Le regioni in cifre", edizione 1992 \*\* Alcune province sono interessate da più ambiti

SUPERFICIE TERRITORIALE, NUMERO COMUNI E PROVINCE, DENSITÀ E DINAMICHE DEMOGRAFICHE PER AMBITI SUBNAZIONALI (FONTE: ISTAT 1991, 1998 E 2001, ELAB. LARTU)

Ambiti	Superficie territoriale* (ha)	N° comuni	N° province **	Popolazione residente al 1951	Popolazione residente al 1991	Popolazione residente al 1998	Popolazione residente al 2001 ****	Variazione della popolazione 1951-1991	Variazione della popolazione 1991-1998	Densità al 1998 (ab./kmq)	Indice di non-uso abitativo al 1991
1. ALPI	5.169.905	1.693	22	4.060.396	4.369.278	4.463.493	4.437.164	7,61	2,16	86,34	34,19
1.1 Alpi Occidentali	1.768.488	664	7	1.212.836	1.358.928	1.379.576	1.358.464	12,05	1,52	78,01	42,07
1.2 Alpi Orientali	3.401.417	1.029	15	2.847.560	3.010.350	3.083.917	3.078.700	5,72	2,44	90,67	29,38
2. PIANURA PADANA	5.324.214	2.490	31	14.951.874	19.038.466	19.329.237	19.075.595	27,33	1,53	363,04	11,30
3. APPENNINI E TERR. PENINS.	15.334.726	3.305	59	23.829.613	27.976.434	28.340.833	27.566.467	17,40	1,30	184,81	23,20
3.1 Appennino settentrionale	2.199.449	466	21	2.995.814	2.804.592	2.775.486	2.716.309	-6,38	-1,04	126,19	26,57
3.2 Appennino centrale	3.013.276	626	16	2.709.502	2.387.397	2.422.144	2.332.747	-11,89	1,46	80,38	27,85
3.3 Appennino meridionale	2.164.951	538	9	2.181.601	1.977.306	2.017.049	1.925.372	-9,36	2,01	93,17	28,39
3.4 Appennino calabro-siculo	2.016.884	535	7	3.049.219	3.216.707	3.237.748	3.169.955	5,49	0,65	160,53	31,11
<i>Appennino montano</i>	<i>9.394.560</i>	<i>2.165</i>	<i>48</i>	<i>10.936.136</i>	<i>10.386.002</i>	<i>10.452.427</i>	<i>10.144.383</i>	<i>-5,03</i>	<i>0,64</i>	<i>111,26</i>	<i>28,56</i>
3.5 Fascia tirrenica	3.048.856	600	15	7.932.800	11.370.821	11.555.025	11.180.841	43,34	1,62	379,00	16,44
3.6 Fascia adriatica centrale	882.908	295	8	1.730.637	2.077.024	2.146.662	2.141.267	20,02	3,35	243,14	22,15
3.7 Fascia adriatica-ionica	2.008.402	245	6	3.230.040	4.142.587	4.186.719	4.099.976	28,25	1,07	208,46	25,52
<i>Terre peninsulari</i>	<i>5.940.166</i>	<i>1.140</i>	<i>29</i>	<i>12.893.477</i>	<i>17.590.432</i>	<i>17.888.406</i>	<i>17.422.084</i>	<i>36,43</i>	<i>1,69</i>	<i>301,14</i>	<i>19,38</i>
4. ISOLE	4.260.994	612	24	4.673.654	5.393.853	5.423.119	5.226.342	15,41	0,54	127,27	29,14
4.1 Sicilia	1.802.326	207	8	3.270.416	3.608.450	3.645.191	3.480.558	10,34	1,02	202,25	30,31
4.2 Sardegna	2.385.378	373	4	1.258.331	1.630.571	1.610.763	1.585.415	29,58	-1,21	67,53	24,21
4.3 Isole Minori	73.290	32	12	144.907	154.832	167.165	160.369	6,85	7,97	228,09	43,00
ITALIA	30.089.839	8.100	98	47.515.537	56.778.031	57.556.682	56.305.568	19,49	1,37	191,28	21,15
5. COSTE (fascia sovrapposta)	4.202.832	639	53	12.572.584	16.726.165	15.704.058	16.068.137	33,04	-6,11	373,65	26,85

\* La superficie territoriale derivante dalla somma dei comuni, non corrisponde esattamente a quella pubblicata sul volume dell'ISTAT "Le regioni in cifre", edizione 1992

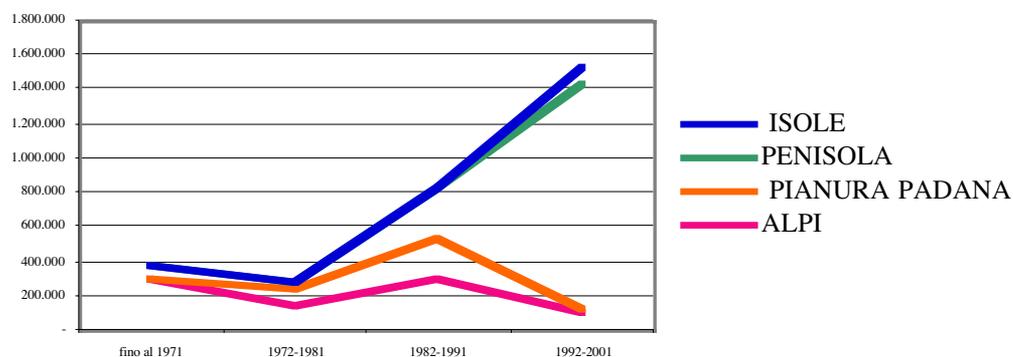
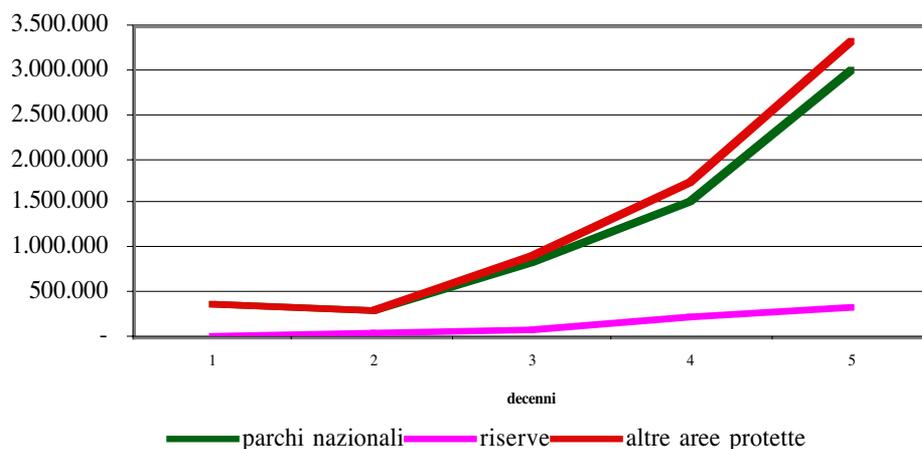
\*\* Alcune province sono interessate da più ambiti

\*\*\* Dati provvisori Censimento ISTAT 2001

### 2.3.5. Consistenza, dinamiche e caratteri delle aree protette nazionali

Le aree protette italiane hanno avuto un notevole impulso (in linea con gli altri paesi europei) dagli anni settanta. Nell'ultimo decennio, anche per effetto della Legge del 1991, la superficie protetta in tutte le categorie è quasi raddoppiata, anche se con crescita diversa nelle diverse regioni Italiane. La crescita dei parchi ha avuto uno sviluppo incrementale sulle isole e nella penisola, mentre nella Pianura Padana e nelle Alpi la crescita, dopo gli anni ottanta, si è arrestata; le riserve sono cresciute in modo lineare in tutto il paese, anche se maggiormente nella penisola e nelle isole.

Superficie istituita di aree protette in Italia per decenni e per categorie



Istituzioni di Parchi per decenni e per ambiti geografici

La crescita consistente ha comportato un allargamento delle competenze in materia di aree protette ai diversi livelli di governo e una pluralità di soggetti gestori, che tende ad aumentare, con un coinvolgimento sempre maggiore sia dei Comuni che delle Province, ed un progressivo decentramento da parte dello Stato. Delle 143 Riserve Statali (113.773 ha), istituite con provvedimento a livello nazionale, solo 9 rimarranno a gestione statale (circa 10.000 ettari).

NUMERO E SUPERFICIE DELLE RISERVE STATALI PER ENTE GESTORE

ente gestore	n	ha
Parchi nazionali (riserve interne)	35	34.232
Parchi nazionali (riserve esterne)	6	8.853
Parchi nazionali in via di istituzione	11	3506
Amm. Regionali	59	16.087
Comuni	1	17.243
Stato	9	10.000
Associazioni e Università	6	

I comuni italiani gestiscono il 13% delle aree protette (quasi pari alla quota gestita direttamente da parte delle Regioni), per lo più sono riserve, ma anche nuove categorie quali le ANPIL (aree protette di interesse locale) definite dalla Regione Toscana, o i Parchi Locali di Interesse Comunale della Regione Lombardia, tipologie di AP per lo più, salvo per la Toscana, riferite ad aree di limitate dimensioni. A questo 13% si aggiunge il coinvolgimento dei Comuni nella partecipazione ai consorzi, che gestiscono un altro 7% delle aree protette (in prevalenza Parchi), localizzati per lo più in Lombardia, Friuli e Umbria, e nelle Comunità del Parco sia per i Parchi Nazionali che per quelli Regionali. Le comunità montane sembrano rimanere per lo più escluse dalla gestione delle aree protette, eccetto per la regione Lombardia e Sardegna; più attivo l'impegno delle Province, che gestiscono il 22% delle aree protette italiane, per lo più legate alle riserve o altre aree di modeste dimensioni, con un ruolo emergente in Lombardia, Sicilia e Toscana. L'articolazione della gestione nei diversi livelli di governo sembra far emergere un coinvolgimento degli enti territoriali più articolato in alcune regioni (Lombardia, Toscana, Sicilia, in parte Lazio e Liguria) e generalmente poco articolato nella maggior parte delle regioni appenniniche.

Questo allargamento istituzionale di responsabilità nella gestione delle risorse naturali mette in luce un ruolo nuovo che può essere assunto dagli *Enti locali*, nella compartecipazione alla gestione delle aree protette, sia in forma diretta che in forma coordinata. I comuni coinvolti dalle 725 aree protette censite sono 2171, pari al 27% dei comuni Italiani, di questi 1950 sono coinvolti solo per una parte del loro territorio e il 10% (221) sono totalmente ricompresi in aree protette. Un altro 6% di tutti i comuni (501) sono adiacenti ad aree protette e quindi in parte coinvolti anche se non istituzionalmente. Più di un terzo dei comuni Italiani a diversi livelli sono quindi coinvolti dalla presenza di una o più aree protette, il numero tende a salire notevolmente se consideriamo anche la distribuzione dei SIC, che, data la loro distribuzione geografica su tutto il paese, porrà in termini gestionali l'esigenza di un forte coinvolgimento dei Comuni. Se si analizza la distribuzione delle comunità locali coinvolte nelle aree protette è immediato notare delle fasce di continuità in particolare sulla fascia montana appenninica, lungo il litorale tirrenico e delle Isole maggiori, e in parte sul crinale alpino; sulle Alpi i comuni sono distribuiti più per nodi che per fasce, con maggiori concentrazioni e continuità sulle Alpi Orientali; vi è, inoltre, una certa continuità di comuni coinvolti lungo le aste fluviali padane.

Il maggior impegno diretto nella gestione delle aree protette da parte degli enti territoriali ai vari livelli, va tenuto in conto nella definizione delle categorie di aree protette, da una parte in vista di una gestione più allargata sul territorio delle risorse naturali, dall'altra per una rivalutazione della funzione degli Enti Parco. In una prospettiva aperta ad una gestione molto articolata la funzione degli *Enti Parco* va rivisitata, individuando il più opportuno tra diversi possibili ruoli, oggi in parte confusamente sostenuti.<sup>76</sup> Si tratta di fatto di enti, non locali o territoriali, con un ruolo *specifico* in quanto referenti di una gestione 'speciale' anche se coordinata e da coordinare con la gestione del resto del territorio. Un ruolo specifico che può essere assunto operativamente in quanto sperimentazione prioritariamente rivolta alla gestione delle risorse naturali e del paesaggio, da raccordare al resto del territorio. In questo senso forse i Parchi, in quanto aree naturali gestite da ente apposito, non sembrano arrivati ad un particolare incremento rispetto alla situazione attuale (se non per alcune emergenze naturali non ancora protette) ma semmai ad una connotazione più specifica, che ne valorizzi il ruolo di coordinamento e promozione nei confronti degli enti territoriali, ai diversi livelli; come sembra avvenire in alcuni casi in cui i Parchi sono coinvolti nella gestione dei PIT o dei Patti Territoriali, diventando 'sul campo' enti di riferimento per le misure di intervento che riguardano la gestione delle risorse naturali, come emerge dalle indagini specifiche (cap. 2.3.7).

<sup>76</sup> Nella categoria 'Parco Regionale' sono state riunite tutte le aree protette così denominate dalle regioni, ma di queste il 7% non sono gestite da appositi enti, bensì da Comuni (10 casi), o dalle Province (3 casi), o dalle Regioni (13 casi) o da consorzi che vedono una pluralità di soggetti coinvolti.

NUMERO, SUPERFICIE, INCIDENZA TERRITORIALE DELLE APT PER CATEGORIE E PER REGIONE \*\*\*  
(CED PPN, 2001)

	Parchi Nazionali *		Parchi Regionali		Riserve statali **		Riserve Regionali***		AltreAree**		Totale aree protette *		Ha/ab.			
	n	ha	% su reg	n	ha	% su reg	n	ha	% su reg	n	ha	% su Italia		Ha/ab.		
Abruzzo	3	234.729	21,7	1	50.288	4,7	14	3.572	0,3	14	7.867	0,7	33	297.006	27,5	0,28
Basilicata	1	91.317	9,1	2	33.655	3,4	8	754	0,1	1	1.197	0,1	17	127.923	12,8	0,13
Calabria	3	192.455	12,8	1	15.095	1,0	16	4.378	0,3	3	1.625	0,1	23	213.553	14,2	0,14
Campania	2	189.530	13,9	7	137.070	10,1	4	973	0,1	4	10.030	0,7	20	337.729	24,8	0,25
Emilia Romagna	1	18.426	0,8	13	60.201	2,7	17	3.907	0,2	3	1.709	0,1	47	84.426	3,8	0,04
Friuli VG	3	32.058	-	2	46.352	5,9	2	399	0,1	11	7.043	0,9	35	54.369	6,9	0,07
Lazio	1	3.860	0,7	16	115.608	6,7	9	17.587	1,0	14	43.091	2,5	71	210.443	12,2	0,12
Liguria	1	60.176	2,5	8	56.402	10,4	1	16	0,0	3	23	0,0	15	60.320	11,1	0,11
Lombardia	1	62.838	6,5	21	443.777	18,6	2	244	0,0	65	5.905	0,2	131	518.693	21,7	0,22
Marche	2	5.400	1,2	4	21.538	2,2	2	2.117	0,2	42	8.591	0,4	8	86.493	8,9	0,09
Molise	1	55.094	7,4	7	124.936	16,9	3	1.190	0,3	2	1.161	0,3	6	7.751	1,7	0,02
P.A. Bolzano	1	19.350	3,1	2	80.964	13,0	-	-	-	27	848	0,1	169	1.406	0,2	0,25
P.A. Trento	2	44.544	1,8	21	133.707	5,3	2	-	-	4	1.201	0,2	38	1.645	0,3	0,17
Piemonte	1	121.118	6,3	2	549	0,0	16	7.648	0,4	31	11.305	0,4	61	192.546	7,6	0,08
Puglia	3	86.626	3,6	2	6.700	0,3	2	648	0,4	1	2.913	0,1	20	129.905	6,7	0,07
Sardegna	2	35.887	1,6	6	47.439	2,1	34	8.439	0,4	1	2.913	0,1	28	96.429	4,0	0,04
Sicilia	1	18.609	2,2	7	40.875	4,8	3	183.624	7,1	83	90.546	3,5	86	274.170	10,7	0,11
Toscana	1	37.177	11,4	1	3.521	1,1	9	512	0,2	34	29.703	1,3	105	153.818	6,7	0,07
Umbria	1	31.512	1,7	5	56.666	3,1	6	2.119	0,1	29	32.350	1,4	8	59.484	7,0	0,07
Valle d'Aosta	21	1.340.706	4,4	131	1.658.966	5,5	13	3.475	0,2	6	2.119	0,1	11	41.210	12,6	0,13
Veneto	1	31.512	1,7	5	56.666	3,1	6	2.119	0,1	25	93.773	0,7	25	93.773	5,1	0,05
Italia	21	1.340.706	4,4	131	1.658.966	5,5	143	54.699	0,2	342	217.638	0,7	989+	3.325.484	11,0	0,11

+ sono escluse le 15 riserve marine

\* Nella somma il numero dei parchi nazionali non tiene conto delle divisioni tra le regioni di appartenenza

\*\*\* La superficie delle riserve è al netto delle superfici ricadenti nei parchi regionali o nazionali

. % su superficie territoriale regione

Di seguito vengono espone alcune considerazione emerse dalle elaborazioni definite nel corso della ricerca su un sottoinsieme (APc) che rappresenta in termini di superficie il 98% dell'insieme generale APt come definito al cap. 2.3.3<sup>77</sup>.

### A) La struttura degli usi e delle coperture del suolo

Emerge innanzitutto una forte eterogeneità delle aree protette italiane sotto diversi profili anche se dal punto di vista geografico-ambientale la maggioranza della superficie protetta italiana è in aree montane (73%) e in misura minore ad ambienti lacustri e marini (16%).

Per ogni AP sono stati elaborati gli usi e la copertura del suolo (fonte Corine Land Cover), la stessa elaborazione è stata operata sulle fasce esterne di ogni area protetta (fascia di 500 m e di 1500 m), per analizzare la continuità strutturale tra area Protetta ed immediato intorno e rilevare elementi di pressione sui bordi; l'elaborazione è stata inoltre operata sui contesti delle APc costituiti dai territori comunali totalmente o parzialmente ricompresi nelle APc per verificare la diversità strutturale in un più ampio raggio.

Le classificazioni ottenute, per le aree di modeste dimensioni, possono risultare in parte distorte per la scala di rilievo dei dati di Corine Land Cover (1:100.000) con un limite minimo nel riconoscimento delle unità spaziali di 25 ettari. Ciò nonostante in riferimento all'informazione omogenea sul territorio nazionale di Corine Land Cover si possono cogliere alcune interessanti notazioni.

DISTRIBUZIONE USI E COPERTURE DEL SUOLO SUL TERRITORIO NAZIONALE E NELLE AREE PROTETTE(APc)  
(FONTE CORINE LAND COVER, 2001)

ambienti	Naturali e pascoli		Boschi		Aree agricole		aree urbanizzate		totale	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
APc	1.282.811	38	1.265.696	38	748.051	22	68.574	2	3.365.131	100
Italia	5.317.336	18	7.088.114	23	16.511.018	55	1.268.150	4	30.184.618	100

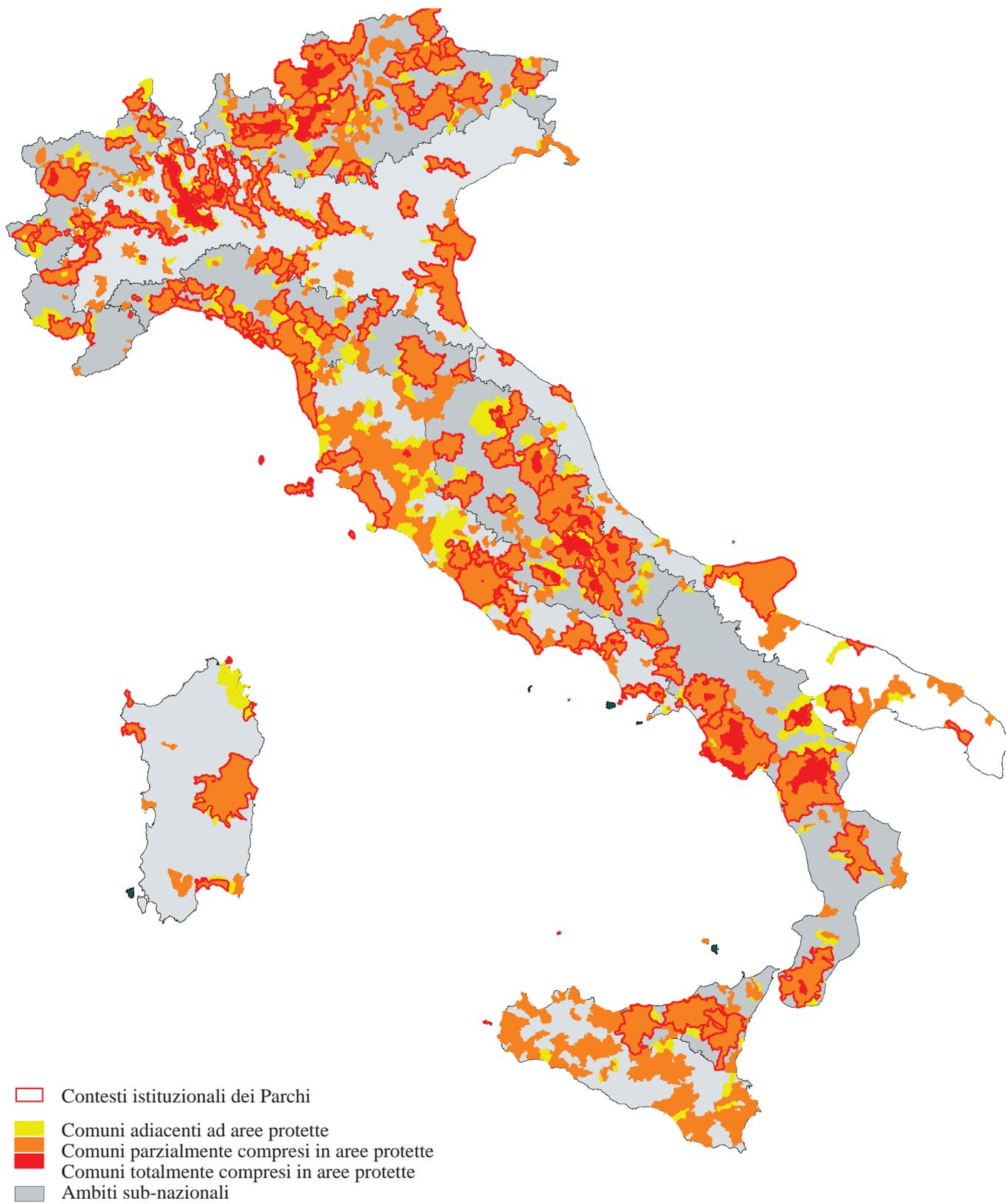
SUPERFICIE DELLE AREE PROTETTE (APc) PER CATEGORIE DI USO DEL SUOLO E PER GRANDI SISTEMI SUB-NAZIONALI  
(FONTE CORINE LAND COVER, 2001)

	Natura e Pascoli			Boschi			aree agricole			aree urbanizzate			totale		
	ha AP	% Ap	% *	ha	% Ap	% *	ha	% A	% *	ha	% A	% *	totale AP	% AP	% *
1.1 Alpi Occidentali	128.704	77	47	36.053	22	36	2.051	1	15	313	0,2	2	167.122	100	100
1.2 Alpi Orientali	375.283	57	32	257.168	39	45	20.869	3	20	4.148	0,6	3	657.469	100	100
2. Pianura Padana	46.852	13	5	55.301	15	4	234.041	63	81	37.010	9,9	9	373.203	100	100
3.1 App settentrion.	43.338	25	13	118.342	67	52	13.378	8	33	988	0,6	3	176.047	100	100
3.2 App. centrale	213.975	39	19	264.174	48	39	67.838	12	40	3.064	0,6	2	549.050	100	100
3.3 App meridionale	126.459	26	15	235.630	48	24	131.439	27	59	2.283	0,5	1	495.811	100	100
3.4 App. calabro.-siculo	134.672	46	18	108.361	37	25	48.305	17	54	995	0,3	3	292.332	100	100
3.5 F. tirrenica	40.458	17	8	91.441	37	23	104.574	43	62	8.482	3,5	6	244.955	100	100
3.6 F.adriatica. centrale	541	5	3	1.472	14	4	7.577	73	87	854	8,2	5	10.443	100	100
3.7 F. adriatica.-ionica	57.584	42	10	42.687	31	6	37.415	27	80	633	0,5	4	138.318	100	100
4.1 Sicilia	20.429	36	14	13.681	24	4	21.753	38	78	1.208	2,1	5	57.071	100	100
4.2 Sardegna	45.997	53	34	34.930	41	16	3.867	4	48	1.281	1,5	2	86.075	100	100
4.3 Isole Minori	48.519	41	44	6.456	6	15	54.944	47	33	7.314	6,2	8	117.233	100	100
Italia	1.282.811	38	18	1.265.696	38	23	748.051	22	55	68.574	2,0	4	3.365.131	100	100
5. Costiero	338.685	38	18	278.097	31	11	248.973	28	63	19.972	2,3	8	885.726	100	100

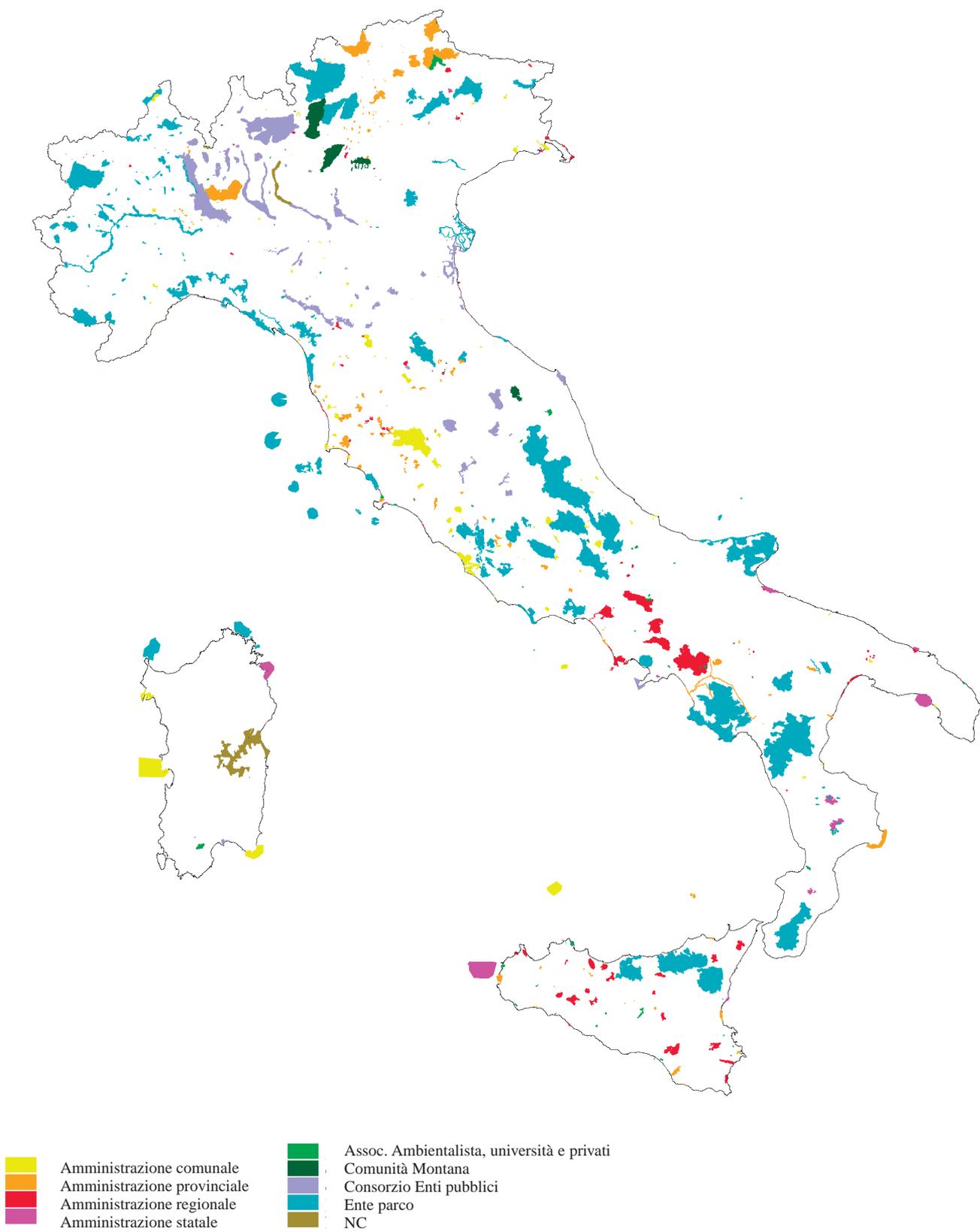
\* % usi del suolo del sistema.

<sup>77</sup> APt, insieme di 1.004 aree protette italiane, costituito da tutte le aree protette istituite a livello nazionale e regionale secondo le rispettive leggi; APc, sotto-insieme del precedente comprendente 725 aree sulle quali sono state approfondite le elaborazioni, derivate da informazioni presenti nel GIS.

Comuni totalmente o parzialmente compresi in aree protette, comuni adiacenti e contesti dei Parchi



Enti gestori delle aree protette



La struttura di usi del suolo delle AP è prevalentemente definita da coperture naturali e da usi forestali, anche se emerge una certa incidenza del territorio agricolo e urbanizzato (il 5% della superficie nazionale è inclusa in aree protette). Una quota considerevole del territorio naturale nazionale è esterno alle aree protette (76%), le AP comprendono quote di territorio naturale sopra la media nazionale in particolare in ambito costiero (44%), nelle Alpi Orientali (35%), nell'Appennino centro-meridionale (38%) e nelle isole. Inoltre, la struttura delle Aree Protette pare in modo considerevole discostarsi dalla struttura del sistema sub-nazionale a cui le stesse appartengono. In qualche modo emergono come i luoghi delle differenze, costituiscono 'emergenze' in riferimento al contesto geografico, sono meno rappresentative di ciò che ci si poteva aspettare. Infatti la distribuzione delle coperture del suolo nelle aree protette rispetto alla distribuzione nel sistema di appartenenza appare differente, in particolare: nelle AP della pianura padana, nella fascia adriatico-ionica ed in Sicilia la consistenza delle aree boscate e naturali è superiore a quella presente nel sistema, nel sistema Calabro-siculo la struttura delle AP è più naturale di quella del sistema; nelle Alpi il bosco è meno rappresentato nelle AP rispetto alla struttura del sistema alpino; nell'Appennino meridionale, nella fascia adriatica e in Sardegna le AP hanno una rappresentatività delle aree naturali maggiore che nel sistema di appartenenza.

Sulla base delle percentuali delle 5 categorie principali di uso del suolo (Componenti naturali, pascolo, bosco, aree agricole e aree urbanizzate<sup>78</sup>) presenti in ciascuna area protetta sono state definite delle categorie 'strutturali'<sup>79</sup> che rendono conto delle diverse composizioni, seguendo un criterio di dominanza e di complessità, si distinguono:

a) *ambienti dominati da una componente*, quando una componente supera il 60% dell'area, con eccezione per le aree naturali in cui il limite posto è più basso (45%), suddivisi a loro volta in strutture:

- a dominanza naturale:  $N+P > 45\%$  con  $Ag < 20\%$
- a dominanza naturale in ambiente agricolo:  $N+P > 45\%$  con  $Ag > 20\%$
- a dominanza forestale  $B > 60\%$  e  $U < 10\%$
- a dominanza agricola  $Ag > 60\%$  e  $U < 10\%$

b) *ambienti misti*, in cui le cinque categorie si distribuiscono più o meno equamente, suddivisi in ambienti ad ecosistema misti:

- con prevalenza di componenti agro-forestali  $N < 45\%$  e  $30\% < B > 60\%$  e  $U < 10\%$
- con prevalenza di componenti naturale  $N < 45\%$  e  $B < 60\%$  e  $Ag < 30\%$   $U < 10\%$

c) *ambienti con percentuale elevata di aree insediate*:

- ambienti fortemente urbanizzati  $U > 10\%$

La maggioranza delle aree protette hanno una componente dominante (75%), in parte legate ai caratteri del sistema a cui appartengono (nelle Alpi domina la natura; nella pianura padana, in Sicilia e nella fascia adriatica l'agricoltura, nell'Appennino il bosco) ma non in modo omogeneo; solo un 17% delle aree protette ha una maggiore complessità dell'ecosistema, e tra questi prevalgono gli ecosistemi agro-forestali. La maggior antropizzazione sembra ricadere nei parchi con dimensione media, dove, come vedremo, vi è anche una maggior presenza di popolazione. Le categorie ambientali si distribuiscono in modo quasi uniforme rispetto alle diverse categorie di aree protette, sebbene vada rilevato che le situazioni di maggior antropizzazione interna (aree urbanizzate >10%) siano presenti nei Parchi Regionali e nelle altre AP, e che le aree protette istituite a livello nazionale siano maggiormente localizzate in ambienti 'naturali'.

<sup>78</sup> N= aree naturali: roccia, ghiacciai, spiagge e aree sabbiose, ghiaietti cespuglieti (considerati abbandoni in stato di avanzata naturalizzazione). P = pascoli; B= boschi, Ag =aree agricole U = aree industriali ed insediate.

<sup>79</sup> Le categorie sono calibrate al fine di cogliere la complessità strutturale dei parchi, evidenziando quegli ambienti con percentuale elevata di coperture naturali (tendenzialmente poco o meno utilizzati dall'uomo), distinguendole da quelli caratterizzati da coperture forestali, la cui naturalità può essere assai diversa da caso a caso; la soglia del 10% di territorio urbanizzato quale indicatore di ambienti più influenzati da ambienti antropici, è risultata una soglia significativa di differenziazione, tenendo conto che la media nazionale è del territorio urbanizzato è del 4% e la media nella pianura padana è del 9%.

NUMERO DI APC PER STRUTTURA AMBIENTALE E PER SISTEMI  
(FONTE CORINE LAND COVER)

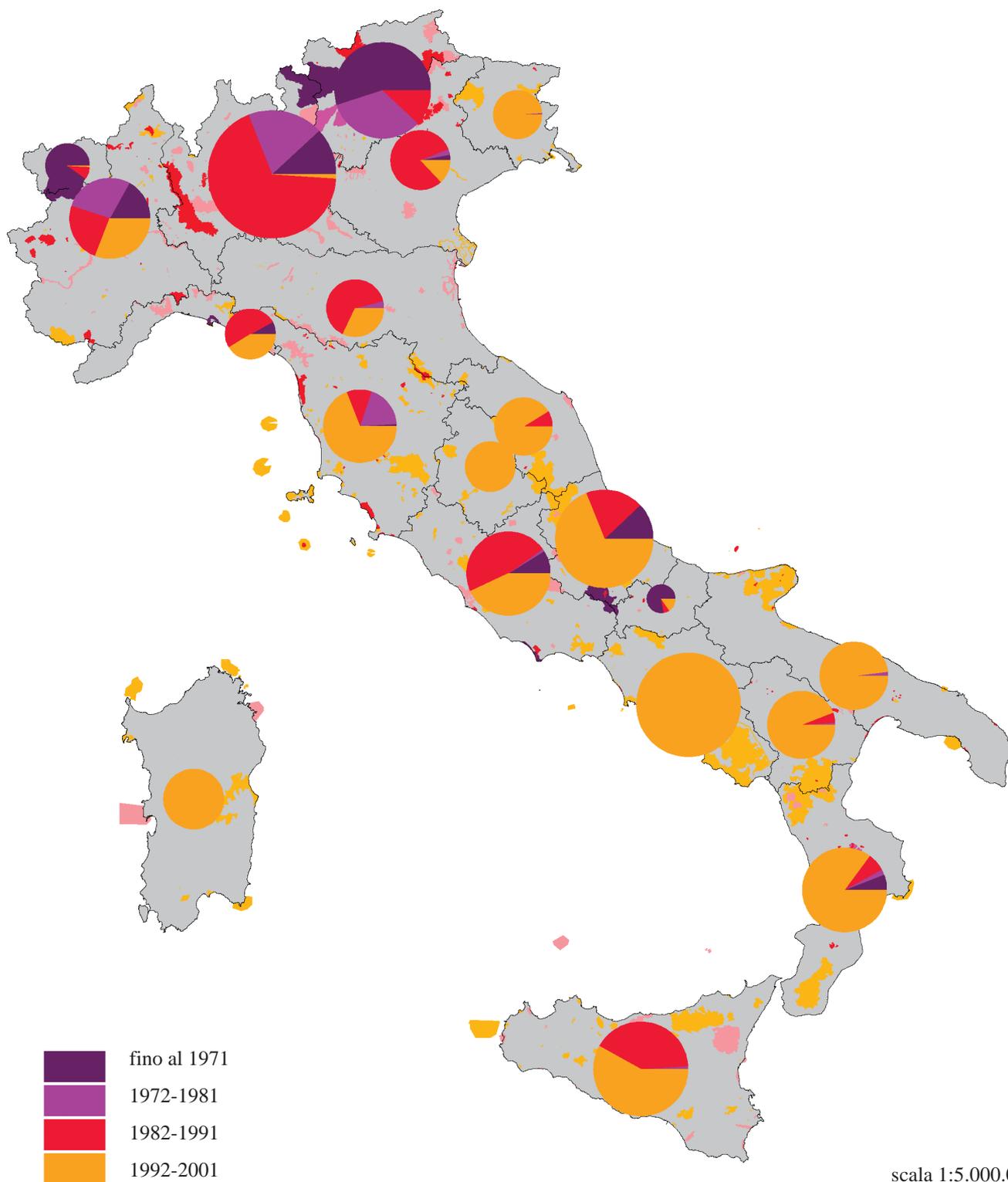
	ecosomaico a dominanza								ecosomaico misto a prevalenza				tot			
	Naturale		Naturale e agricolo		forestale		agricola		agro-forestale		naturale				fortemente antropizzato	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%			n	%
1.1 Alpi Occidentali	19	42	2	4	9	20	4	9	4	9	2	4	5	11	45	100
1.2 Alpi Orientali	39	30	1	1	51	39	22	17	6	5	6	5	6	5	131	100
2. Pianura Padana	20	15	5	4	22	17	45	34	21	16	5	4	13	10	131	100
3.1 Appennino settentrionale	8	13	2	3	35	58	1	2	7	12	5	8	2	3	60	100
3.2 Appennino centrale	8	14	1	2	26	46	4	7	8	14	9	16	-	-	56	100
3.3 Appennino meridionale	2	9	2	9	13	59	-	-	3	14	2	9	-	-	22	100
3.4 Appennino calabro-siculo	8	27	1	3	13	43	4	13	1	3	1	3	2	7	30	100
3.5 Fascia tirrenica	15	11	7	5	48	36	29	21	12	9	7	5	17	13	135	100
3.6 Fascia adriatica centrale	-	-	-	-	-	-	5	56	2	22	-	-	2	22	9	100
3.7 Fascia adriatica-ionica	4	16	-	-	10	40	3	12	3	12	3	12	2	8	25	100
4.1 Isole Sicilia	7	15	5	11	2	4	16	35	10	22	2	4	4	9	46	100
4.2 Isole Sardegna	6	46	-	-	5	38	1	8	-	-	-	-	1	8	13	100
4.3 Isole Minori	-	-	2	9	11	50	1	5	3	14	-	-	5	23	22	100
Italia	136	19	28	4	245	34	135	19	80	11	42	6	59	8	725	100
costa	51	27	10	5	38	20	31	16	20	10	7	4	34	18	191	100

NUMERO DI APC PER CATEGORIE E PER STRUTTURA AMBIENTALE  
(FONTE CORINE LAND COVER)

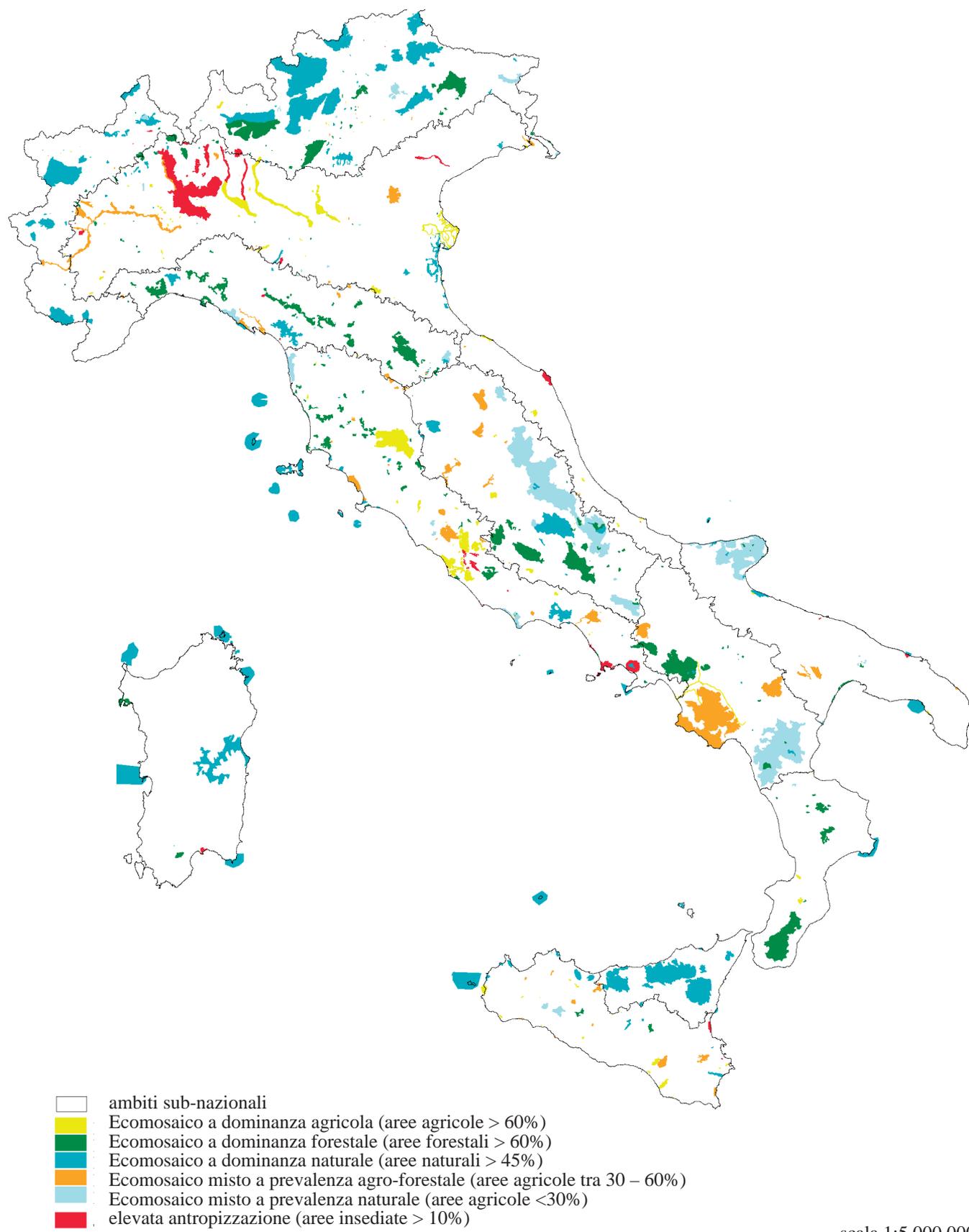
	naturale		ecosomaico a dominanza				ecosomaico misto a prevalenza		fortemente antropizzato		totale					
	n	%	naturale e agricolo		forestale		agro-forestale		n	%	n	%				
			n	%	n	%	n	%								
PN	8	38	-	-	4	19	2	10	6	29	1	5	21	100		
PR	28	22	4	3	35	27	13	10	19	15	19	15	129	100		
RR	48	16	18	6	81	27	81	27	37	12	14	5	300	100		
RS	35	24	2	1	77	54	8	6	8	6	8	6	143	100		
RM	5	33	-	-	-	-	2	13	3	20	-	-	15	100		
AAP	23	20	2	2	37	32	32	27	11	9	3	3	117	100		
	147	20	26	4	234	32	136	19	80	11	42	6	59	8	725	100

La stessa elaborazione fatta sulle due fasce esterne al perimetro delle aree protette (una stretta di 500m e l'altra allargata fino ai 2km), evidenziano il rapporto di continuità o la presenza di situazioni di pressione o forte cambiamento strutturale sui bordi delle aree protette. Poco meno del 60% (escludendo le aree a forte urbanizzazione interna e esterna) delle aree protette nazionali sono in continuità (non cambia sostanzialmente l'ambiente) con l'immediato contesto (fascia dei 2km lungo il perimetro). Tale continuità è più marcata nelle Alpi, nell'Appennino settentrionale, nelle isole e nella fascia adriatica centrale. Presentano una più elevata continuità ambientale le aree protette a dominanza forestale o agroforestale. In generale, le pressioni da urbanizzazione sull'immediato intorno (fascia dei 2km) sono riconducibili a un 18% dei casi, di questi il 7% hanno situazioni di forte urbanizzazione nella fascia più ristretta (500 m), ma non nella fascia più allargata. Le situazioni di maggior pressione sono in prevalenza riferite ad aree protette dominate da ambienti naturali (37%), o dominate da ambienti agricoli o agro-forestali (43%). A queste situazioni si aggiungono le aree protette che si trovano in situazioni di criticità da urbanizzazione (7%), sia per presenza interna sia nell'immediato intorno di quote elevate di urbanizzato. I casi di maggior criticità sono localizzati nella Pianura Padana, ma anche nell'Appennino Calabro-Siculo e nella fascia sia adriatica che tirrenica. Le pressioni da urbanizzazione sui margini delle aree protette si distribuiscono in misura quasi costante nelle diverse classi dimensionali, sebbene le aree protette di minor dimensione, in generale le riserve, sono maggiormente assediate da urbanizzazioni elevate sia nella fascia dei 2 km, che sui bordi (fascia di 500 m); al contrario nei grandi parchi (>50.000 ha) l'incidenza dei bordi urbanizzati è marcatamente più ridotta. Con il crescere della dimensione cresce la continuità ambientale tra interno ed esterno fino alle classi medio grandi (15.000 ha) per poi decrescere a favore di margini boscati o agricoli nelle aree protette di maggior dimensione. Le aree protette che maggiormente sono coinvolte da margini urbanizzati sono quelle in cui dominano gli usi agricoli (22%) o le coperture naturali (11%), le aree protette a carattere forestale risultano essere le meno assediate da fattori urbanizzativi.

Aree protette per anno di istituzione e per regione di appartenenza



Aree protette per struttura degli usi e coperture del suolo



scala 1:5.000.000  
(Ced-Ppn, 2001)

Nella maggioranza dei casi (circa l'80%) vi è una buona situazione dei margini, in cui la componente agricola e forestale sembrano avere una certa rilevanza, infatti nelle aree non in continuità il 54% dei margini è agricolo e il 30 % boscato, vi sono inoltre casi in cui (8%) la discontinuità è riferita a componenti di minor antropizzazione verso l'esterno delle AP, che garantiscono una buona cintura di protezione (fasce boscate o anche ambienti naturali) in particolare sulle Alpi orientali e sull'Appennino settentrionale.

Le considerazioni fin qui svolte a partire dai dati Corine possono essere utilmente confrontate con quelle dell'uso del suolo derivanti, per alcune categorie, dal censimento ISTAT dell'agricoltura 1990.

USO DEL SUOLO PER REGIONI (FONTE: ISTAT 1990, ELAB.LARTU)

	Superficie territoriale* (ha)	N. comuni	SAU totale (ha)	% Superficie boscata 1990	% Superficie a pioppeti 1990	% SAU a prati e pascoli 1990	% SAU a colture 1990	% SAU a seminativi 1990
Piemonte	2.539.894	1.209	1.120.249,73	16,54	1,58	37,83	10,03	52,15
Valle d'Aosta	326.341	74	96.593,83	17,66	0,00	97,99	1,41	0,59
Lombardia	2.386.065	1.546	1.104.277,96	12,40	1,33	27,91	3,32	68,76
Trentino	1.360.685	339	422.373,45	42,94	0,00	86,62	10,71	2,59
Veneto	1.839.084	582	881.267,49	12,05	0,21	19,35	13,25	67,40
Friuli Venezia Giulia	785.497	219	256.854,77	17,66	0,54	20,22	8,86	70,92
Liguria	542.080	235	92.482,67	36,36	0,02	53,20	31,07	15,72
Emilia Romagna	2.212.369	341	1.232.219,57	12,75	0,54	10,93	14,57	74,50
Toscana	2.299.726	287	927.568,41	30,57	0,16	17,70	20,80	61,50
Umbria	845.604	92	396.185,38	28,61	0,08	25,52	12,11	62,38
Marche	969.353	246	549.142,77	16,04	0,12	14,36	7,42	78,22
Lazio	1.699.399	376	834.150,62	18,26	0,05	29,17	21,11	49,72
Abruzzo	1.079.778	305	521.093,22	18,29	0,11	39,06	16,81	44,12
Molise	443.758	136	250.693,19	13,87	0,04	19,09	9,00	71,91
Campania	1.359.533	551	662.209,40	18,07	0,10	17,84	29,79	52,37
Puglia	1.927.038	257	1.453.864,57	4,61	0,02	9,30	39,74	50,96
Basilicata	999.227	131	624.133,91	16,78	0,04	29,04	9,16	61,79
Calabria	1.508.032	409	663.418,07	26,17	0,10	22,60	38,23	39,17
Sicilia	2.571.037	390	1.472.656,77	6,82	0,06	19,14	29,50	51,36
Sardegna	2.395.339	375	1.358.228,60	23,52	0,02	58,13	8,07	33,81
Italia	30.089.839	8.100	14.919.664,38	18,29	0,35	27,44	18,37	54,19

NUMERO E SUPERFICIE DELLE APC PER CONTINUITÀ STRUTTURALE SUI MARGINI E PER SISTEMA  
(FONTE: CORINE LAND COVER)

	margini in continuità		margini in discontinuità caratterizzati da						aree urbanizzate		pressione sui bordi*		totale			
	n	ha	n	ha	% ha	n	ha	% ha	n	ha	n	ha	n	ha	% ha	
1.1 Alpi Occidentali	25	156.365	4	176	0	2	32	0	4	3.337	7	6.833	4	45	167.122	100
1.2 Alpi Orientali	80	494.736	18	119.724	18	6	38.809	6	15	1.543	10	2.001	0	131	657.470	100
2. Pianura Padana	74	249.235	1	18.046	5	1	3	0	27	75.944	13	22.718	6	131	373.204	100
3.1 Appennino settentrionale	44	129.029	7	27.854	16	4	12.423	7	2	126	2	1.768	1	60	176.047	100
3.2 Appennino centrale	42	153.920	11	394.359	72	2	49	0	1	722	1	16.000	3	56	549.050	100
3.3 Appennino meridionale	14	224.835	1	1	0	1	30	0	2	58.098	1	401	0	22	495.812	100
3.4 Appennino calabro-siculo	25	147.796	2	86.037	29	1	434	0	18	61.509	11	12.979	5	30	292.332	100
3.5 Fascia tirrenica	84	127.071	5	21.563	9	1	434	0	1	1.596	15	12.979	5	135	244.956	100
3.6 Fascia adriatica centrale	8	8.847	85	-	-	-	-	-	1	1.596	15	12.979	5	9	10.443	100
3.7 Fascia adriatica-ionica	18	11.506	8	126.812	92	-	-	-	2	58.098	20	401	0	25	138.318	100
4.1 Isole Sicilia	31	34.485	5	15.238	27	-	-	-	9	6.945	12	403	1	46	57.071	100
4.2 Isole Sardegna	10	86.019	1	22	0	1	13	0	1	13	0	-	-	13	86.075	100
4.3 Isole Minori	18	117.233	100	-	-	2	1	0	2	1	0	1	0	22	117.235	100
Italia	473	1.941.077	37	187.386	6	20	51.794	2	79	209.820	6	63.104	2	725	3.365.135	100
5. Costiero	121	545.548	62	233.614	26	8	12.217	1	22	32.400	4	5.017	1	191	885.726	100

\* elevata percentuale di aree urbanizzate solo nella fascia di 500 m

## B) La dimensione

La superficie delle AP risulta relativamente poco estesa, il 60% delle aree protette ha una superficie minore di 1000 ha, e solo il 7% ha una dimensione che supera i 15.000 ha.. La dimensione media di 4.600 ha, ma le diverse categorie si caratterizzano per estensione:

- i Parchi Nazionali sono i più estesi con una superficie media 63.800 ha, superiore alla media Europea (37.000 ha), vicina ai grandi Parchi Norvegesi (75.000 ha), 11 su 21, superano i 50.000 ha;
- i Parchi Regionali hanno una superficie media di 12.700 ha, nettamente inferiore alla media Europea (40.000 ha) e di 5 volte inferiore a quella dei Parchi Nazionali, anche se 31 casi su 129, hanno superfici superiori ai 15.000 ha.;
- le Riserve hanno dimensioni decisamente più ridotte, anche se nella media europea (573 ha): le Riserve Statali (sup. media 383 ha) sono mediamente meno estese delle Riserve Regionali (sup. media 655),
- le altre AP, generalmente aree di interesse locale, sono in termini dimensionali molto differenziate, spesso di ridotte dimensioni, anche se non si escludono situazioni con dimensioni relativamente estese (la superficie media è prossima a quelle delle Riserve Statali, 353 ha).

AREE PROTETTE (APC) PER CATEGORIE E PER CLASSI DIMENSIONALI (CED PPN)

	<999 ha		1000-4999 ha		5000-14999 ha		15000-50000 ha		>50000 ha		NC*	tot	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		n	%
riserve	307	71	65	61	5	10	2	7	1	5		380	52
parchi	23	5	35	33	47	90	26	90	19	95		150	21
altre aree protette	105	24	7	7	0	-	1	3	0	-		113	16
	435	100	107	100	52	100	29	100	20	100	82	725	100

\* aree protette comprese in altre aree protette o con superficie marina.

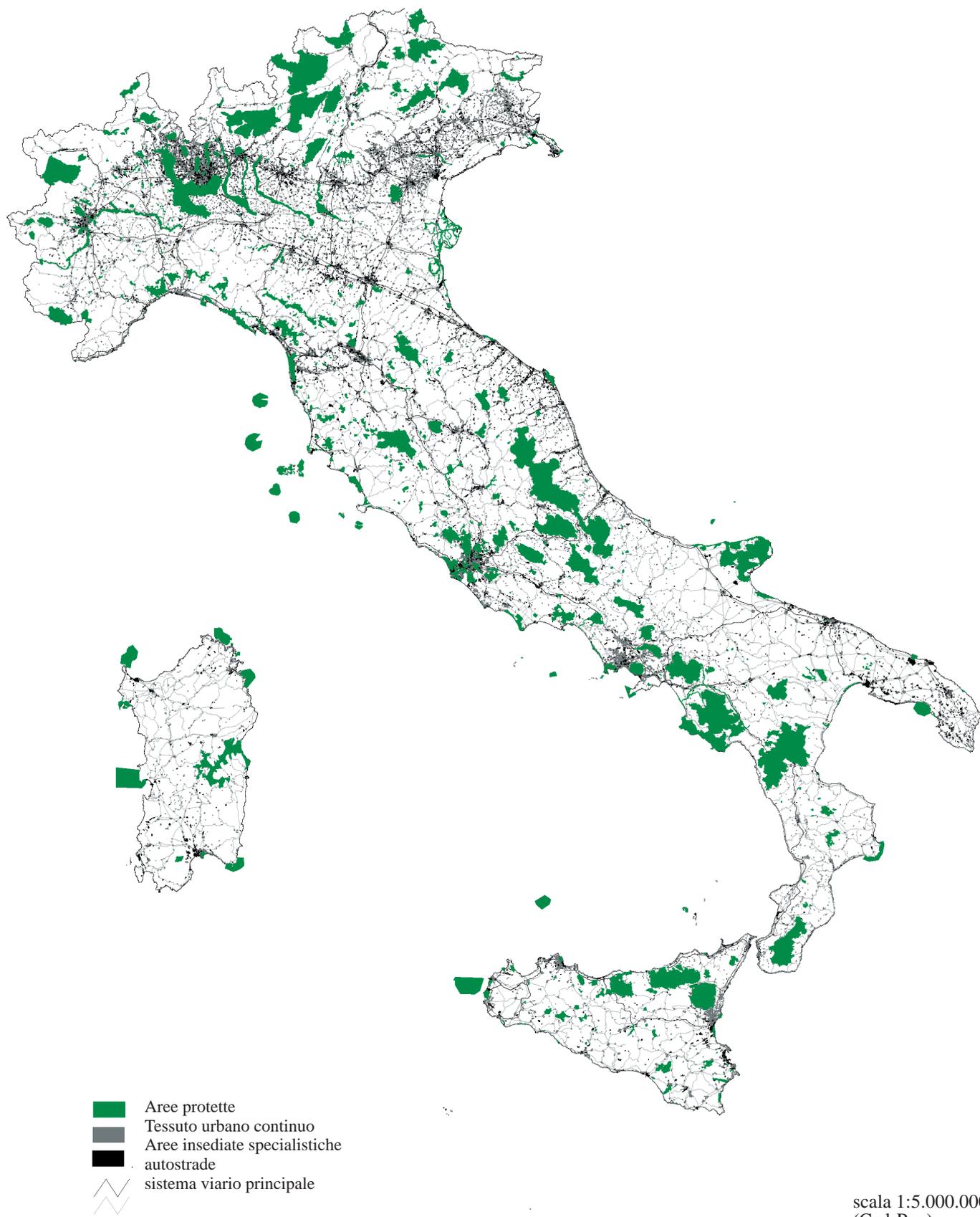
NUMERO DI AREE PROTETTE (APC) PER STRUTTURA AMBIENTALE E PER CLASSI DIMENSIONALI (CED PPN)

ambienti classi dimensionali	ecosomaico a dominanza naturale		dominanza naturale e agricolo		forestale		agricola		ecosomaico misto a prevalenza agro-forestale		prevalenza naturale		fortemente antropizzato		NC*		totale	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
<300 ha	53	16	10	3	108	33	83	26	27	8	12	4	30	9			323	100
300< ha>999	16	14	9	8	43	38	19	17	14	12	7	6	6	5			114	100
1000< ha> 4999	20	19	4	4	36	34	13	12	15	14	5	5	12	11			105	100
5000< ha> 14.999	13	25	-	-	9	17	8	15	10	19	6	12	6	12			52	100
15.000< ha> 49.999	10	34	1	3	7	24	3	10	5	17	2	7	1	3			29	100
> 50.000	8	40	-	-	4	20	-	-	2	10	5	25	1	5			20	100
NC *			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	82	100	82	-
Totale	120	17	24	3	207	29	126	17	73	10	37	5	56	8	82	11	725	100

\* AP marine o intercluse in altre AP.

Il fattore dimensionale e la configurazione del perimetro costituiscono sicuramente un elemento di valutazione della funzionalità delle diverse aree, anche se, da quanto emerge, esso va ponderato in relazione alle peculiarità del contesto (e alle politiche in esso applicate). La struttura delle aree protette tende verso ambienti più naturali con l'aumentare della dimensione; generalmente le aree di minor dimensione sono incluse in territori agricoli e particolarmente soggette ad una forte incidenza delle componenti antropiche. Le AP di piccola dimensione si distribuiscono in quote quasi sempre paritetiche tra situazioni a rischio (margini insediati e infrastrutturati) e situazioni di continuità ambientale, denunciando quindi non tanto la problematicità della dimensione, che se adeguata al tipo di habitat presente, può di per se non diventare un problema gestionale, quanto del rapporto tra questa e le condizioni esterne.

Aree protette e insediamento



scala 1:5.000.000  
(Ced-Ppn)

### C) Livello di infrastrutturazione

Una ulteriore elaborazione è stata compiuta per valutare il livello di antropizzazione delle aree protette, essa riguarda la densità infrastrutturale<sup>80</sup> riferita alle infrastrutture principali (in sviluppo lineare) ponderata sulle categorie a più elevato impatto, secondo la seguente formula:

$$DS \text{ (densità infrastrutturale) (m/ha)} = \frac{ml \text{ (Autostrade} \times 10 + \text{strade Statali} \times 5 + \text{strade regionali e Provinciali} + \text{ferrovia} \times 0,5)}{\text{superficie Area Protetta (ha)}}$$

I valori sono stati ricondotti a 6 classi, tenendo conto che la media nei comuni italiani è di 13,2 m/ha; che solo un 2% dei comuni italiani ha una densità > 50 m/ha e che il 7% dei comuni italiani ha una densità < di 2,5 m/ha:

- assenza di infrastrutturazione = 0
- bassa densità = 0,01 – 2,4
- medio-bassa = 2,5 – 4,9
- media = 5 – 9,9
- medio-alta = 10 – 19,9
- alta ≥ 20

Risulta che in circa il 50% delle AP non esistono o sono limitate le grandi infrastrutture, in maggioranza sono aree di piccole dimensioni e per lo più riserve; al tempo stesso le classi dimensionali più piccole sono quelle in situazione più critiche, rispetto alle classi dimensionali più elevate; nelle aree medio-grandi, in particolare nei Parchi Nazionali, la densità delle infrastrutture tende a valori medi.

NUMERO DELLE AREE PROTETTE PER LIVELLO DI INFRASTRUTTURAZIONE E PER CATEGORIE  
(FONTE ANPA CTN-CON)

	nullo			basso			medio-basso			medio			medio alto			alto			totale		
	n	%	%	n	%	%	n	%	%	n	%	%	n	%	%	n	%	%	n	%	%
PN	0	-	-	5	24	5	12	57	14	2	10	2	2	10	2	0	-	-	21	100	3
PR	3	2	1	30	23	31	26	20	30	38	29	34	18	14	21	14	11	21	129	100	18
RR	114	38	41	46	15	48	27	9	31	43	14	39	37	12	43	33	11	49	300	100	41
RS	77	54	28	11	8	11	15	10	17	17	12	15	16	11	19	7	5	10	143	100	20
RM	15	100	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15	100	2
AAP	67	57	24	4	3	4	8	7	9	11	9	10	13	11	15	14	12	21	117	100	16
Tot	276	38	100	96	13	100	88	12	100	111	15	100	86	12	100	68	9	100	725	100	100

La densità infrastrutturale, dove elevata, come ci si poteva immaginare, aumenta con l'aumentare di strutture con coperture del suolo a più elevata antropizzazione, ma i casi con assenza di infrastrutture a potenziale impatto elevato, si distribuiscono quasi equamente nelle diverse categorie: circa un terzo delle aree caratterizzate da strutture con componenti agro-forestali significative non sono interessate da vie di comunicazioni principali; più a rischio i sistemi con ecosistemi misti, in particolare quelli con prevalenza di componenti naturali, in cui alla biodiversità (legata alla presenza di una forte articolazione delle componenti interne) si accompagna ad una densità infrastrutturale di potenziale impatto sia in termini di inquinamento che di frammentazione degli ecosistemi; sono in situazione critica circa un terzo delle aree più naturali e quelle a dominanza forestale.

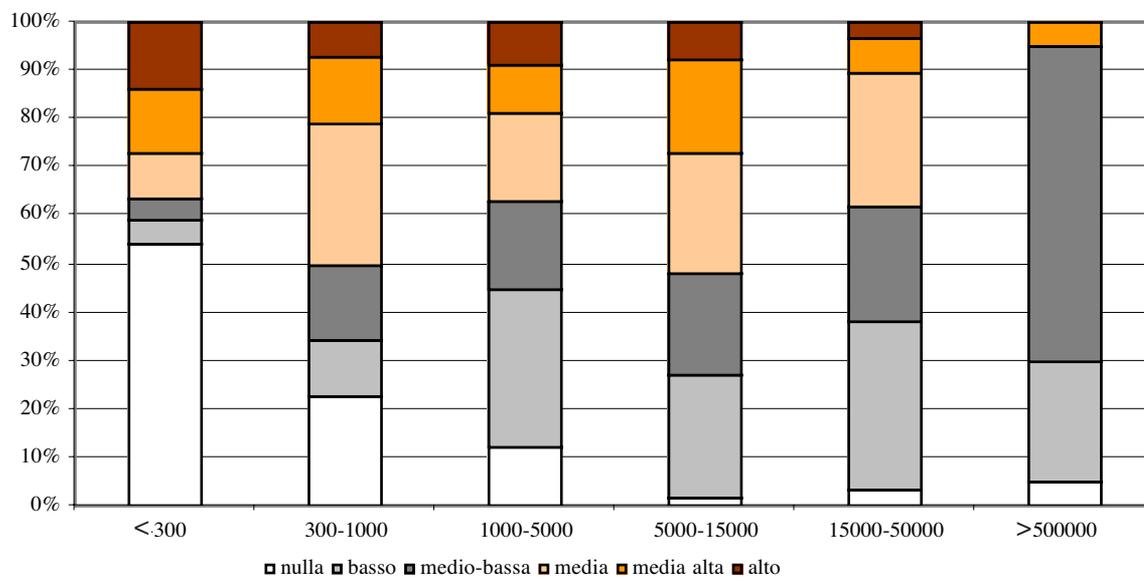
È importante notare che il livello d'infrastrutturazione, se da un lato segnala l'intensità delle pressioni antropiche sui sistemi naturali e la possibile insorgenza di situazione critiche, dall'altro riflette anche il grado d'accessibilità delle aree protette, vale a dire di una condizione chiave per la loro fruizione. In una prospettiva non meramente protezionista, che guardi alle aree pro-

tette come a strumenti essenziali per potenziare e orientare la fruibilità pubblica della natura e del paesaggio, la possibilità di incidere sulle modalità d'accesso e sulla "permeabilità" delle aree protette ai flussi di visitatori assume ovviamente un ruolo cruciale. Si apre a questo riguardo una molteplicità di problemi, che possono in questa sede essere soltanto evocati. In generale, si può constatare che le aree protette italiane (come quelle di molti altri paesi europei) sono abbastanza servite dalle infrastrutture di trasporto, sia per l'accesso dall'esterno che per la fruibilità interna su mezzi motorizzati, pubblici o privati, essendo interessate da reti sviluppatesi notevolmente nel corso di secolari processi insediativi ed anche, in non pochi casi, per effetto degli sviluppi turistici più o meno recenti.

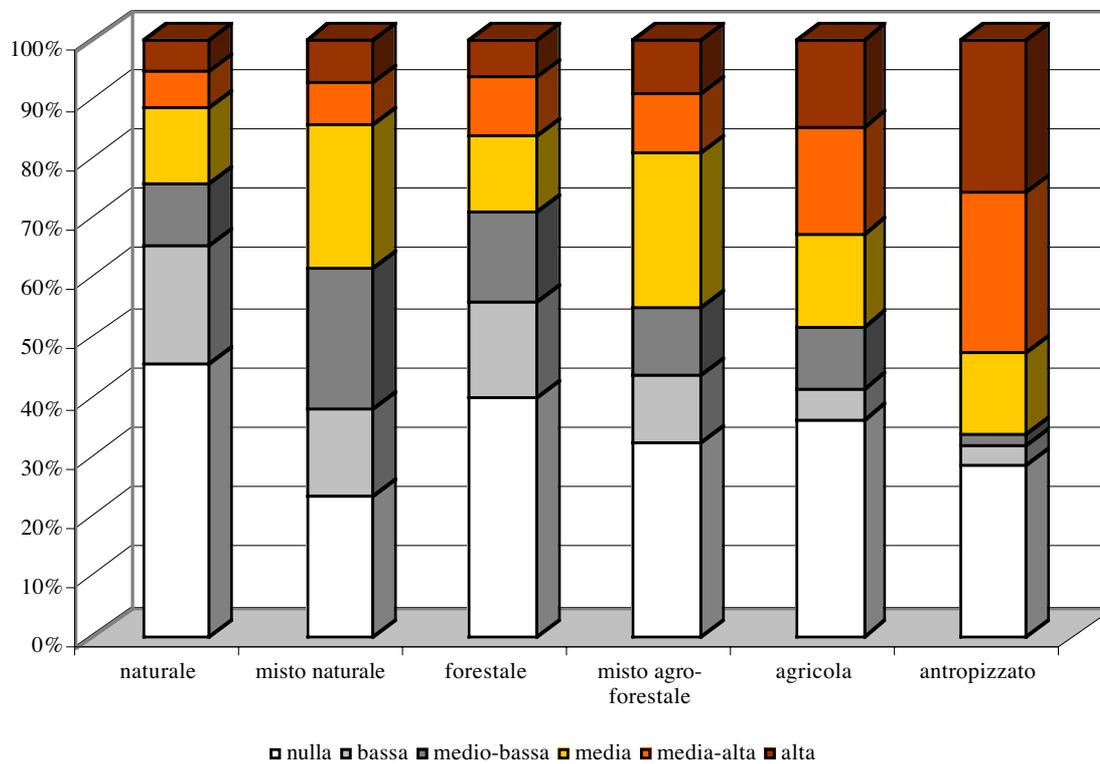
Ciò vale in primo luogo per la viabilità ordinaria, ma non va dimenticato che molti parchi italiani sono direttamente coinvolti nelle prospettive di recupero, rifunzionalizzazione e rilancio di linee ferroviarie secondarie e spesso obsolete, che potrebbero assicurare consistenti cambiamenti nelle modalità d'accesso e fruizione.

Questo apprezzamento va peraltro temperato con la considerazione che una parte notevole delle aree protette italiane e segnatamente dei parchi nazionali e regionali hanno carattere montano e sono situati in territori relativamente "remoti" dagli epicentri dello sviluppo urbano e produttivo, molto acclivi e di difficile accesso. Anche in questi, come più in generale nelle aree protette del nostro paese, esiste comunque una rete, spesso assai densa, di percorsi storici, viabilità agroforestale, vie della transumanza, sentieri e mulattiere, che costituisce una interessante trama infrastrutturale per la loro fruizione – non senza isolate situazioni di criticità per effetto di addensamenti dei flussi di visitatori, che richiederebbero misure di drastica regolazione (un esempio celebre: la strada che da Ceresole sale al Nivolet, nel cuore del Parco Nazionale del Gran Paradiso).

Se questo vale in generale, tutt'altro discorso può essere fatto per quanto concerne l'accessibilità dei disabili, dei portatori di handicap e degli anziani, che esplicitamente richiede la L.394/91 almeno nei parchi. In base ad indagini recenti (Colurcio, Vaccaro, 2001), solo una piccola quota delle aree protette italiane (8%), per di più molto inegualmente distribuita nelle diverse regioni, è dotata di percorsi attrezzati per queste categorie di visitatori, o più precisamente per alcune di queste categorie. Inoltre si tratta spesso di infrastrutture molto circoscritte, ben lontane dal poter consentire un pur limitato contatto con le risorse specifiche che caratterizzano le singole aree protette. Siamo quindi in presenza di una grave oggettiva carenza del sistema nazionale delle aree protette, che, tuttavia, non può essere affrontata in termini esclusivamente "specialistici", marginalizzando ancora una volta i diritti di coloro che si trovano, anche transitoriamente (come nel caso dei bambini, delle donne incinte, degli anziani, o delle vittime di incidenti) in condizioni di relativa penalizzazione. La situazione attuale sembra richiedere un ripensamento complessivo del grande tema dell'accessibilità agli spazi naturali: accessibilità da graduare – "anche" e non soltanto per le categorie più deboli – in funzione delle situazioni concrete dei luoghi e delle risorse, degli obiettivi di gestione e delle esigenze di conservazione.

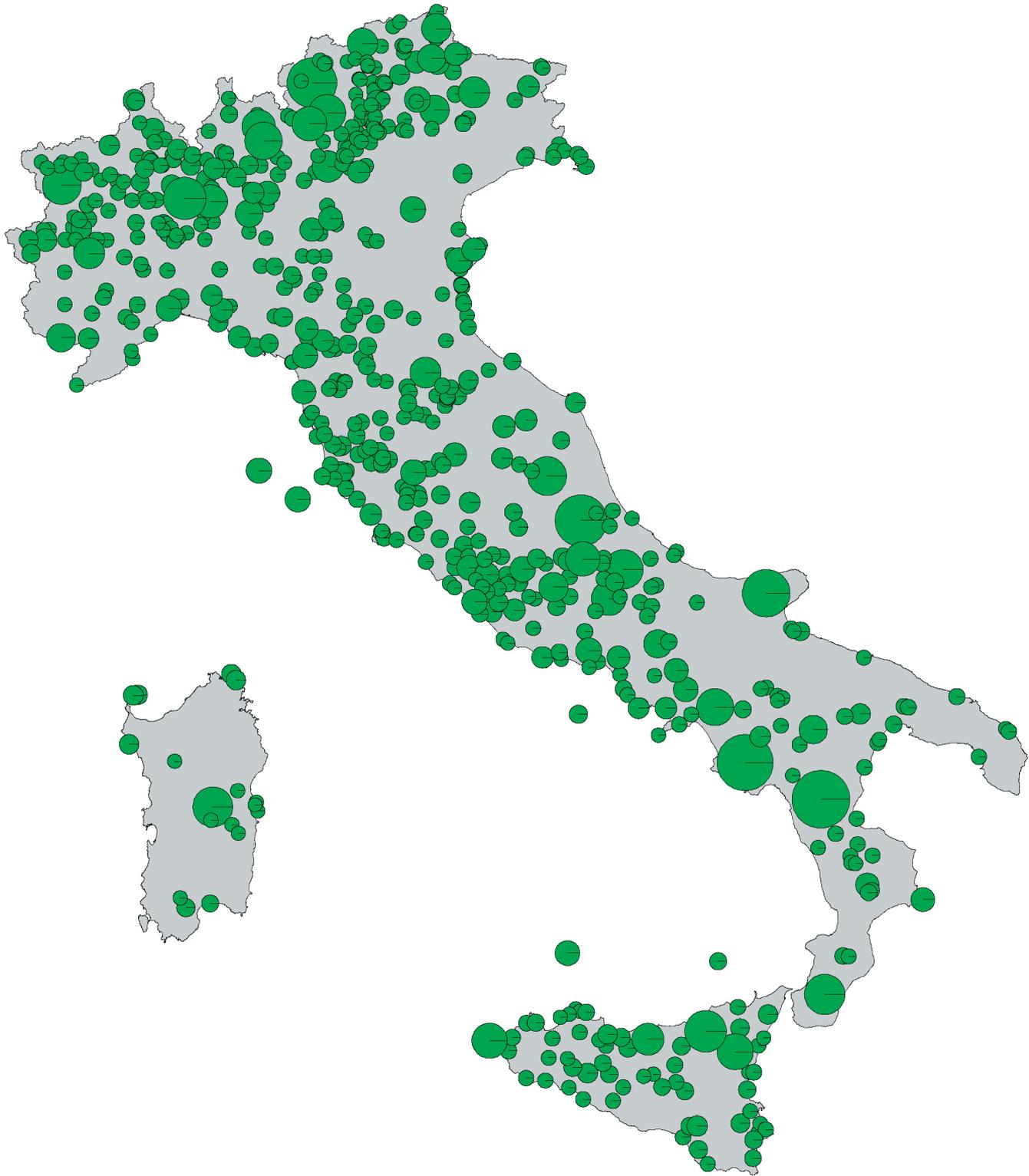


Aree protette per classi dimensionali e livello di infrastrutturazione



Aree protette per livello di infrastrutturazione e per categorie della struttura del suolo

Aree protette per classi dimensionali



#### D) Fattori socio-economici

In generale, l'osservazione della distribuzione territoriale degli ambiti di protezione restituisce un'immagine di forte integrazione funzionale con i processi di trasformazione insediativa evidenziati nei diversi ambiti sub-nazionali. Tale situazione rimanda alla necessità di avviare un'efficace azione di rilevazione e monitoraggio delle dinamiche e delle pressioni che si manifestano nei contesti delle aree protette e negli ambiti nei quali si collocano. In tale prospettiva sembra perciò opportuno trattare, a partire dalle elaborazioni statistiche effettuate, le diverse articolazioni che assumono in questi particolari ambiti di protezione le dinamiche demografiche e socioeconomiche intervenute nel periodo recente. Alcune prime indicazioni in tal senso scaturiscono dall'analisi dei fenomeni insediativi, che sono stati articolati spazialmente nei "contesti" delle aree protette, corrispondenti all'aggregazione dei comuni totalmente o parzialmente compresi in tali ambiti istituzionale di tutela. Dall'osservazione delle elaborazioni statistiche così articolate è possibile individuare i seguenti caratteri:

- i contesti localizzati negli ambiti sub-nazionali dove si sono registrate le più intense dinamiche di sviluppo urbano ed economico, quali la pianura padana e l'appennino settentrionale, sono interessati dai più alti tassi di variazione demografica (sia nel periodo recente che nei decenni passati) e di densità insediativa e di addetti.
- i contesti dei parchi sono complessivamente interessati da dinamiche demografiche recenti (periodo 1991-2001) negative, ad eccezione dei contesti delle regioni Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino, che da quanto affermato sopra, presentano una situazione di maggiore vulnerabilità ambientale in quanto direttamente interessati dalle pressioni antropiche dovute agli intensi fenomeni insediativi in atto a scala territoriale.
- alti tassi di attività e di densità di addetti interessano diffusamente gran parte dei contesti delle aree protette, con valori più sostenuti negli ambiti padano, dell'appennino e delle fasce peninsulari.
- si registrano le quote più elevate di addetti in agricoltura nei contesti localizzati lungo l'intera dorsale appenninica (settentrionale, centrale, meridionale).
- emerge l'elevato indice di sottoutilizzo del patrimonio abitativo che presenta valori sostenuti nei contesti dell'ambito alpino (occidentale e centrale) e dell'Appennino centrale e meridionale.
- i contesti delle Alpi orientali, dell'Appennino settentrionale e centrale e della fascia calabro-sicula sono interessati da una maggiore presenza di aree boscate; mentre l'incidenza più elevata delle superfici destinate a prato e pascolo si rileva nei contesti dei parchi delle Alpi occidentali e orientali, dell'appennino centrale e della Sardegna.

Nel complesso, i caratteri insediativi e funzionali sopra evidenziati mettono bene in luce che la gran parte dei contesti dei parchi e delle riserve naturali istituiti non presenta significativi elementi di differenza rispetto alle dinamiche dei sistemi territoriali all'interno dei quali si collocano, segnalando in tal senso la necessità di giungere ad una più stretta interazione tra politiche di tutela e politiche di sviluppo territoriale.

Qualche indicazione più precisa può essere elaborata passando dall'esame dei "contesti" come sopra definiti, all'esame delle AP vere e proprie. Va premesso che questo secondo tipo di esame, a differenza di quello per "contesti", non può giovare della ricca documentazione statistica disponibile a livello dei Comuni, dal momento che le AP, com'è noto, non sono costituite dall'aggregazione di interi territori comunali. Ciò implica, come si vedrà più avanti, l'impiego di dati "stimati", con largo margine di approssimazione.

DATI DEMOGRAFICI DEI CONTESTI DEI PARCHI, PER REGIONE (FONTE: ISTAT 1991, 1998 E 2001, ELAB. LARTU)

	Superficie territoriale *(ha)	N. comuni	Popolazione residente al 1951	Popolazione residente al 1991	Popolazione residente al 1998	Popolazione residente al 2001**	Variazione della popolazione 1951-1991	Variazione della popolazione 1991-1998	Densità al 1998 (ab/kmq)	Indice di non-uso abitativo al 1991
Piemonte	556.991	174	1.253.965	1.775.839	1.738.648	1.671.977	41,62	-2,09	312,15	13,76
Valle d' Aosta	67.433	9	7.003	6.169	6.494	6.500	-11,91	5,27	9,63	53,99
Lombardia	876.709	457	3.182.669	4.438.430	4.454.370	4.289.606	39,46	0,36	508,08	11,85
Trentino	566.608	86	136.293	159.977	168.875	169.659	17,38	5,56	29,80	38,29
Veneto	332.206	65	496.760	485.090	477.750	474.783	-2,35	-1,51	143,81	19,44
Friuli Venezia Giulia	119.774	14	28.600	13.641	13.061	12.909	-52,30	-4,25	10,90	48,61
Liguria	214.869	66	1.069.134	1.072.575	1.024.460	981.912	0,32	-4,49	476,78	20,03
Emilia Romagna	511.964	46	877.606	1.015.799	997.822	972.256	15,75	-1,77	194,90	22,84
Toscana	436.282	51	752.527	881.295	875.858	845.156	17,11	-0,62	200,76	23,44
Umbria	283.289	27	305.653	306.622	307.713	298.978	0,32	0,36	108,62	18,12
Marche	213.943	34	271.759	282.311	279.549	283.066	3,88	-0,98	130,67	24,46
Lazio	499.831	79	2.077.079	3.555.059	3.505.925	3.267.572	71,16	-1,38	701,42	14,59
Abruzzo	529.039	114	425.009	317.500	318.225	302.827	-25,30	0,23	60,15	35,55
Molise	12.842	5	6.761	4.021	3.867	3.681	-40,53	-3,83	30,11	48,80
Campania	624.328	196	2.121.099	2.437.531	2.395.399	2.351.988	14,92	-1,73	383,68	15,63
Puglia	269.944	18	474.382	574.831	563.615	538.495	21,17	-1,95	208,79	27,95
Basilicata	235.532	33	138.122	142.896	141.136	141.036	3,46	-1,23	59,92	20,20
Calabria	433.158	75	476.708	452.024	447.082	436.493	-5,18	-1,09	103,21	32,58
Sicilia	377.647	52	329.371	311.240	318.809	309.247	-5,50	2,43	84,42	34,01
Sardegna	302.211	30	249.004	384.056	354.348	341.545	54,24	-7,74	117,25	23,67
<b>Totale</b>	<b>7.464.600</b>	<b>1.631</b>	<b>14.679.504</b>	<b>18.616.906</b>	<b>18.393.006</b>	<b>17.699.686</b>	<b>26,82</b>	<b>-1,20</b>	<b>246,40</b>	<b>17,94</b>

\* La superficie territoriale derivante dalla somma dei comuni, non corrisponde esattamente a quella pubblicata sul volume dell'ISTAT "Le regioni in cifre", edizione 1992

\*\* Dati provvisori Censimento ISTAT 2001

DATI SOCIOECONOMICI DEI CONTESTI DEI PARCHI, PER REGIONE (FONTE: ISTAT 1991, ELAB. LARTU)

	Superficie territoriale* (ha)	N° comuni	Tasso di attività al 1991	Tasso di attività in agricoltura al 1991	Densità di addetti al 1991	% addetti in agricoltura al 1991
Piemonte	556.991	174	45,18	2,28	40,62	0,13
Valle d' Aosta	67.433	9	44,87	8,96	35,27	0,05
Lombardia	876.709	457	45,68	1,47	43,93	0,12
Trentino	566.608	86	44,44	12,87	34,95	0,67
Veneto	332.206	65	44,24	5,60	38,65	0,66
Friuli Vnezia Giulia	119.774	14	38,99	3,70	22,36	2,13
Liguria	214.869	66	39,53	0,97	33,61	0,06
Emilia Romagna	511.964	46	45,75	4,86	45,20	0,48
Toscana	436.282	51	41,07	3,50	32,84	0,51
Umbria	283.289	27	39,50	5,53	31,69	0,52
Marche	213.943	34	42,76	3,59	42,11	0,44
Lazio	499.831	79	43,22	1,88	32,11	0,25
Abruzzo	529.039	114	38,77	5,81	28,56	0,66
Molise	12.842	5	32,06	9,70	17,09	1,02
Campania	624.328	196	38,83	6,39	22,94	0,33
Puglia	269.944	18	37,92	7,21	27,99	0,16
Basilicata	235.532	33	41,09	14,53	22,54	0,35
Calabria	433.158	75	38,98	11,82	18,89	0,36
Sicilia	377.647	52	36,92	25,54	15,75	0,77
Sardegna	302.211	30	42,18	5,02	30,36	0,46
<b>Totale</b>	<b>7.464.600</b>	<b>1.631</b>	<b>42,72</b>	<b>3,76</b>	<b>34,81</b>	<b>0,26</b>

\* La superficie territoriale derivante dalla somma dei comuni, non corrisponde esattamente a quella pubblicata sul volume dell'ISTAT "Le regioni in cifre", edizione 1992.

USO DEL SUOLO DEI CONTESTI DEI PARCHI  
(FONTE: ISTAT 1990, ELAB. LARTU, 2001)

	Superficie territoriale* (ha)	N° comuni	SAU totale (ha)	% Superficie boscata 1990	% Superficie a pioppeti 1990	% SAU a prati e pascoli 1990	% SAU a colture 1990	% SAU a seminativi 1990
Piemonte	556.991	174	210.690,27	17,78	1,92	49,05	3,89	47,06
Valle d' Aosta	67.433	9	14.609,37	15,66	0,00	98,61	0,96	0,42
Lombardia	876.709	457	374.949,98	15,05	0,97	40,64	1,21	58,14
Trentino	566.608	86	165.837,55	33,33	0,00	93,25	5,30	1,26
Veneto	332.206	65	128.903,47	17,19	0,27	27,69	7,05	65,26
Friuli Vnezia Giulia	119.774	14	7.950,65	28,30	0,00	97,62	0,12	2,26
Liguria	214.869	66	33.080,39	34,67	0,01	58,53	28,84	12,64
Emilia Romagna	511.964	46	238.477,18	18,41	0,25	15,14	7,92	76,94
Toscana	436.282	51	142.172,93	29,01	0,07	17,55	14,47	67,98
Umbria	283.289	27	131.867,17	25,20	0,13	27,04	14,77	58,19
Marche	213.943	34	91.151,30	23,03	0,03	33,78	4,47	61,75
Lazio	499.831	79	224.061,36	17,94	0,03	30,46	20,66	48,88
Abruzzo	529.039	114	218.848,09	24,16	0,06	65,93	4,27	29,80
Molise	12.842	5	5.147,00	34,83	0,00	72,66	7,08	20,26
Campania	624.328	196	256.274,24	27,01	0,10	29,67	40,06	30,28
Puglia	269.944	18	161.980,19	13,34	0,01	32,66	20,09	47,25
Basilicata	235.532	33	124.638,41	19,87	0,04	39,48	7,18	53,34
Calabria	433.158	75	148.982,32	42,91	0,06	37,31	31,64	31,05
Sicilia	377.647	52	180.652,73	15,57	0,11	43,75	22,96	33,30
Sardegna	302.211	30	149.850,35	35,45	0,01	66,04	13,15	20,81
Totale	7.464.600	1.631	3.010.124,95	23,61	0,32	41,30	13,68	45,01

\* La superficie territoriale derivante dalla somma dei comuni, non corrisponde esattamente a quella pubblicata sul volume dell'ISTAT "Le regioni in cifre", edizione 1992

DENSITÀ DELLA POPOLAZIONE INTERNA E SUI BORDI DELLE APC PER CATEGORIE DIMENSIONALI  
(CED PPN, FONTE: ISTAT 1991, ELABORAZIONE CED-PPN 2001)

classi dimensionali	0 ab.		densità abitanti interni e nel raggio di 2km, < 10 ab/ha tra 10 e 50 ab/ha				> 50 ab/ha		totale	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
<300 ha	70	58	79	27	77	62	97	90	323	45
300 - 999 ha	26	22	62	21	22	18	4	4	114	16
1000 - 4999	17	14	65	22	17	14	6	6	105	14
5000-14999	4	3	40	14	7	6	1	1	52	7
15000-50001	3	3	24	8	2	2	0		29	4
>50.000	0	-	20	7	0	-	0		20	3
NC*	-	-	-	-	-	-	-	-	82	11
totale	120	100	290	100	125	100	108	100	725	100

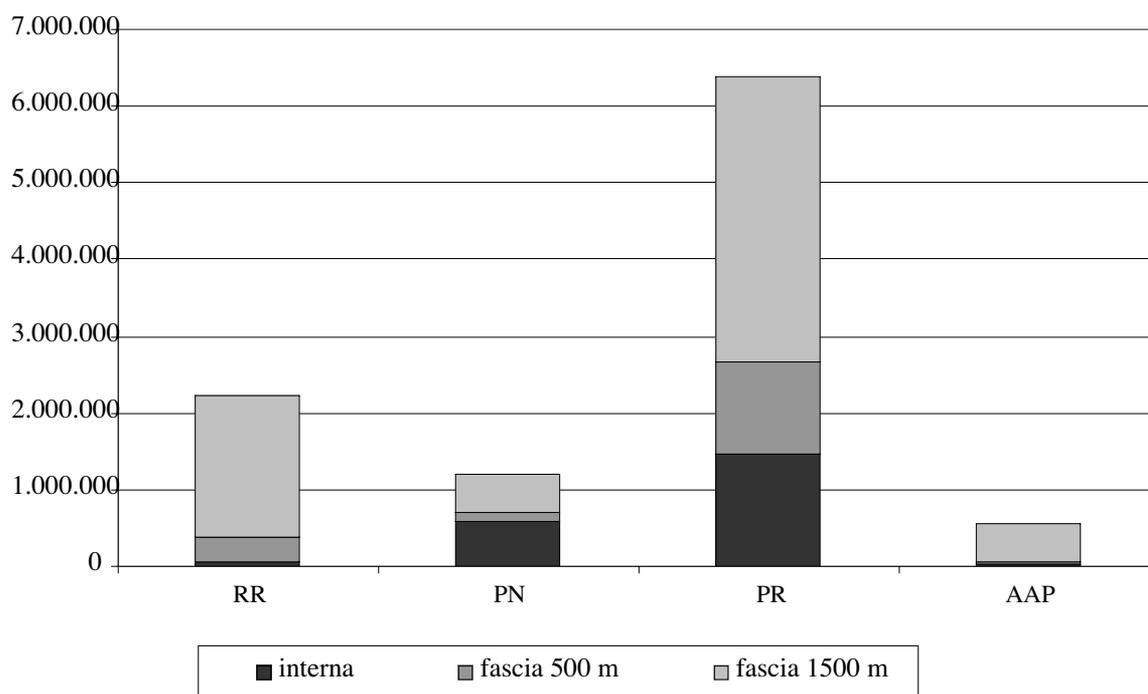
\* aree protette marine o interne ad altre aree protette

Più o meno un terzo delle APC<sup>81</sup> ha abitanti al suo interno, interessando nel complesso oltre 2 milioni di abitanti<sup>82</sup> distribuiti in modo inversamente proporzionale alla dimensione delle AP, e prevalentemente nei Parchi come emerge dal grafico successivo, anche se come illustrato nel capitolo 2.3.6 la popolazione interna ai parchi è concentrata in particolare in poche situazioni. Oltre 1,6 milioni di abitanti sono localizzati sui margini (fascia di 500 m lungo il perimetro) delle AP interessando il 46% delle AP istituite; considerando la fascia più larga (tra 500 m e i 2km) la popolazione aumenta decisamente (oltre 6,6 milioni di ab.) interessando quasi il 68% delle AP. La densità della popolazione interna alle aree protette o localizzata sui bordi di esse (per un raggio di 2km) risulta avere un peso maggiore sulle AP di minor dimensione (per lo più riserve) mentre appare trascurabile nelle classi dimensionali più elevate, salvo alcune situazioni. Il 70 % delle AP non ha popolazione residente interna, anche nelle classi dimensionali più elevate, ma solo in pochi

<sup>81</sup> sono escluse le aree intercluse in altre aree protette.

<sup>82</sup> La stima degli abitanti è stata effettuata con i dati del censimento del '91, sulle sezioni censuarie che possono ricomprendere territori in parte esterni al Parco, il margine è stato attenuato considerando interne solo le aree con baricentro interno al parco.

casi la densità della popolazione interna supera i 10 ab/ha (PR Valle del Lambro, Campi Flegrei, Groane, Vesuvio, e Riserve di Coste Castello e di Rio Torsero). La densità della popolazione all'interno delle aree protette è direttamente proporzionale alla dimensione, nelle fasce di margine la densità cresce quasi proporzionalmente, con densità leggermente maggiori nelle classi dimensionali medio-basse e medio-alte. I Parchi Nazionali risultano i meno popolati e con minor pressione sui margini, le riserve sebbene con bassa percentuale di popolazione interna (3% della popolazione interna alle AP), registrano una pressione considerevole nella fascia di intorno immediata, che sottolinea l'estrema vulnerabilità delle riserve anche in relazione alla piccola dimensione che le contraddistingue.



Popolazione interna e sui margini delle APt per categorie

Le AP sono localizzate in modo apparentemente indipendente dai processi socio-economici che hanno caratterizzato i comuni italiani, troviamo infatti aree protette in contesti di sviluppo urbano e metropolitani, in aree sottoposte a trend demografici elevati dal dopo guerra ad oggi, o in aree a forte spopolamento decennale e recente, o ancora sui margini di centri turistici che hanno subito nei decenni recenti un forte incremento demografico, al pari di quelle localizzate in aree di spopolamento montano. Vi è dunque in generale, anche all'interno delle diverse realtà geografiche del paese, una estrema varietà di situazioni socio-economiche che caratterizzano e possono influenzare la gestione delle aree protette. Tali diversità sono sicuramente da valutare nell'ambito della definizione degli obiettivi di gestione, nella misura in cui esse richiedono la risposta a particolari 'bisogni' a cui non è possibile rinunciare (ad esempio le attività di manutenzione del territorio), o la messa in atto di misure di mitigazione dei 'disturbi' provenienti dall'esterno. Il confronto tra i trend socio-economici dei comuni Italiani e di quelli relativi alle AP, in particolare riferiti ai Parchi, non permette di identificare l'influenza della presenza delle aree protette sui processi in corso. L'ambito di riferimento socio-economico di una area protetta ha una estensione variabile, definibile in funzione di legami, più o meno forti, non riconoscibili solo dai processi in corso a scala comunale, ma indagabili con indagini di maggior dettaglio, in grado di spiegare fenomeni locali che possono determinare differenze tra i comuni appartenenti ad uno stesso contesto di area protetta.

I trend socio-economici possono influenzare la gestione delle aree protette, in diverse direzioni:

- in funzione delle conflittualità e degli impatti (inquinamento, pressione urbanizzativa, disturbi, ecc.), determinati da fattori da rimuovere o da mitigare essenzialmente all'esterno dell'area protetta;
- in funzione dell'utilizzo delle risorse e della capacità di carico sopportabile: sia dell'area in quanto 'bene di consumo', legato alla fruizione, in relazione a bacini di utenza più o meno estesi o a 'target' specifici (la cui provenienza può essere anche molto lontana), sia dell'utilizzo delle risorse naturali interne all'area che vengono consumate all'esterno (acqua, energia, ecc.) e che possono determinare squilibri interni;
- in funzione della presenza di risorse 'umane' in grado di garantire il mantenimento dell'area protetta, in particolare del paesaggio 'umanizzato' che contraddistingue gran parte delle aree protette italiane.

Le azioni in queste tre direzioni non possono prescindere dal coinvolgimento degli enti territoriali ai diversi livelli. Le comunità locali appartenenti ai contesti istituzionali dei parchi italiani (comuni totalmente o parzialmente compresi nei parchi) nell'ambito di ciascun contesto raramente hanno dei trend omogenei, sia sul lungo sia sul breve periodo. Sono percepibili trend omogenei nei comuni appartenenti ad uno stesso contesto in quelle realtà che sono inserite in ampi territori, ben più vasti dei contesti dei parchi, sottoposti a trend simili (lo spopolamento dell'Appennino settentrionale o la forte urbanizzazione dell'area milanese o romana). Le diversità registrabili in alcuni contesti dei Parchi rispetto ai territori comunali limitrofi (ad esempio nell'Appennino centrale o in alcune aree alpine) sembrano essere determinati da fattori locali (centri regionali, centri turistici, presenza di attività industriali), non direttamente imputabili alla presenza dei parchi (l'Aquila, Urbino, Fabriano). L'età relativamente giovane dei parchi italiani<sup>83</sup> non permette, se non con analisi di tipo specifico, di evidenziare il ruolo che i parchi hanno avuto nell'influenzare o modificare i trend socio-economici generali. Di sicuro le differenze tra le comunità che vengono evidenziate testimoniano la presenza di una pluralità di fattori nella determinazione dello sviluppo economico, tra i quali anche la capacità delle singole comunità ad utilizzare il parco in quanto risorsa. Nelle comunità dei Parchi storici (PN del Gran Paradiso, PN Abruzzo, PN dello Stelvio) che possono contare su un lungo periodo di gestione, le singole realtà comunali hanno avuto dinamiche di crescita molto differenziate. Nel parco nazionale del Gran Paradiso<sup>84</sup>, la stabilità della popolazione e il minor abbandono delle aree agricole dei comuni valdostani rispetto ai comuni Piemontesi sono da imputarsi in gran parte a politiche di sostegno alla popolazione residente (servizi, accessibilità, sostegno all'agricoltura) molto differenziate tra le due regioni. La realtà territoriale dei parchi mostra in generale un forte squilibrio interno tra i comuni dal punto di vista socio-economico che spesso si accompagna anche a differenze culturali ed identitarie che lo sviluppo recente, nella maggior parte dei casi, ha accentuato (pianurizzazione, sviluppo turistico solo in certe aree, maggior o minor facilità di accesso alle risorse). L'istituzione del parco comporta quindi anche la ricostruzione di una identità comune, tra le diverse realtà locali, spesso in conflitto e con problematiche differenziate. Sebbene tale identità sia riscopribile a partire dagli antichi legami che connettevano le singole realtà (come le vie della transumanza o i percorsi storici), la proposta per lo sviluppo di un modello compatibile non può non farsi carico degli squilibri interni e delle resistenze da parte degli attori più deboli ad intravedere, proprio nella loro situazione di marginalità, la risorsa principale su cui inventare un proprio e originale sviluppo.

### **E) Gli indicatori di naturalità, pressione, insularità e compattezza**

Qualche ulteriore valutazione sulle AP può essere ricavata dall'applicazione degli indicatori definiti nel cap. 1.4.3. Essi comprendono:

<sup>83</sup> Il 75% dei parchi sono stati istituiti dopo il 1981 di questi più di un terzo nell'ultimo decennio.

<sup>84</sup> Vedi 'Studi Propedeutici per il Piano del Parco Nazionale del Gran paradiso' marzo 2000 ed. Ente Parco PNGP.

### *E1, l'indice di naturalità*

L'indice differenzia in modo chiaro le aree protette caratterizzate da un'elevata naturalità interna (come negli esempi della Riserva del Monte Arcosu e del Parco naturale regionale delle Dolomiti d'Ampezzo), da quelle in cui è presente un elevato e diffuso livello di antropizzazione (come negli esempi dei Parchi naturali regionali del Sud Milano e del Fiume Sile).

Dal punto di vista dei possibili utilizzi dell'indice, si può suggerirne un utilizzo ai fini del monitoraggio dell'evoluzione dell'area protetta. Un suo abbassamento potrà comportare livelli più o meno elevati di criticità.

Denominazione	Regione	I.NAT
<i>Esempi di valori alti dell'indice</i>		
Riserva di Monte Arcosu	Sardegna	100,000
Parco naturale regionale delle Dolomiti d'Ampezzo	Veneto	100,000
<i>Esempi di valori bassi dell'indice</i>		
Parco naturale regionale del Fiume Sile	Campania	5,98
Parco naturale regionale Sud Milano	Lombardia	0,870

### *E2, l'indice di pressione antropica del contesto*

L'indice si dimostra efficace nel differenziare le situazioni caratterizzate da un'elevata pressione della fascia esterna (come negli esempi del Parco delle Groane e della Riserva naturale Valle dell'Aniene), da quelle in cui l'antropizzazione è addirittura maggiore all'interno dell'area protetta rispetto all'ambiente immediatamente circostante (come negli esempi della Riserva naturale speciale del Sacro Monte di Orta, e della Riserva naturale di Monte Mario). È anche interessante notare il carattere di relatività dell'indice: ciò che viene indicato è la differenza di antropizzazione tra le aree interne e quelle esterne all'area protetta; così valori intermedi dell'indice potranno riguardare sia situazioni di antropizzazione interna relativamente bassa (come nel caso del Parco naturale Alta Valsesia), sia situazioni di antropizzazione interna relativamente elevata (come nel caso del Parco lombardo della Valle del Ticino).

Denominazione	Regioni	I.PAR
<i>Esempi di valori alti dell'indice</i>		
Riserva naturale Valle dell'Aniene	Lazio	36,73
Parco delle Groane	Lombardia	19,04
<i>Esempi di valori bassi dell'indice</i>		
Riserva naturale speciale del Sacro Monte di Orta	Piemonte	-92,80
Riserva naturale di Monte Mario	Lazio	-19,00
<i>Esempi di valori intermedi dell'indice</i>		
Parco naturale Alta Valsesia	Piemonte	0
Parco lombardo della Valle del Ticino	Lombardia	- 1,51

### *E3, l'indice di insularità dell'area protetta*

L'indice differenzia in modo chiaro le situazioni caratterizzate da un'elevata insularità (come negli esempi della Riserva naturale Cratere degli Astroni e del Parco nazionale del Circeo), da quelle in cui l'area protetta è immersa in una matrice complessivamente assimilabile rispetto alla sua struttura interna, come negli esempi del Parco naturale regionale dell'Oglio Nord (matrice antropizzata) e del Parco nazionale della Val Grande (matrice naturale).

Un indice di questo tipo potrà essere opportunamente perfezionato, in particolare lavorando su fasce buffer di ampiezza progressiva e considerando anche l'esistenza di altri capisaldi all'esterno (altre aree protette, compresi i Siti di Importanza Comunitaria). Si potrà così conseguire una discreta utilità nel governo delle relazioni tra area protetta ed area vasta esterna, in un'ottica di reti ecologiche con differenti finalità (in primo luogo quella di supporto della rete Natura 2000).

Denominazione	Regioni	IINSUL
<i>Esempi di valori alti dell'indice</i>		
Riserva naturale Cratere degli Astroni	Campania	89,15
Parco nazionale del Circeo	Lazio	71,51
<i>Esempi di valori bassi dell'indice</i>		
Riserva naturale Val Grande	Piemonte	1,37
Parco naturale regionale dell' Oglio Nord	Lombardia	3,31

#### *E4, l'indice di compattezza dell'area protetta*

L'indice differenzia in modo chiaro le situazioni caratterizzate da un'elevata compattezza (come negli esempi della Riserva naturale Bosco W.W.F. di Vanzago e del Parco nazionale del Vesuvio), da quelle in cui vi è un elevato livello di frastagliamento morfologico e quindi di sviluppo perimetrale (come negli esempi del Parco del Gargano e dei Parchi regionali del Po).

L'indice riflette di fatto le modalità iniziali attraverso cui è stata delimitata l'area protetta, e quindi ha un significato più in fase progettuale (nel confronto tra diverse alternative di perimetrazione) che in fase gestionale (nel monitoraggio dell'evoluzione dello stato dell'area protetta). Può peraltro avere un significato anche a livello del governo complessivo del sistema di aree protette, consentendo di differenziare azioni per le aree con maggiore vulnerabilità: una maggiore compattezza in molti casi può significare anche una minore vulnerabilità per alcuni fattori di pressione. Si può ad esempio osservare come i parchi fluviali comportino quasi inevitabilmente minori indici di compattezza, e siano di per se' altamente vulnerabili alle pressioni del bacino idrografico esterno.

Denominazione	Regioni	I.COMP
<i>Esempi di valori alti dell'indice</i>		
Parco nazionale del Vesuvio	Campania	0,87
Riserva naturale Bosco W.W.F. di Vanzago	Lombardia	0,79
<i>Esempi di valori bassi dell'indice</i>		
Parco regionale del Delta del Po	Veneto	0,03
Riserva naturale Foce Sele - Tanagro	Campania	0,07
Sistema delle aree protette della fascia fluviale del Po	Piemonte	0,10
Parco regionale Delta del Po (ER)	Emilia-Romagna	0,10
Parco nazionale del Gargano	Puglia	0,22

#### *E5, considerazioni complessive*

È interessante elaborare, sia pure ad un livello preliminare, una statistica elementare (medie e deviazioni standard) ottenuta con l'applicazione complessiva degli indici alle aree protette considerate dallo studio. Sono state a tal fine considerate le categorie principali di aree protette (escludendo le riserve marine, data l'estrema specificità di tali situazioni).

	I.NAT		I.PAR		IINSUL		I.COMP	
	Medie	Dev.st.	medie	dev.st.	medie	dev.st.	medie	dev.st.
TOTALE AP	65,5	36,4	2,1	13,5	41,6	25,8	0,58	0,19
Parchi Nazionali	83,8	16,3	0,3	4,3	41,9	25,9	0,40	0,17
Parchi Regionali	66,3	33,5	5,3	10,0	36,1	20,7	0,46	0,18
Riserve Statali	85,3	27,6	0,4	10,3	44,0	30,7	0,60	0,18
Riserve Regionali	57,7	36,7	2,6	14,2	39,4	23,6	0,60	0,18
Altre Aree Protette	58,9	40,3	2,6	13,7	44,7	25,4	0,65	0,18
Nord	64,2	37,6	2,8	12,9	39,3	24,7	0,60	0,20
Centro	64,7	35,9	3,3	15,1	41,4	26,4	0,57	0,18
Sud	68,4	34,4	-0,1	12,9	45,9	26,7	0,55	0,18

Il massimo di naturalità è riscontrabile nelle aree protette di livello nazionale il che confermerebbe, sotto questo profilo, la correttezza delle gerarchie finora utilizzate per l'individuazione: le zone di maggiore naturalità residua sono anche quelle dove maggiore è l'esigenza che vi sia una protezione di livello nazionale.

Tali aree sono anche quelle dove è mediamente minore la pressione relativa esterna. Per contro la maggiore pressione antropica relativa esercitata dal contesto sulle aree di livello sub-nazionale indica la necessità di specifiche attenzioni da parte non solo degli organismi di gestione, ma anche delle autorità delle regioni entro cui le aree protette si inseriscono.

Le medie dei livelli di insularità sono abbastanza simili per le diverse categorie, peraltro con deviazioni standard molto elevate. Tale situazione implicherebbe un ruolo potenzialmente molto diverso tra le diverse aree protette per quanto riguarda il rapporto ecologico con il contesto, da analizzare e valutare caso per caso per quanto riguarda le conseguenze sulla rete Natura 2000.

Interessante infine il fatto che l'indice di compattezza risulti mediamente (anche se non di molto) inferiore nei Parchi (sia nazionali che regionali) che nelle altre aree protette. Analizzando gli insiemi di dati si vede come un ruolo significativo venga a tal fine giuocato dai parchi "di connessione" (in particolare quelli fluviali), nonché da aree protette "ritagliate" in sede progettuale in modo da evitare per quanto possibile le zone antropizzate (si veda l'esempio del Parco del Gargano). Non è escluso che analisi di questo tipo possano, in futuro, suggerire aggiustamenti nell'individuazione dei perimetri delle aree protette o delle relative aree di rispetto.

Non si notano infine differenze particolarmente evidenti di natura geografica: le aree protette settentrionali, centrali e meridionali mostrano valori medi e deviazioni standard molto vicine tra loro.

## 2.3.6. I parchi nazionali e regionali: consistenza, dinamiche e caratteri

### 2.3.6.1 Consistenza e crescita

Più ancora che in altri paesi europei, negli ultimi decenni del secolo scorso il numero dei parchi ha avuto un forte incremento. L'Italia si trova ora al quinto posto, dopo la Germania, la Francia, il Portogallo e il Lussemburgo, in termini di incidenza sul territorio nazionale della superficie protetta a parco. L'incremento decisivo è stato dato con l'istituzione dei parchi regionali dagli anni settanta in poi con un incremento medio intorno al 17% per decennio, con un leggera flessione e poi un nuovo impulso determinato nell'ultimo decennio con l'istituzione di gran parte dei Parchi Nazionali oggi esistenti. La superficie media si è ridotta rispetto ai parchi storici (o comunque quelli istituiti prima degli anni 70) 45.000 ha contro i 19.000 attuali. Negli anni 70 i parchi istituiti sono di ridotte dimensioni (9.000 ha di sup. media), negli anni '80 la superficie media cresce (14.000 ha) e viene coperto il 30 % della superficie attuale, negli anni '90 si profila un forte incremento (circa il 50% degli attuali) che ha determinato anche una crescita delle dimensioni medie determinata soprattutto dall'istituzione dei 15 PN (26.000 ha). Molte regioni hanno istituito parchi prima della 394 nel ventennio '72-'91 (eccezione del Molise, dell'Umbria e della Sardegna); anche dopo l'emanazione della legge c'è stato un ulteriore incremento.

PARCHI NAZIONALI E REGIONALI NUMERO, SUPERFICIE, INCIDENZA TERRITORIALE, PER REGIONE \*\*\*  
(CED PPN, 2001)

	Parchi Nazionali *			Parchi Regionali		
	n	ha	% °	n	ha	% °
Abruzzo	3	234.729	21,7	1	50.288	4,7
Basilicata	1	91.317	9,1	2	33.655	3,4
Calabria	3	192.455	12,8	1	15.095	1,0
Campania	2	189.530	13,9	7	137.070	10,1
Emilia Romagna	1	18.426	0,8	13	60.201	2,7
Friuli VG			-	2	46.352	5,9
Lazio	3	32.058	1,9	16	115.608	6,7
Liguria	1	3.860	0,7	8	56.402	10,4
Lombardia	1	60.176	2,5	21	443.777	18,6
Marche	2	62.838	6,5	4	21.538	2,2
Molise	1	5.400	1,2			-
P.A. Bolzano	1	55.094	7,4	7	124.936	16,9
P.A. Trento	1	19.350	3,1	2	80.964	13,0
Piemonte	2	44.544	1,8	21	133.707	5,3
Puglia	1	121.118	6,3	2	549	0,0
Sardegna	3	86.626	3,6	2	6.700	0,3
Sicilia			-	3	183.624	7,1
Toscana	2	35.887	1,6	6	47.439	2,1
Umbria	1	18.609	2,2	7	40.875	4,8
Valle d'Aosta	1	37.177	11,4	1	3.521	1,1
Veneto	1	31.512	1,7	5	56.666	3,1
Italia	21	1.340.706	4,4	131	1.658.966	5,5

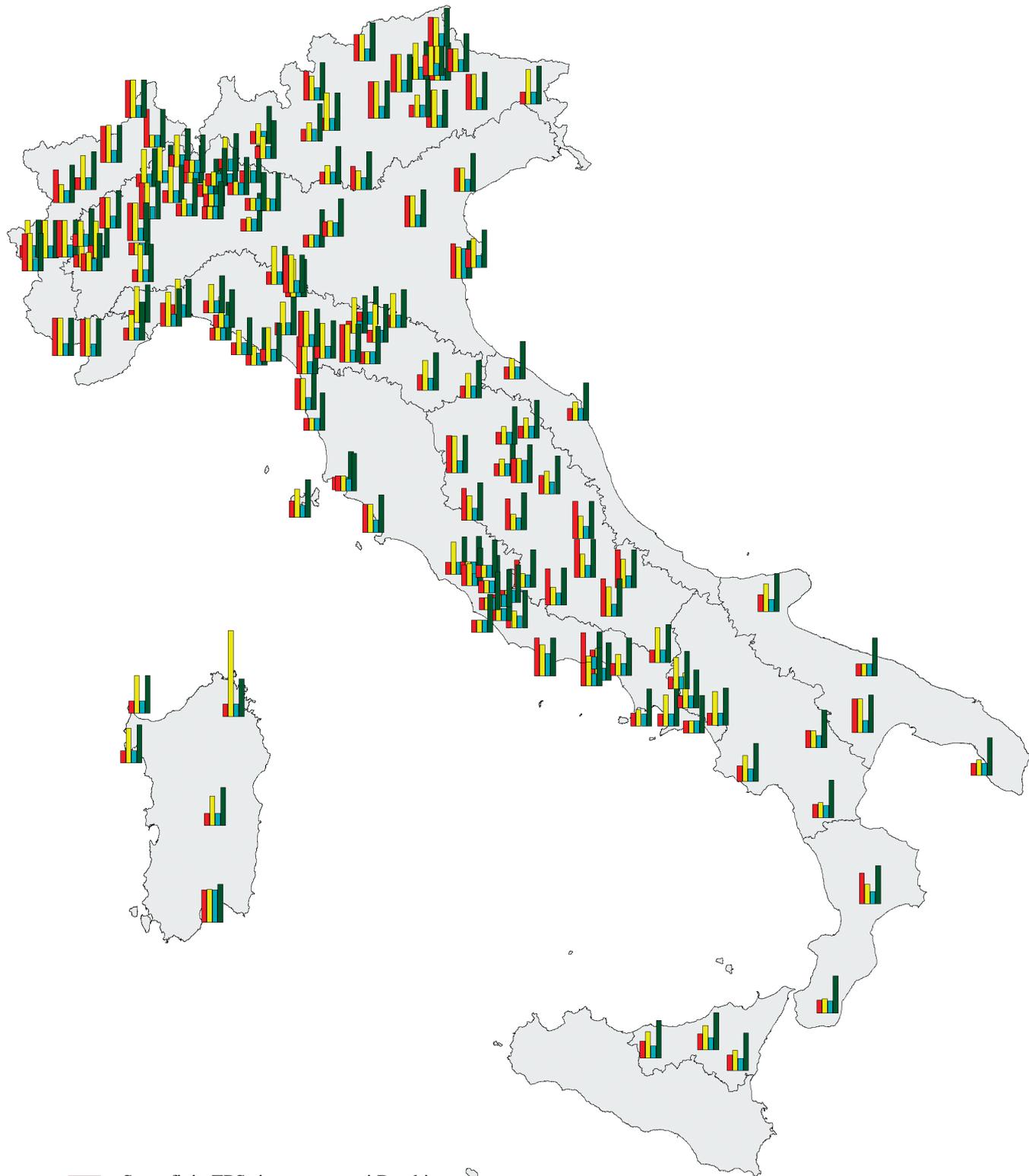
\* Nella somma il numero dei parchi nazionali non tiene conto delle divisioni tra le regioni di appartenenza

° % su superficie regione

SUPERFICIE E NUMERO DEI PARCHI NAZIONALI E REGIONALI PER REGIONE E PERIODO DI ISTITUZIONE  
(CED PPN, 2001)

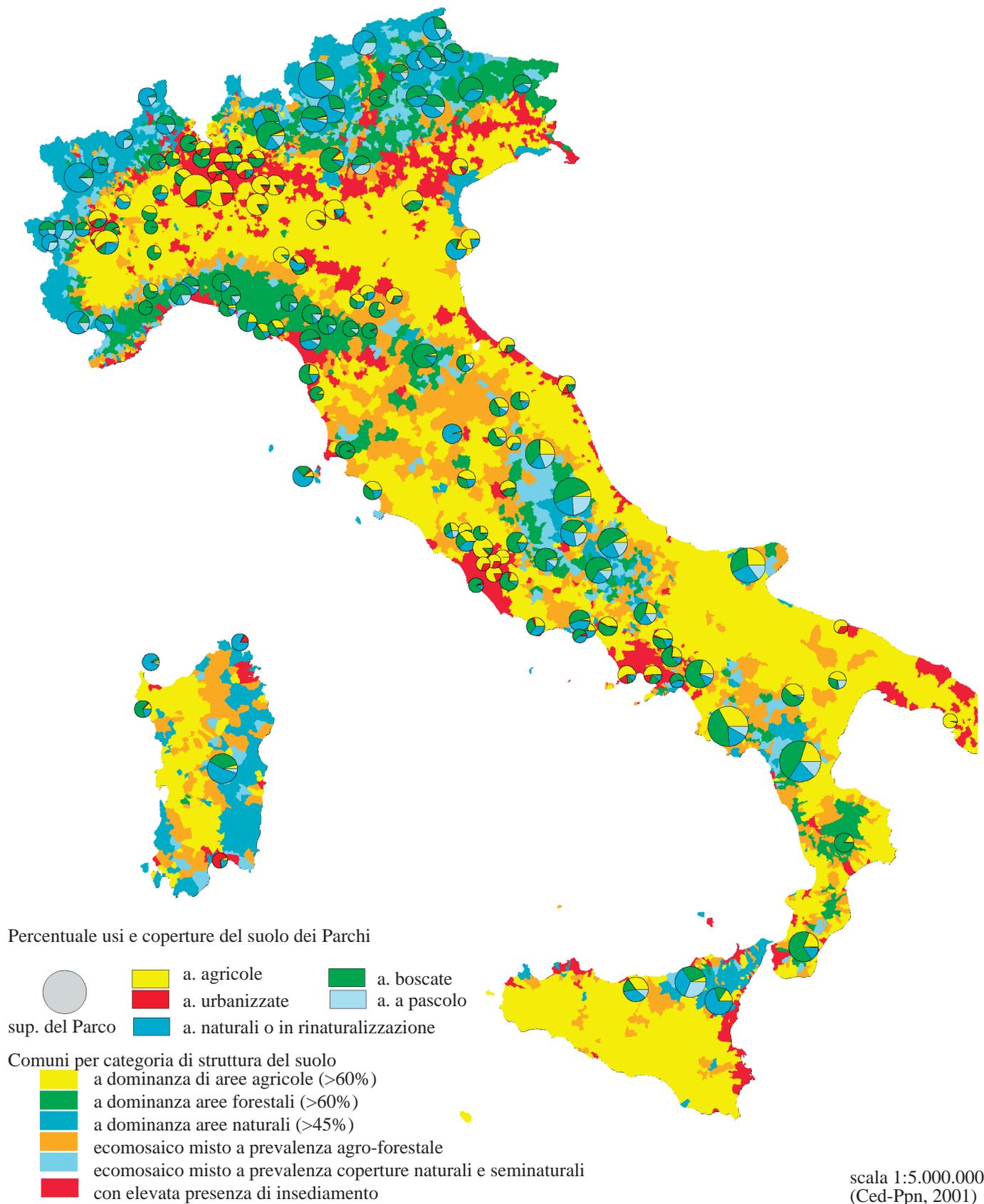
	fino al 1971		1972-1981		1982-1991		1992-2001		totale							
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%						
Abruzzo	1	12,5	35.483	9,8	1	1,7	50.288	6,0	2	3,5	199.246	13,0	4	2,6	285.017	9,5
Basilicata					1	1,7	6.628	0,8	2	3,5	118.344	7,7	3	2,0	124.972	4,2
Calabria	1	12,5	12.690	3,5	1	1,7	15.095	1,8	2	3,5	179.765	11,7	4	2,6	207.550	6,9
Campania					1	4	220	0,1	8	14,0	326.380	21,3	9	5,9	326.600	10,9
Emilia Romagna					10	16,9	52.928	6,3	4	7,0	25.698	1,7	14	9,2	78.626	2,6
Friuli - VG									2	3,5	46.352	3,0	2	1,3	46.352	1,5
Lazio	2	25,0	18.284	5,0	1	4	916	0,3	5	8,8	65.350	4,3	19	12,5	147.666	4,9
Liguria	1	12,5	4.660	1,3	5	8,5	30.467	3,6	3	5,3	25.135	1,6	9	5,9	60.262	2,0
Lombardia	1	12,5	60.176	16,6	4	14	98.735	36,4	16	27,1	343.852	41,2	22	14,5	503.953	16,8
Marche					1	1,7	5.925	0,7	5	8,8	78.451	5,1	6	3,9	84.376	2,8
Molise	1	12,5	5.400	1,5					1	1,7	31.505	3,8	8	5,3	180.030	6,0
P.A. Bolzano	1	12,5	55.094	15,2	6	21	93.431	34,4	1	1,7	31.505	3,8	8	5,3	180.030	6,0
P.A. Trento	3	37,5	100.314	27,7					3	5,3	25.135	1,6	9	5,9	60.262	2,0
Piemonte	1	12,5	33.204	9,2	13	46	54.408	20,1	5	8,8	49.834	3,3	23	15,1	178.251	5,9
Puglia					1	4	424	0,2	2	3,5	121.243	7,9	3	2,0	121.667	4,1
Sardegna									5	8,8	93.326	6,1	5	3,3	93.326	3,1
Sicilia					2	3,4	98.036	11,7	1	1,8	85.587	5,6	3	2,0	183.623	6,1
Toscana					1	1,7	17.610	2,1	5	8,8	42.571	2,8	8	5,3	83.326	2,8
Umbria					2	7	23.145	8,5	8	14,0	59.484	3,9	8	5,3	59.484	2,0
Valle d' Aosta	1	12,5	37.177	10,3	1	1,7	3.521	0,4	1	1,8	12.592	0,8	2	1,3	40.698	1,4
Veneto					5	8,5	75.586	9,0	1	1,8	12.592	0,8	6	3,9	88.178	2,9
Italia*	8	5,3	362.482	12,1	28	18,4	271.279	9,0	57	37,5	1.530.548	51,0	152	100	2.999.671	100
super media			45.310				9.688				26.852				19.735	

Superficie SIC, ZPS, Ramsar ricompresa nei Parchi Regionali e Nazionali



- Superficie ZPS ricompresa nei Parchi
- Superficie SIC ricompresa nei Parchi
- Superficie Ramsar ricompresa nei Parchi
- Superficie del Parco

Struttura, usi e coperture del suolo dei Comuni e dei Parchi Nazionali e Regionali



L'incidenza territoriale dei Parchi è circa del 10% sul territorio nazionale, con una leggera prevalenza della quota dei PR (l'incidenza è nettamente superiore alla media europea pari al 2% per i PN, e al 3,5% dei PR) anche se la distribuzione interna è assai diversa nelle regioni. Come si evince dalla tabella, solo 9<sup>85</sup> regioni hanno una incidenza territoriale pari o superiore alla media nazionale, di queste 4 sono caratterizzate da PN (Abruzzo, Valle d'Aosta, Calabria, Basilicata) e 4 da PR, cioè la Lombardia, con il 19% di territorio a PR, la Liguria e le P.A. di Trento e Bolzano; solo la Campania ha una incidenza equilibrata tra PN e PR (14% e 10%). Le politiche regionali tendono a limitare l'istituzione di PR laddove esiste una buona percentuale di PN, i quali sebbene presenti in tutte le regioni, in termini di superfici sono maggiormente collocati in Campania, Abruzzo, Puglia.

PARCHI NAZIONALI E REGIONALI INTERESSATI DAI SIC PER CATEGORIE, NUMERO, SUPERFICIE E INCIDENZA DEI SIC (CED-PPN)

categorie	n	sup AP	SIC ricompresi (ha)	% su AP	% su cat	ramsar ricompresi (ha)	ZPS ricompresi (ha)
PN	20	1.329.929	426.325	32	34	3.588	558.167
PR	107	1.589.985	729.148	46	58	1.201	451.820
totale APc	398	3.117.821	*1.265.098	41	100	17.111	1.054.866

I Parchi rappresentano più di un terzo delle AP interessate da SIC. Come già rilevato nel capitolo 2.3.4, le ZPS sono maggiormente ricomprese nei PN, i SIC curiosamente interessano più i parchi regionali (58%) che quelli nazionali (34%), le aree Ramsar sono presenti soprattutto nei PN.

### 2.3.6.2 I caratteri strutturali dei parchi

Il carattere umanizzato dei parchi italiani è evidente dalla distribuzione degli usi e coperture del suolo, che vede il 70% caratterizzato da componenti che implicano o hanno comunque implicato un utilizzo da parte dell'uomo. Le elaborazioni operate sull'articolazione interna di ciascun parco degli usi e delle coperture del suolo, evidenziano che poco meno di un quarto delle superficie dei Parchi istituiti è dominato da coperture forestali; circa un quarto, di cui una buona percentuale di PN, ha una struttura caratterizzata da ecosmosaici misti, con componenti sia naturali che agroforestali; il 9% è dominato da ambienti agricoli, poco meno di un terzo ha una struttura ambientale prevalentemente caratterizzata da componenti naturali (rocce, ghiacciai, praterie, pascoli, cespuglieti, zone umide e aree in avanzata fase di abbandono): peraltro la componente a pascolo è comunque significativa: 8% nei PN e 14% nei PR.

DISTRIBUZIONE DEGLI USI E DELLE COPERTURE DEL SUOLO NEI PARCHI REGIONALI E NAZIONALI (CED-PPN)

	pascolo		boschi		agricole		antropiche		Totale		aree naturali		totale	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	Ha	%	ha	%	ha	%
PR	136.452	8	594.567	36	388.645	24	49.800	3	1.169.464	71	474.406	29	1.643.871	100
PN	156.496	12	562.610	42	202.084	15	7.312	1	928.503	69	412.203	31	1.340.706	100

La struttura d'usi e coperture del suolo indica un carattere più 'antropico' dei PR, confermato anche dalla loro presenza in contesti molto abitati, tale però da non definire una netta separazione tra le due categorie: infatti in termini strutturali, molti sono i parchi regionali con una naturalità elevata. Il livello di 'naturalità' qui rilevato è presumibilmente meno elevato di quello reale per effetto dei processi di abbandono e di spopolamento, come meglio vedremo più avanti.

<sup>85</sup> Liguria, Valle d'Aosta, Basilicata, P.A. Trento e Bolzano, Calabria, Lombardia, Campania, Abruzzo.

Come già analizzato in precedenza la popolazione interna ai parchi non è trascurabile, è infatti stimata<sup>86</sup> in quasi 2.000.000 di abitanti. È però necessario evidenziare che di questi circa 1,7 milioni sono concentrati in 17 parchi: Parco dei Colli di Bergamo, Parco regionale Monti Picentini, Parco regionale di Roccamorfina – Foce Garigliano, Parco naturale regionale dell’ Adda Nord, Sistema delle aree protette della fascia fluviale del Po, Parco dell’ Alto Garda Bresciano, Parco naturale regionale dell’ Adda Sud, con circa 20/25.000 abitanti ciascuno; Parco naturale regionale dell’ Oglio Nord, Parco naturale regionale delle Orobie Bergamasche, Parco nazionale del Pollino, Parco nazionale del Gargano, Parco delle Groane, con circa 30/50.000 abitanti ciascuno; Parco naturale regionale della Valle del Lambro, Parco regionale dei Campi Flegrei, Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano, Parco nazionale del Vesuvio, Parco naturale regionale Sud Milano, Parco lombardo della Valle del Ticino, con oltre 90.000 abitanti ciascuno. Una quota consistente della popolazione dei Parchi è quindi situata nella Pianura Padana (50%) e sulla costa (28%), sebbene con quote non trascurabili anche nelle aree montane, il 6% sulle Alpi e il 19% sull’area montana dell’ Appennino. La popolazione nei PN ha una incidenza abitante/ettaro della metà rispetto ai PR, anche se il maggiore popolamento non ha carattere diffuso, ma è restringibile ai contesti urbani del paese, dove maggiormente sono localizzati i PR rispetto ai PN. Sebbene la densità media dei PN appare relativamente elevata (43 ab/kmq), vi sono solo alcune situazioni a maggior densità, infatti, il 60% dei PN hanno una densità inferiore a 22 ab/kmq, 4 hanno una densità tra 40 e 90 ab/kmq (Parco nazionale dell’ Arcipelago Toscano, del Gargano, Cilento e Vallo di Diano, Circeo) e tre risultano particolarmente abitati (Vesuvio, Arcipelago della Maddalena e le Cinque Terre). Il 40 % dei Parchi Regionali ha una densità inferiore ai 30 ab/kmq e il 16% una densità superiore ai 100 ab/kmq (quasi tutti localizzati nella pianura padana).

POPOLAZIONE INTERNA, SUI MARGINI E NEL CONTESTO DELLE APC PER CATEGORIE (CED-PPN, STIMA DA FONTE ISTAT)

	abitanti interni		abitanti su una fascia di 500 m		abitanti su una fascia di tra 500 e 1500 m		superficie ha
	ab	%	ab	%	ab	%	
RR	67.303	3	301.702	18	1.863.537	28	251.070
PN	575.773	27	120.270	7	498.379	8	1.340.706
PR	1.455.444	69	1.208.990	73	3.724.244	56	1.643.870
AAP	19.292	1	30.067	2	518.832	8	41.321
totale	2.117.812	100	1.661.029	100	6.604.992	100	3.276.967

L’elevata ‘umanizzazione’ dei territori interessati dai parchi è un carattere ricorrente in Europa ma vi sono situazioni che si discostano da quel carattere di ‘naturalità’ che, a livello mondiale, è attribuito ai Parchi. Le criticità inerenti i fattori antropici, come più avanti descritte, sono state in parte riscontrate dall’incidenza delle aree occupate da insediamenti sulla superficie protetta (incidenza che sale oltre il 10%, valutate considerando oltre all’area protetta anche l’incidenza su una fascia di 2km lungo il perimetro della AP), e nel livello di infrastrutturazione interno. Come si può vedere nelle tabelle di seguito illustrate, circa un terzo dei parchi si trova in situazioni ‘potenzialmente critiche’ per effetto di presenza rilevante di insediamenti interni o sui bordi: 20 parchi (1 PN e 19 PR) hanno una struttura interna fortemente influenzata dalla presenza di aree insediate; a queste situazioni estremamente critiche, si aggiungono 26 PR, distribuiti in tutte le categorie strutturali, quindi anche con un buon grado di naturalità interna, che subiscono una più o meno elevata pressione da urbanizzazione, che può determinare fenomeni di disturbo, inquinamento, alterazione e bassa connettività dell’area protetta con il suo intorno.

L’incidenza del livello di infrastrutturazione, come è ovvio, è maggiore in presenza di strutture d’uso del suolo più ‘antropiche’. Da notare però una relativamente bassa infrastrutturazione nelle aree dominate dal bosco, che ne avvalorava il ruolo di buona connettività, per contro una preoccupante incidenza di livelli medio-alti di infrastrutturazione in ecosistemi misti, importanti in termini di biodiversità, ma estremamente vulnerabili da fratture e perturbazioni determinate da infra-

<sup>86</sup> Stima, come già detto in precedenza, in eccesso in quanto parte dei dati censuari si riferisce ad aree anche parzialmente esterne al perimetro.

strutture. Strade statali e provinciali interessano quasi il 50% dei parchi, solo un quarto di essi ha una bassa o nulla infrastrutturazione, per lo più in aree di maggior naturalità.

Se il fattore insediativo permette di enucleare le situazioni più critiche, il fattore infrastrutturale appare più diffuso nell'insieme dei parchi italiani, sebbene maggiormente significativo nei PR che nei PN.

PARCHI REGIONALI PER STRUTTURA AMBIENTALE INTERNA E SUI MARGINI  
(CED-PPN, 2001)

struttura interna	struttura dei margini										Totale	
	margin discontinui caratterizzati da											
	in continuità		boscati		naturali		agricoli		urbanizzati o con pressioni sui bordi		N	%
a dominanza	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		
naturale	17	53	8	25	-	-	3	9	4	13	32	100
forestale	20	57	-	-	2	6	4	11	9	26	35	100
agricola	7	54	-	-	-	-	-	-	6	46	13	100
ecomosaico a prevalenza												
agro-forestale	13	68	-	-	1	5	-	-	5	26	19	100
naturale	3	27	1	9	-	-	5	45	2	18	11	100
ad elevata antropizzazione	19	100	-	-	-	-	-	-	-	-	19	100
totale	79	61	9	7	3	2	12	9	26	20	129	100

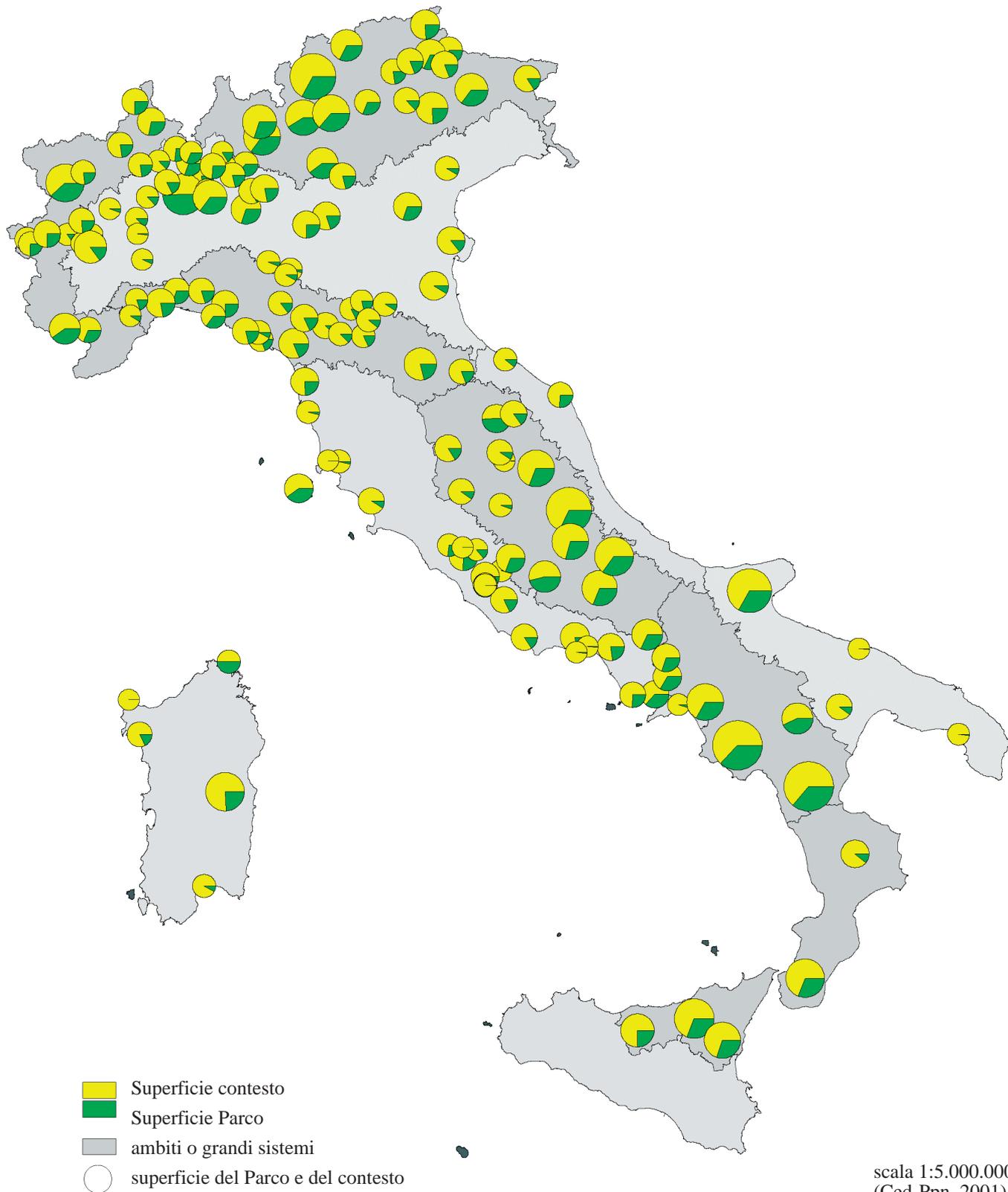
PARCHI NAZIONALI PER STRUTTURA AMBIENTALE INTERNA E SUI MARGINI  
(CED-PPN, 2001)

struttura interna	struttura dei margini										Totale	
	margin discontinui caratterizzati da											
	in continuità		boscati		naturali		Agricoli		urbanizzati o con pressioni sui bordi		n	%
a dominanza	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		
naturale	7	88	1	13	-	-	-	-	-	-	8	100
forestale	4	100	-	-	-	-	-	-	-	-	4	100
agricola	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ecomosaico a prevalenza												
agro-forestale	1	50	-	-	1	50	-	-	-	-	2	100
naturale	-	-	-	-	-	-	6	100	-	-	6	100
ad elevata antropizzazione	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100
totale	13	62	1	5	1	5	6	29	-	-	21	100

PARCHI REGIONALI PER STRUTTURA AMBIENTALE E PER LIVELLO DI INFRASTRUTTURAZIONE  
(ANPA CTN-CON, 2001)

a dominanza	livello di infrastrutturazione									
	nullo o basso		medio		medio-alto		Elevato		totale	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
naturale	18	56	6	19	6	19	2	6	32	100
forestale	11	31	13	37	5	14	6	17	35	100
agricola	-	-	-	-	7	54	6	46	13	100
ecomosaico a prevalenza										
agro-forestale	-	-	4	21	11	58	4	21	19	100
naturale	3	27	3	27	4	36	1	9	11	100
ad elevata antropizzazione	1	5	-	-	5	26	13	68	19	100
totale	33	26	26	20	38	29	32	25	129	100

Rapporto fra la superficie dei parchi e dei loro contesti



	livello di infrastrutturazione									
	nullo o basso		medio		medio-alto		elevato		totale	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
a dominanza										
naturale	4	50	3	38	1	13		-	8	100
forestale	1	25	3	75		-		-	4	100
agricola	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ecomosaico a prevalenza										
agro-forestale		-	1	50	1	50		-	2	100
naturale		-	5	83		-	1	17	6	100
ad elevata antropizzazione		-		-		-	1	100	1	100
<b>totale</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>12</b>	<b>57</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

### 2.3.6.3 I contesti dei parchi

Le considerazioni del paragrafo precedente mettono in rilievo l'inscindibilità delle condizioni dei parchi da quelle dei rispettivi contesti territoriali. Per consentire un apprezzamento sistematico delle condizioni dei contesti, questi sono stati convenzionalmente identificati negli aggregati dei Comuni interessati anche solo parzialmente da ciascun parco.

I contesti dei parchi analizzati comprendono 1631 comuni parzialmente o interamente compresi nei 150 parchi presi in esame e rappresentano le comunità istituzionalmente interessate, e direttamente coinvolte nella formazione dei Piani Socio-Economici (di questi 467 comuni sono interessati ai PN). Complessivamente coprono una superficie pari al 25% del territorio del paese (circa 7,5 milioni di ettari), e coinvolgono una popolazione di oltre 18 milioni di abitanti, con 8 milioni di attivi. Va considerato che l'elevato numero di abitanti è determinato in parte dalla presenza delle grandi città interessate: Milano, Roma, Torino, Genova, Palermo, Napoli, in alcuni casi anche non in stretta relazione con il Parco (come Genova per il Beigua). Per calibrare il dato possiamo rilevare che i contesti con quote elevate di insediamento (>del 10%) si riferiscono a 41 parchi; di questi 28, pari ad una superficie di area protetta di poco più di 250.000 (pari al 8% della superficie dell'insieme dei parchi), hanno una quota di insediamento tra il 10 e il 20%, con una popolazione presente al '98 di quasi 11 milioni di abitanti; i restanti 13, hanno una superficie insediata > del 30% ed investono le grandi aree urbane, con una superficie protetta minore, di circa 75.000 ettari (pari al 2,5% della superficie dei parchi) ed investono una popolazione di quasi 15 milioni di abitanti.

Nell'insieme dei contesti dei parchi la popolazione dal '51 al '91 è aumentata di circa 4 milioni di unità, l'incremento è avvenuto in particolare nei contesti relativi ai PR (+41%), mentre nei contesti dei PN la popolazione è pressochè stabile (+ 2%). Nel periodo '91-'98 la situazione si inverte con un leggero decremento della popolazione di circa 200.000 abitanti, che diminuisce in modo più sostanziale nei contesti dei PR (-3%) rispetto ai contesti dei PN (-0,6%). Sebbene i trend rispecchiano tendenze non legate, se non in modo secondario, alla presenza dei parchi, per altro distribuiti su ambiti con situazioni socio-economiche molto differenziate, si può notare che i PN, sono stati istituiti in aree più marginali rispetto alle aree di maggior sviluppo del dopoguerra, come anche evidenziato dai loro caratteri strutturali interni prima descritti, e hanno una situazione di relativa stabilità della popolazione; mentre i contesti dei PR, subiscono maggiormente i trend nazionali delle aree a maggior sviluppo, dopo gli anni '50 caratterizzati dai processi urbanizzativi, oggi in decremento. Se analizziamo il saldo della popolazione solo sui 110 parchi in contesti non fortemente insediati la popolazione presente al '98 cala notevolmente con poco più di 6 milioni di abitanti ed il saldo tra '51 e '91 si riduce con un incremento di appena 69.000 abitanti (+1,2%) che viene confermato tra il '91 -'98 con un saldo positivo di 80.000 abitanti (+1,3) con una inversione di tendenza rispetto all'insieme complesso dei parchi.

La tipologia strutturale (articolazione e peso delle componenti del suolo) dei contesti si distribuisce quasi equamente nelle diverse categorie, con una leggera prevalenza delle aree dominate da usi agricoli ed ad elevata antropizzazione; da registrare una maggior continuità strutturale tra parco e contesto laddove sono presenti ecomosaici misti, quasi la metà dei parchi dominati da componenti naturali è

localizzata in contesti con struttura simile. I parchi sono localizzati per più del 50% in contesti che possono essere considerati a buona connettività, di cui più del 30% sicuramente con ampie zone naturali o forestali in grado di sostenere una buona coesione dell'area parco con il resto del territorio. In termini di connettività da rilevare che nei contesti dei parchi si può stimare una quota considerevole di SIC esterni (circa 800.000 ha<sup>87</sup>) sui quali si può fondare una importante rete di collegamento con il territorio, di questi il 40% sono nei contesti dei PN e il 60% nei contesti dei PR (anche in questo caso è lecito supporre una minor coincidenza dei SIC con i PR, piuttosto che con i PN).

NUMERO, SUPERFICIE TERRITORIALE, SUPERFICIE DI AREA PROTETTA E POPOLAZIONE AL '98 PER STRUTTURA AMBIENTALE DEI CONTESTI DEI PARCHI (CED-PPN, FONTE CORINE LAND COVER), PARCHI 2001, POPOLAZIONE 1998)

	Parchi		Contesti		sup. territoriale (ha)		superficie protetta*			
	n	%	n	%	n	%	n	% su AP	% su contesto	Ab/ha**
Dominati da aree naturali	40	26	20	13%	1.692.592	20	745.728	26	44	1
Dominati da forestali	39	26	16	11%	671.530	8	179.359	6	27	3,4
Dominati da agricole	13	9	30	20%	1.229.963	15	246.924	9	20	8,4
Ecomosaici										
a prevalenza agroforestale	21	14	27	18%	1.963.371	23	869.633	30	44	2,3
a prevalenza naturale	17	11	16	11%	1.224.040	15	514.331	18	42	1,3
ad elevata antropizzazione	20	13	41	27%	1.657.143	20	326.846	11	20	7,8
Totale	150	100	150	100%	8.438.639	100	2.882.821	100	34	

\* il dato si discosta leggermente dal dato reale in quanto calcolato in automatico, \*\* abitanti su ettaro di area protetta

La densità della popolazione (abitante/ettaro di AP) è minore nelle aree a maggior naturalità (1 Ab/ha), come ci si poteva aspettare, ma anche molto bassa nei contesti con ecomosaici misti (2,3 –1,3 ab/ha), a conferma dell'importanza di questi territori per la conservazione della natura, non solo come luoghi ricchi di biodiversità ecologica e paesistica, ma anche luoghi con minor incidenza di potenziali fattori perturbativi (fatta salve i fattori infrastrutturali); i contesti dominati dai boschi, sebbene siano aree tendenzialmente con una quota rilevante di naturalità e di capacità connettiva hanno una maggiore incidenza della popolazione, indicativa in parte della presenza di fenomeni perturbativi o di disturbo.

Dai dati sul contesto si conferma quella quota di parchi (circa il 30%) al cui livello di antropizzazione interno o sui margini, come prima rilevato, corrisponde anche un'elevata antropizzazione nel contesto, l'insieme così definito conferma un loro ruolo nel sistema delle aree protette decisamente diverso, sia in termini di obiettivi perseguibili sia in termini di connettività con il territorio.

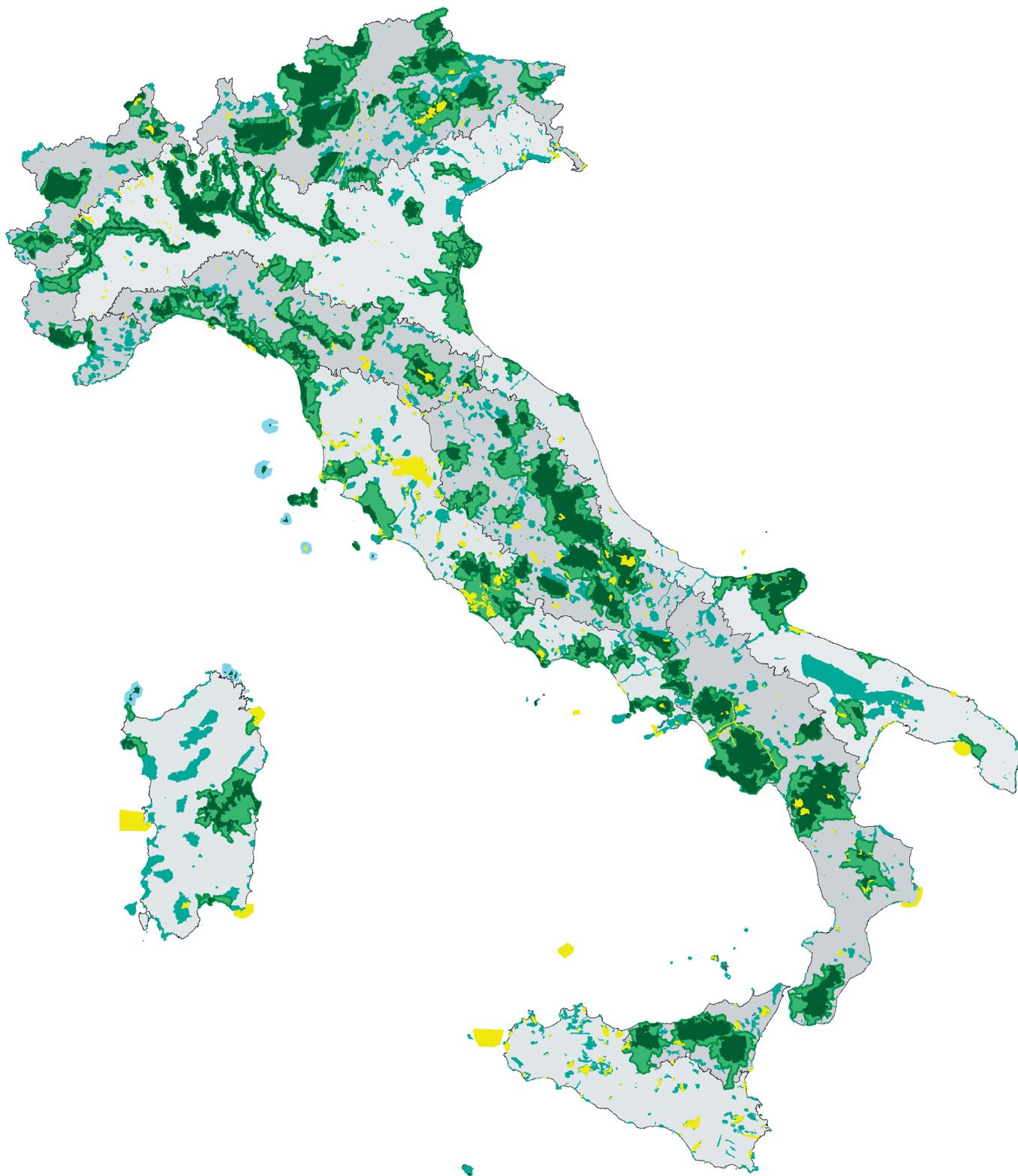
INCIDENZA PERCENTUALE DI DIVERSI USI DEL SUOLO NEI CONTESTI DEI PARCHI NAZIONALI E DEI PARCHI REGIONALI (CED-PPN FONTE CORINE LAND COVER)

	% coperture naturali	% pascoli	% coperture naturali + pascoli	% boschi	% aree agricole	% aree insediate
PN	24	9	33	37	28	1,52
PR	17	5	22	28	43	6,15
totale	20	7	26	31	38	4,47

PN e PR si distinguono in parte per struttura e localizzazione: i PN, come già emerso per il loro carattere interno, sono localizzati in aree a minor antropizzazione dei PR, ma d'altra parte è evidente che la localizzazione dei PR è più articolata e diffusa di quella dei PN, e che riscontra quindi dei contesti con più elevata percentuale di aree insediate ed una consistente presenza di aree agricole (quasi doppia rispetto ai PN). I Parchi Nazionali coinvolgono inoltre meno comuni, ma insistono su porzioni comunali più estese (la superficie media dei comuni è quasi equivalente, 6.000 ha nei contesti dei PN e 4.500 nei PR), infatti l'incidenza delle aree protette in termini di superficie sul territorio del contesto è del 46% nei PN, e del 29% nei PR, ad indicare una attenzione forse maggiore nella perimetrazione dei PR a limitare le interferenze con le competenze comunali (da cui l'origine di molte perimetrazioni frastagliate dei PR).

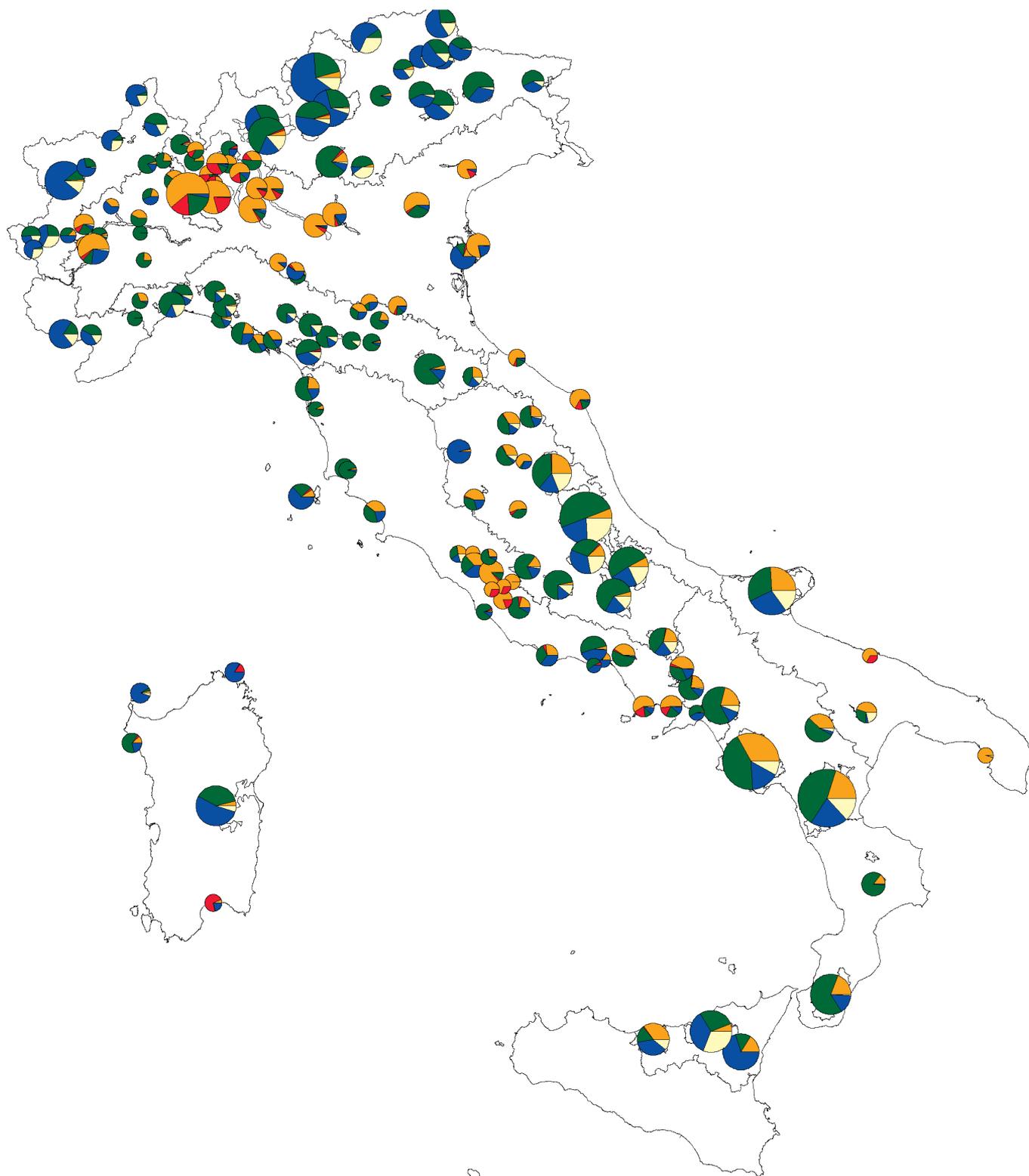
<sup>87</sup> La stima è elaborata considerando che nei contesti insistono circa 2 milioni di SIC, e che in Italia i SIC esterni rappresentano circa il 41% dei SIC totali individuati.

Parchi, contesti e altre aree protette



- Riserve e altre aree protette
- Parchi Nazionali e Regionali
- Contesti dei Parchi (comuni totalmente e parzialmente compresi)
- SIC esterni alle aree protette ed ai contesti dei Parchi
- grandi sistemi sub-nazionali

Incidenza percentuale degli usi e coperture del suolo sulla superficie nei Parchi Regionali e Nazionali



- usi agricoli
- aree insediate
- aree boscate
- coperture naturali o in via di rinaturalizzazione
- aree a pascolo

scala 1:5.000.000  
(Ced-Ppn, 2001)

POPOLAZIONE RESIDENTE NEI PARCHI REGIONALI E NAZIONALI PER AMBITI SUB-NAZIONALI E QUOTA ALTIMETRICA  
(CED PPN, FONTE ISTAT 91 E 93)

	ab. totali		% su abit nei parchi		abitanti fino totali parchi		% su ab parchi a 400 mslm		abitanti da del sistema		% su ab parchi 400 a 600 mslm		abitanti da del sistema		% su ab parchi 600 a 1000 mslm		abitanti oltre del sistema		% su ab parchi 1000 mslm		ab. totali del sistema		% ab. su Italia		ab. del sistema nei parchi		
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
1. ALPI	140.137	6,6	21.167	15,1	26.284	18,8	57.636	41,1	35.050	25,0	4.395.812	7,6	3,2														
1.1 Alpi Occidentali	5.309	0,2	7	0,1	974	18,3	1.267	23,9	3.061	57,7	1.374.668	2,4	0,4														
1.2 Alpi Orientali	134.828	6,3	21.160	15,7	25.310	18,8	56.369	41,8	31.989	23,7	3.021.144	5,2	4,5														
2. PIANURA PADANA	1.084.241	50,8	1.084.241	100,0		-		-		-	19.196.953	33,2	5,6														
3. APPENNINI E TERR. PENINS.	884.936	41,4	597.600	67,5	76.385	8,6	196.874	22,2	14.077	1,6	28.577.484	49,5	3,1														
3.1 Appennino settentrionale	18.451		10.842	58,8	250	1,4	6.589	35,7	770	4,2	2.846.308	4,9															
3.2 Appennino centrale	153.435	7,2	13.096	8,5	35.660	23,2	91.401	59,6	13.278	8,7	2.421.370	4,2	6,3														
3.3 Appennino meridionale	224.063	10,5	107.967	48,2	21.688	9,7	94.408	42,1			2.024.687	3,5	11,1														
3.4 Appennino calabro-siculo	16.985	0,8	131.905	31,9	12.480	73,5	4.476	26,4	29	0,2	3.368.772	5,8	0,5														
<i>Appennino montano</i>	412.934	19,3			70.078	17,0	196.874	47,7	14.077	3,4	10.661.137	18,5	3,9														
3.5 Fascia tirrenica	409.900	19,2	403.621	98,5	6.279	1,5		-		-	11.625.778	20,1	3,5														
3.6 Fascia adriatica centrale	9.094	0,4	9.094	100,0		-		-		-	2.098.390	3,6	0,4														
3.7 Fascia adriatica-ionica	53.008	2,5	52.980	99,9	28	0,1		-		-	4.192.179	7,3	1,3														
<i>Terre peninsulari</i>	472.002	22,1	465.695	98,7	6.307	1,3		-		-	17.916.347	31,0															
4. ISOLE	25.859	1,2	20.434	79,0		-	5.425	21,0		-	5.572.488	9,7	0,5														
4.1 Sicilia (escl. App. Siculo)	7.231	0,3	1.806	25,0	5.425	75,0		-		-	3.765.586	6,5	0,44														
4.2 Sardegna	18.628	0,9	18.628	100,0		-		-		-	1.645.550	2,8	11,54														
4.3 Isole Minori						-		-		-	161.352	0,3															
ITALIA	2.135.173	100,0	1.723.442	80,7	102.669	4,8	259.935	12,2	49.127	2,3	57.742.737	100	3,7														
5. COSTE (fascia sovrapposta)	605.036	28,3	593.878	98,2	283	0,0	10.875	1,8		-	17.250.695	29,9															

## 2.3.7. Problemi e progettualità nei parchi

### 2.3.7.1. I questionari

Il questionario inviato a tutti i parchi istituiti e alle 15 riserve marine statali (cfr. cap.1.), ha ricevuto risposta per il 70%. Anche se i questionari effettivamente compilati sono poco meno del 60% infatti, il 13% non ha risposto al questionario, ma ha inviato materiale utile per la compilazione. Quanto ai questionari compilati, non tutte le risposte sono state date. Possiamo ritenere che, sebbene le risposte siano state in numero considerevole, i dati che emergono risentono in parte del tipo di operatore o amministratore che ha risposto, nonché del tipo di strutture a disposizione dei diversi Enti. Sebbene il questionario richiedesse informazioni abbastanza semplici da recuperare, era presumibile un certo impegno per la sua compilazione, che afferiva anche a settori molto diversi (pianificazione, dati di bilancio, valutazione dello stato dei luoghi, valutazione delle progettualità in corso...).

	Q. inviati	Q. ricevuti o assimilabili	Ricevuto materiale o semplice risposta	Tot. Risposte
Riserve Marine Statali	15	9	1	10
Parchi Nazionali	21	15	2	17
Parchi Regionali	131*	72	18	90
Totale	167	96	21	117

La percentuale delle risposte al questionario è indicativa di una certa 'operatività' gestionale dei parchi, che rileva un difficoltoso, ma significativo impegno degli enti nella formazione delle strutture necessarie ad una gestione in realtà assai complessa, sia in termini di rapporti inter-enti sia in termini di acquisizioni delle informazioni necessarie sullo stato dei processi in atto. Si rileva comunque una buona conoscenza del territorio e delle sue problematiche, anche se spesso di tipo qualitativo, una visione quasi mai relegata alle sole componenti naturali, ma aperta ad una concezione integrata delle risorse del territorio ed una articolata disponibilità all'utilizzo di strumenti e forme di partecipazione molto diversificate. In generale:

- dalla prima sezione del questionario (A) relativa ai dati anagrafici si può registrare un certo ritardo nella formazione delle aree contigue e dei relativi regolamenti;
- dalla seconda sezione (B) relativa ai caratteri ed ai processi in atto (sono stati forniti i dati relativi alle risorse presenti sul territorio) emerge come alle risorse di tipo naturale (B2) si associno sempre rilevanti presenze storico-culturali (B3); le domande su dati relativi all'assetto territoriale e socio-economico, hanno avuto una percentuale inferiore di risposte (circa un terzo dei questionari); circa 2/3 hanno messo in evidenza i problemi ed i processi in corso (B12 e B13) e hanno risposto anche alla domanda sui principali obiettivi di gestione (B15);
- l'ultima sezione (C), relativa agli strumenti di gestione e all'operatività in atto, mette in evidenza come circa la metà dei parchi abbia una situazione relativamente dinamica, in termini di attività e progettualità avviate, con maggior o minor intensità, ma quasi sempre su una pluralità di fronti.

Numero di risposte per domanda e per categoria di parchi

A

	Dati anagrafici											
	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A8	A9	A10	A11
PN	15	5	15	15	6	15	15	15	4	13	2	15
PR	72	10	72	72	28	72	72	72	16	50	19	66
RM	9	-	9	9	5	9	9	9	-	2	-	9
tot	96	15	96	96	39	96	96	96	20	65	21	90
%	82	13	82	82	33	82	82	82	17	56	18	77

B

	Situazioni, caratteri, tendenze in atto															
	B1	B2	B3	B4	B5	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12	B13	B14	B15
PN	15	15	15	15	9	9	15	7	14	5	12	10	14	14	13	14
PR	69	65	64	60	34	33	61	35	53	33	58	44	60	58	62	39
RM	9	5	4	1	-	-	2	1	3	1	2	1	3	2	1	3
tot	93	85	83	76	43	42	78	43	70	39	72	55	77	74	76	56
%	79	73	71	65	37	36	67	37	60	33	62	47	66	63	65	48

C

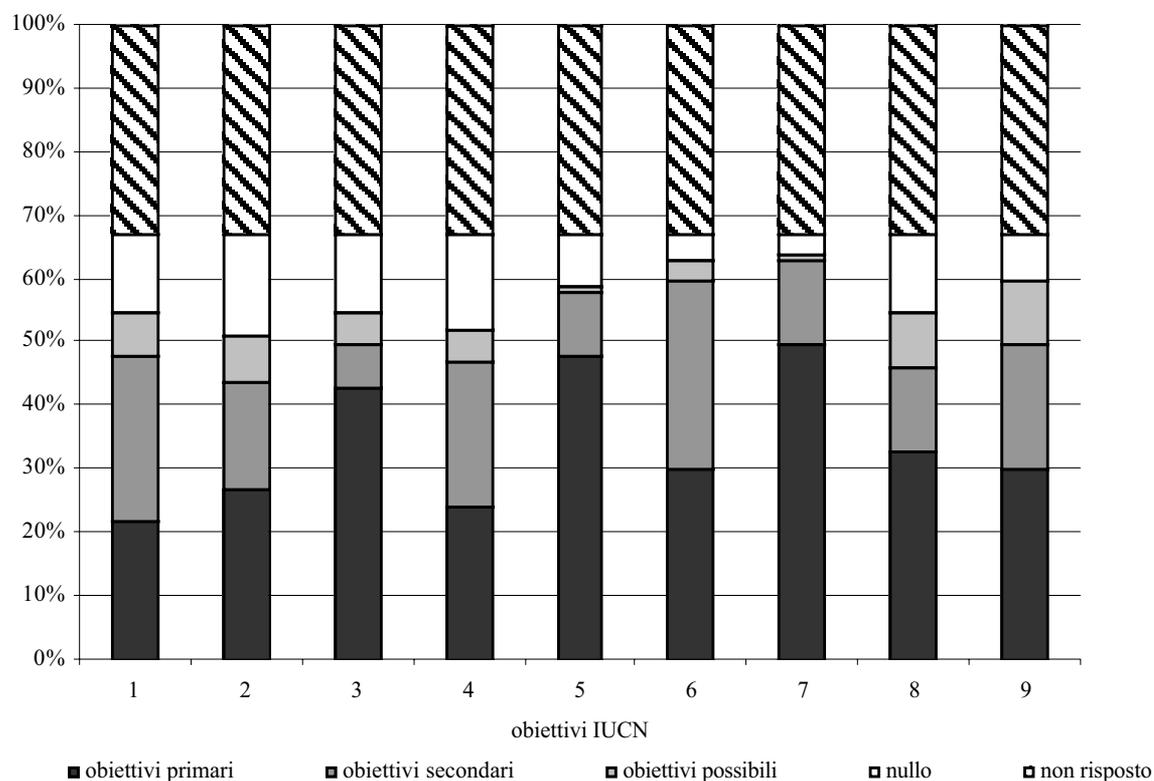
	Strumenti di gestione e attività													
	C1/C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15
PN	15	15	15	11	9	7	9	11	11	12	9	6	6	5
PR	63	76	65	49	41	43	50	51	52	58	59	49	45	45
RM	2	2	2	1	1	1	1	1	1	2	3	-	1	
tot	80	93	82	61	51	51	60	63	64	72	71	55	52	50
%	68	79	70	52	44	44	51	54	55	62	61	47	44	43

### 2.3.7.2. Obiettivi di gestione

Quasi 2/3 dei Parchi che hanno compilato il questionario hanno risposto alla domanda che chiedeva di definire le priorità degli obiettivi di gestione secondo la lista IUCN sotto riportata. La maggior parte di coloro che hanno risposto ha previsto la compresenza, sia pure con diverso grado di priorità, di tutti gli obiettivi della lista (il 16% ha escluso uno o più obiettivi)

Obiettivi IUCN:

- 1, ricerca scientifica
- 2, protezione della vita selvaggia
- 3, conservazione delle specie e della diversità biologica
- 4, mantenimento dei servizi ambientali
- 5, conservazione dei caratteri naturali e culturali
- 6, turismo e ricreazione
- 7, educazione
- 8, uso sostenibile delle risorse naturali
- 9, mantenimento delle attività tradizionali



Priorità degli obiettivi dichiarati per la gestione dei Parchi

Dalle risposte acquisite emerge:

- l'importanza che viene affidata al ruolo educativo dei parchi (oltre il 50% lo segnala come obiettivo prioritario), prevalente rispetto alle funzioni ricreative e turistiche, sebbene quest'ultime non vengano mai escluse dagli obiettivi (i casi di esclusione si riferiscono alle riserve);
- l'importanza, quasi scontata, della preservazione delle specie e della diversità genetica (ma al terzo posto degli obiettivi prioritari) e della protezione dei caratteri sia culturali che naturali; quest'ultimo obiettivo pare però indirizzato prevalentemente agli aspetti di tutela e conservazione (obiettivo 5 primario al 50% dei casi), più che alle implicazioni manutentive e d'uso che il patrimonio culturale spesso comporta: solo il 30% riconosce come obiettivo primario il mantenimento delle attività tradizionali e poco di più del 30% l'obiettivo di uso sostenibile delle risorse;

- il ruolo dei parchi in termini di priorità per il mantenimento dei servizi ambientali e per la ricerca scientifica è nettamente in secondo piano rispetto agli altri obiettivi (25%);
- la protezione della vita selvaggia, è ritenuto un obiettivo importante più di quanto ci si poteva immaginare per la gestione dei Parchi italiani, anche se in parte in contraddizione con gli obiettivi dichiarati prioritari.

L'ambiguità delle risposte, ed in particolare il fatto che i quadri di obiettivi risultino poco mirati, riflettono probabilmente anche una reazione di tipo ideologico, in parte distaccata dalla realtà delle gestioni in atto e dai problemi di maggior rilevanza evidenziati dagli stessi compilatori dei questionari. D'altra parte gli stessi obiettivi dichiarati nelle leggi istitutive sono spesso generali e simili anche a fronte di realtà territoriali ed ambientali assai diverse. Le tematiche affrontate dai progetti avviati, ad esempio, sembrano rispondere più ad obiettivi di miglioramento e orientamento della fruizione turistica, che emerge come obiettivo di secondo rilievo, che ad obiettivi di educazione ambientale, messi al contrario al primo posto. Così il problema della manutenzione del territorio, valutato in secondo piano in termini di obiettivi, in realtà è al centro delle problematiche evidenziate, anche se poi non sufficientemente affrontate in termini di investimenti e progettualità. Possiamo ritenere che il quadro degli obiettivi che emerge da ogni risposta rifletta la percezione degli operatori e degli amministratori del loro operato, anche se questo quadro non è poi riconducibile alle problematiche esistenti e alla pratica gestionale, che sconta anche il difficile "rodaggio" di Enti di nuova costituzione (con carenze di strutture) e i vincoli inerenti le fonti di finanziamento a cui è possibile accedere.

In questo senso la proposta di una riclassificazione delle AP che voglia basarsi in primo luogo sugli obiettivi gestionali, deve tener conto di un processo culturale e formativo che tenda a rendere meno opaco e più chiaro il mix degli obiettivi gestionali, scontando il fatto che non tutti gli obiettivi sono tra loro compatibili.

### *2.3.7.3. Problemi e principali tendenze in atto*

Il quadro dei principali problemi gestionali rilevato dalle risposte ai questionari denuncia una certa uniformità. Quasi il 45% delle risposte rileva la presenza di fattori di disturbo determinati dalla presenza interna o sui bordi di attività antropiche di varia natura e specie: problemi di inquinamento vengono citati nel 26% delle risposte, le pressioni edilizie e l'abusivismo come elemento problematico sono citati nell'8% delle risposte compilate. La difficoltà di conciliare le attività agricole con la conservazione delle risorse naturali è di minor rilevanza, anche se citata nel 17% delle risposte date. In seconda posizione, ma in parte legata ai problemi precedenti è citata la lotta contro gli incendi (26% delle risposte) ed in misura minore viene rilevata la presenza di flussi turistici di difficile orientamento (8%). Sei casi hanno risposto individuando nella mancanza di strumenti gestionali le vere difficoltà da superare, e solo in tre casi si avvertono problemi con il mondo venatorio e con le attività di bracconaggio, un caso solo cita il rischio idrogeologico come principale problema da affrontare.

I processi in corso e le tendenze denunciate sembrano interessare principalmente le problematiche inerenti le attività turistiche e agricole, sia nei loro effetti negativi che positivi. In particolare si mette l'accento sui processi di abbandono dell'agricoltura e delle attività tradizionali, citate nel 60% delle risposte come tendenza in atto preoccupante, di questi più del 20% abbinano al fenomeno dell'abbandono dell'agricoltura la crescita dello sviluppo turistico come principale forbice da gestire. Il trend in aumento delle attività turistiche viene citato in più del 50% delle risposte; di queste il 14% lo richiamano come tendenza in parte da controllare e di possibile impatto, nel 19% delle risposte, al contrario, si registra un aumento del turismo eco-compatibile con lo sviluppo di attività legate alla fruizione della natura. In parte legate all'agriturismo. Un caso solo cita come tendenza positiva il raggiungimento di un più razionale utilizzo del sistema idrico.

L'evoluzione naturale è citata solo in due risposte come tendenza evolutiva verso il miglioramento della biodiversità e della naturalità dei luoghi. Il dato potrebbe essere interpretato in vario modo:

- lo stato naturale dei luoghi, nei parchi, non ha subito evoluzioni particolari;

- l'evoluzione naturale non è adeguatamente percepita dagli operatori, in quanto i cambiamenti richiedono tempi di osservazione non compatibili con la giovane età dei Parchi (l'85% dei parchi che hanno risposto sono stati istituiti dopo il 1990);
- poche sono le azioni messe in atto di monitoraggio sullo stato e l'evoluzione naturale dei luoghi.

Forse la domanda è stata prevalentemente interpretata nel senso di mettere in evidenza i trend negativi o di maggior preoccupazione, dando per scontato un buono stato di salute dell'ecosistema. Infatti, il miglioramento dello stato naturale dei luoghi, emerge dalle risposte sui risultati ottenuti nella gestione del Parco, in cui sono segnalati in modo particolare risultati relativi al consolidamento ed aumento della popolazione faunistica (46% delle risposte) e al miglioramento e recupero delle specie floristiche e forestali (25% delle risposte), solo in un caso è citato il miglioramento della qualità e dei flussi delle acque.

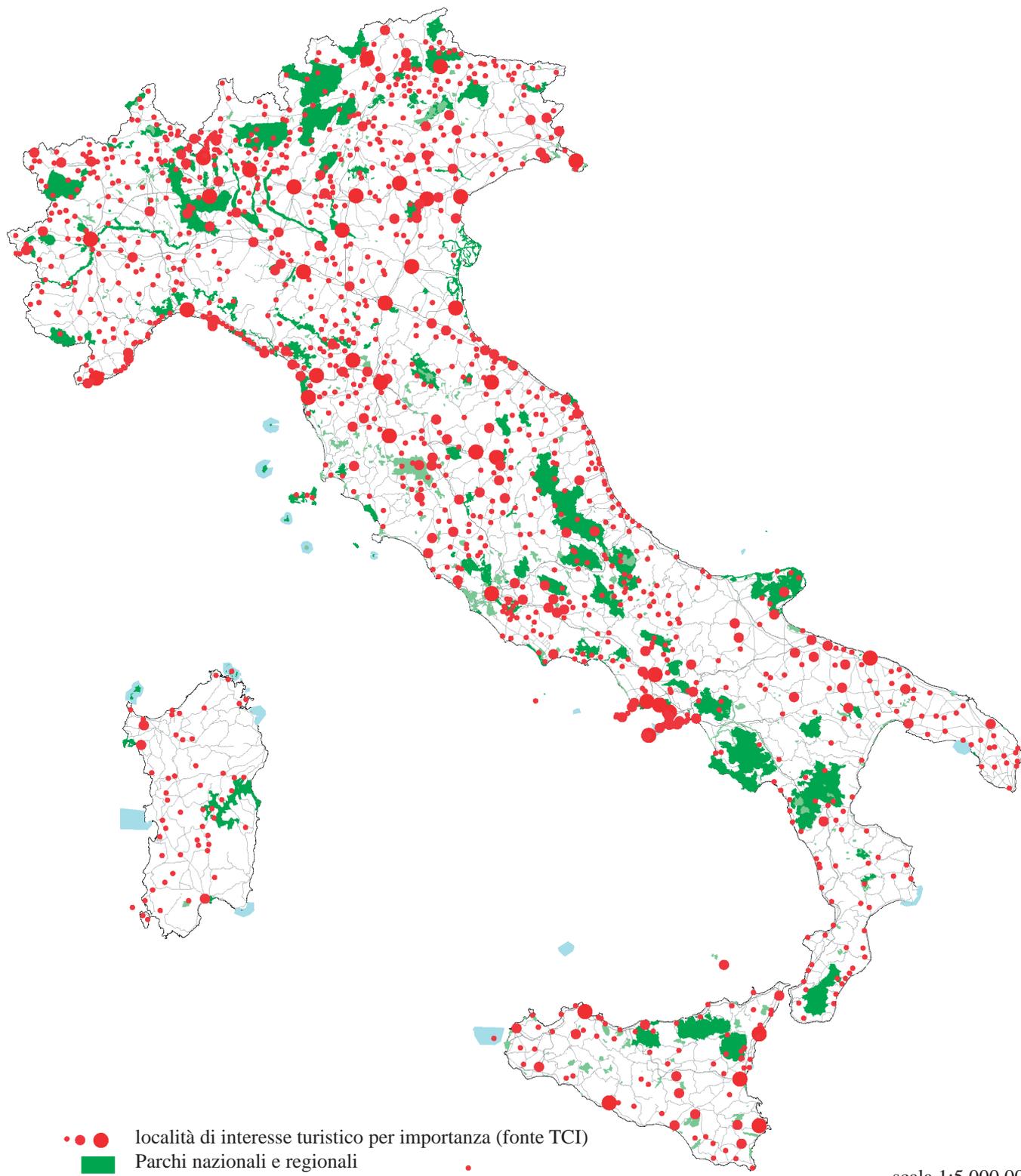
La domanda sui risultati ottenuti mette altresì in evidenza una certa difficoltà ad affrontare le principali problematiche rilevate nelle risposte precedenti: solo in 3 risposte viene citata la diminuzione degli incendi come risultato ottenuto, e si dichiara di aver contribuito al contenimento dell'abbandono, all'orientamento dei flussi turistici e al controllo delle trasformazioni sul territorio.

Mentre di maggior evidenza sono i risultati ottenuti nel recupero delle strutture storiche (sentieri, malghe) o di aree in degrado, la sensibilizzazione della popolazione (17% delle risposte) e l'aumento delle conoscenze (14% delle risposte), temi su cui peraltro si sono concentrati i progetti avviati dagli enti in questi anni.

La centralità dei problemi messi in evidenza e le difficoltà a rispondere in modo efficace che sembra emergere dal questionario sono facilmente riconducibili alla specificità degli ambienti prima analizzati, in cui la gestione delle risorse naturali deve fare i conti con territori nei secoli ampiamente gestiti dall'uomo viene anche in rilievo la fondamentale importanza dei rapporti con le aree esterne su cui spesso si concentrano i principali fattori di perturbazione (inquinamento, pressione urbanizzativa, flussi) e le risorse per sviluppare forme di agricoltura e turismo compatibile.

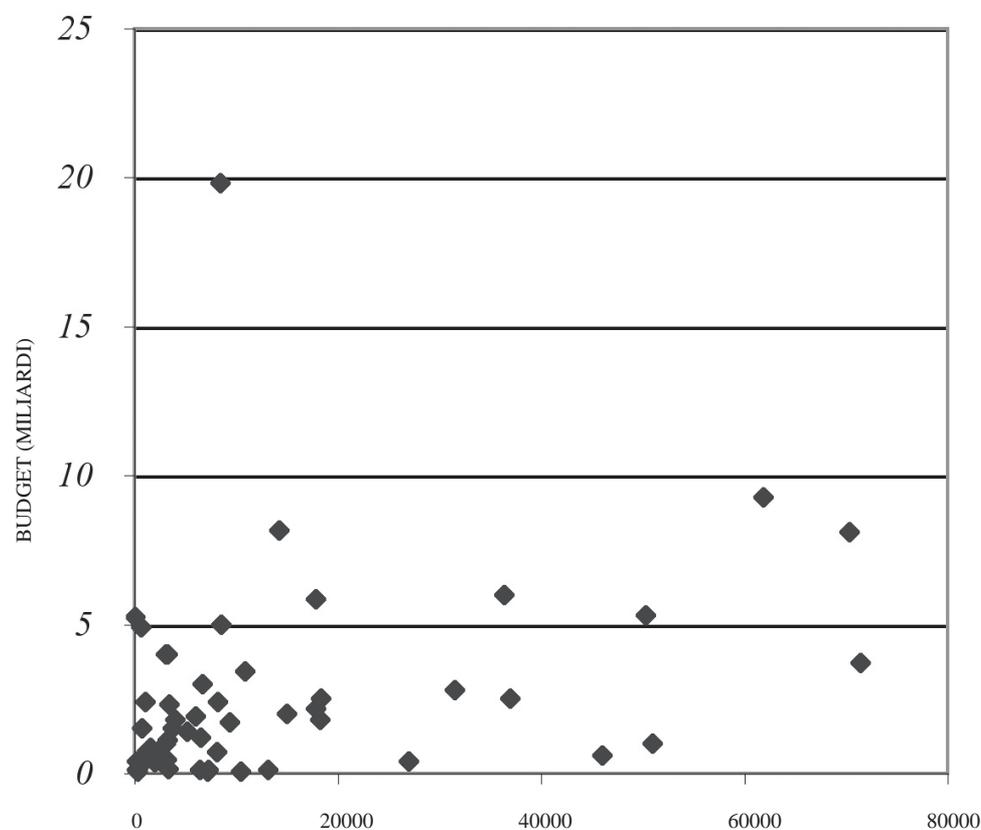
Nel complesso delle risposte date sui problemi principali è da rilevare che nessuna risposta mette in evidenza problematiche relative ad aspetti socio-economici o socio-culturali delle popolazioni o fruitori dei parchi, anche a fronte di una quota consistente di popolazione coinvolta o interessata dalla gestione dei parchi, come analizzato in precedenza.

Aree protette e principali località di interesse turistico



#### 2.3.7.4. Politiche di spesa e risorse umane

Stando alle risposte ai questionari, il budget a disposizione dei parchi sembra essere indipendente dalla loro estensione e dalla categoria di appartenenza, e dipendere piuttosto dalle politiche regionali e dalla capacità imprenditiva dei singoli Enti. Come peraltro dimostrano i fondi messi a disposizione per le aree protette dalle regioni <sup>88</sup>, su sette regioni analizzate (obiettivo 1) la loro incidenza varia dal 6% della regione Puglia al 32% della regione Campania.

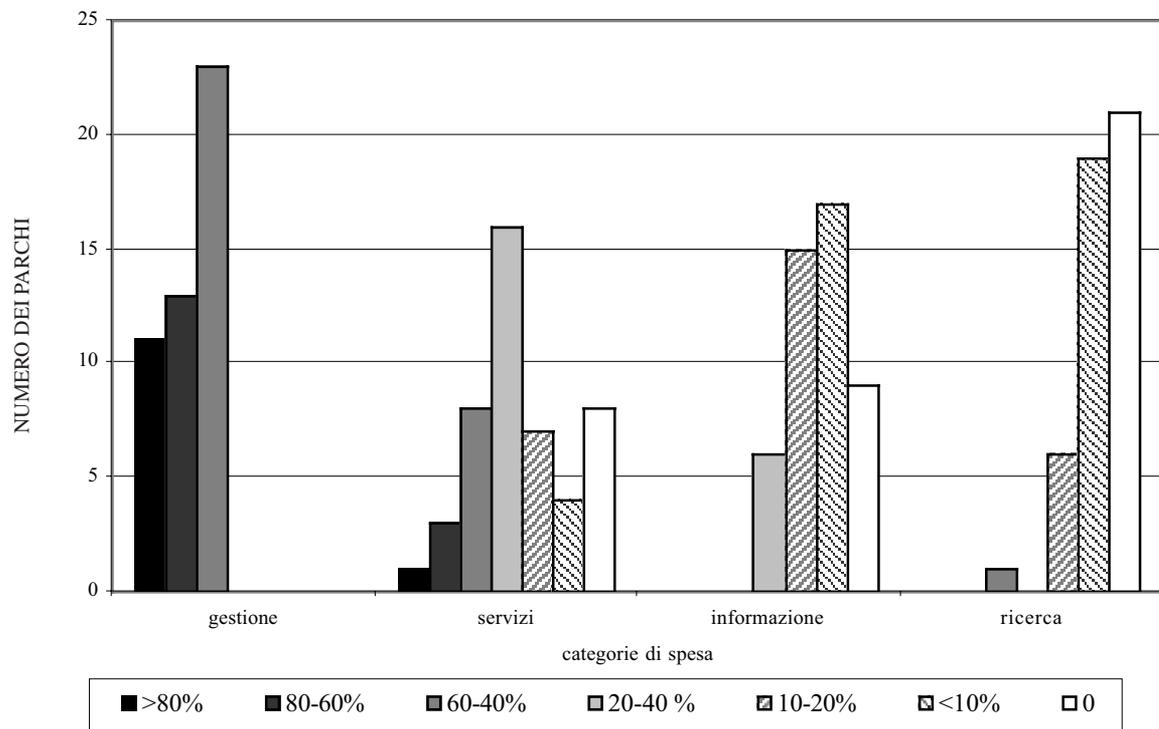


Parchi per dimensione e per budget

La media di spesa calcolata su 52 parchi, per ettaro è intorno alle 170 –200 mila lire, ma con differenze notevoli: il 27% dei parchi hanno una spesa inferiore alle 100.000 lire per ettaro, il 21% tra 100 -200 mila lire, il 29% tra 200 e 500 mila lire, il 23 % superiore alle 500 mila lire per ettaro. La spesa è prevalentemente assorbita dai costi gestionali ordinari e dalla realizzazione dei servizi: su 47 parchi che hanno risposto alla domanda sulla ripartizione del budget (circa 119 miliardi in tutto) emerge che:

- il 46% è destinato alla gestione ordinaria (55, 3 miliardi)
- il 38 % alla formazione di servizi e strutture (45, 6 miliardi)
- l'8% all'informazione ed educazione(9,8 miliardi)
- il 7 % alla ricerca (8,1 miliardi)

<sup>88</sup> I "Fondi strutturali per le AP", Agriconsulting, 2001.

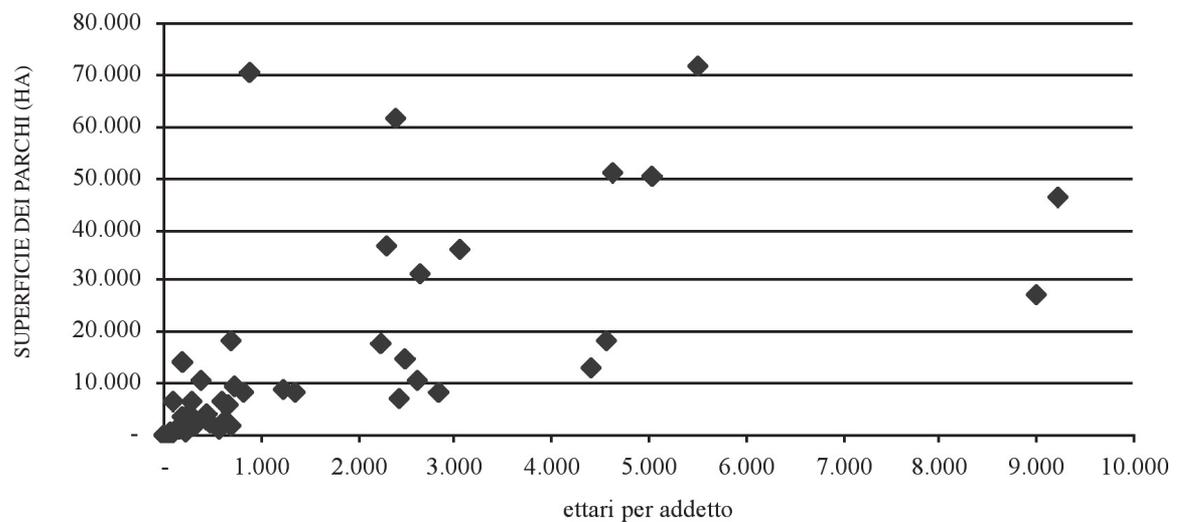


Numero di parchi per ripartizione della spesa

La gestione ordinaria per circa la metà è assorbita dai dipendenti. Gli addetti in organico per i 47 parchi sopra menzionati sono 606, per una spesa ordinaria di 55 miliardi.

Come la disponibilità di spesa, anche l'abbondanza di addetti sembra essere indipendente dalla dimensione dei parchi. La media di ettari per addetto è intorno ai 1000 ettari, ma su 52 parchi presi in esame il 60% ha oltre 2000 ettari per addetto, e più di un terzo 800 ettari per addetto.

Sull'insieme delle risposte dati sugli addetti (73 parchi su 100) risulta che il 26 % sono laureati, il 36% lavorano sul campo e il 38% sono amministrativi o non laureati.



Superficie (in ha) per addetto e dimensione dei parchi

Queste lacunose indicazioni possono essere confrontate con qualche indicazione più precisa sui meccanismi di spesa riguardanti i parchi nazionali, che può essere attinta dai dati allegati al decreto del Ministero dell'Ambiente per il riparto del fondo ordinario 2001. Essi mettono in evidenza fra l'altro (Buglione, 2001):

- la dipendenza finanziaria quasi totale dallo Stato (senza alcuna partecipazione delle Regioni nel riparto, cosa che concorre ad accentuare la separazione tra parchi nazionali e parchi regionali);
- la esigua quota dell'autofinanziamento, peraltro crescente anche in funzione del coinvolgimento dell'UE e altri organismi pubblici;
- la bassa capacità di spesa (l'avanzo di gestione per l'insieme dei parchi nazionali nel 2000 è stato pari a circa all'entità del contributo erogato).

### 2.3.7.5. Stato degli strumenti di gestione

Stando alle risposte ai questionari, lo stato di formazione dei tre principali strumenti di gestione previsti dalla legge quadro nazionale per i parchi è ancora assai carente. I Piani (PP) sono in vigore nel 46% dei Parchi, i Regolamenti (RE) approvati nel 20% e solo il 3% ha approvato i Piani Pluriennali Economici Sociali (PPES). L'iter di formazione sembra assai diverso per i tre strumenti. Sebbene la legge preveda che *‘ Il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco ed è adottato dall'Ente parco, anche contestualmente all'approvazione del piano per il parco di cui all'art. 12 e comunque non oltre sei mesi dall'approvazione del medesimo ’*, la percentuale di RE in vigore è estremamente bassa rispetto ai PP. Tale ritardo è attenuato dalla presenza di regolamenti parziali o stralcio che gli Enti adottano in riferimento alle problematiche di maggior urgenza ed importanza (gestione forestale, fruizione e accessibilità), tendendo così a rimandare la formalizzazione del RE definitivo (23% dei Parchi non ha avviato il procedimento) a valle della formazione del PP (laddove il RE è in vigore anche il Piano è in vigore).

La legge attribuisce ai diversi strumenti di gestione del Parco compiti specifici: di disciplina dell'esercizio delle attività consentite per il RE, di attuazione della tutela dei valori naturali ed ambientali affidata all'Ente Parco per il PP, di promozione delle attività compatibili per il PPES.

Infatti, la legge affida al PP il compito di precisare:

- a) *organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela;*
- b) *vincoli, destinazioni di uso pubblico o privato e norme di attuazione relative con riferimento alle varie aree o parti del piano;*
- c) *sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo ai percorsi, accessi e strutture riservati ai disabili, ai portatori di handicap e agli anziani;*
- d) *sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agro-turistiche;*
- e) *indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere*

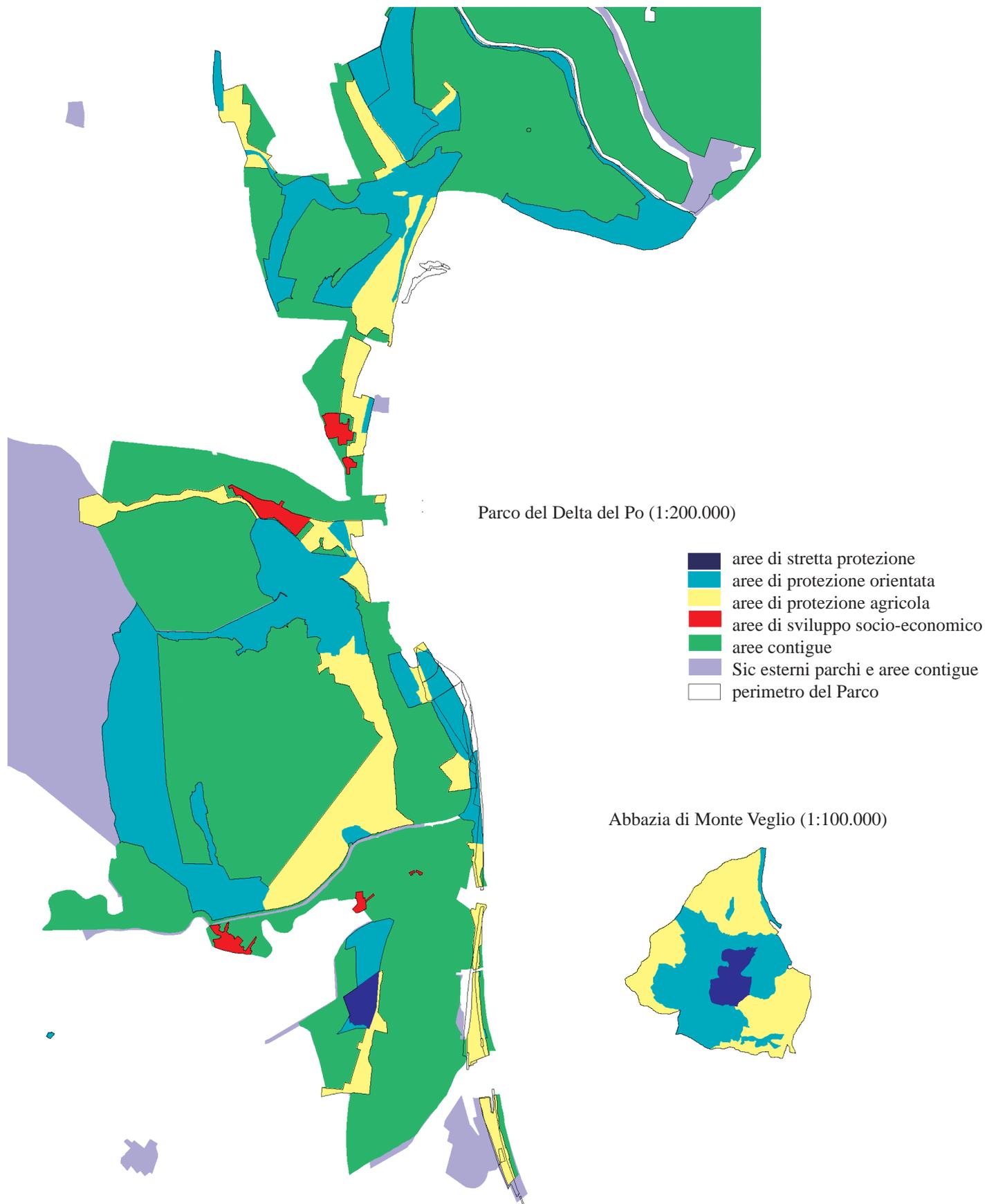
e al RE:

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

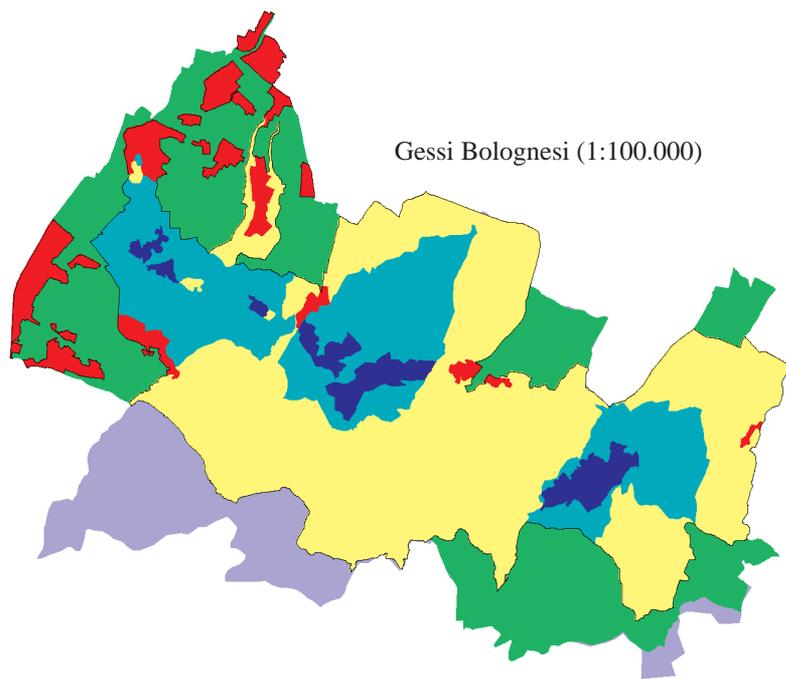
e al PPS:

*“Nel rispetto delle finalità del parco, dei vincoli stabiliti dal piano e dal regolamento del parco, la Comunità del parco promuove le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all'interno del parco e nei territori adiacenti”*

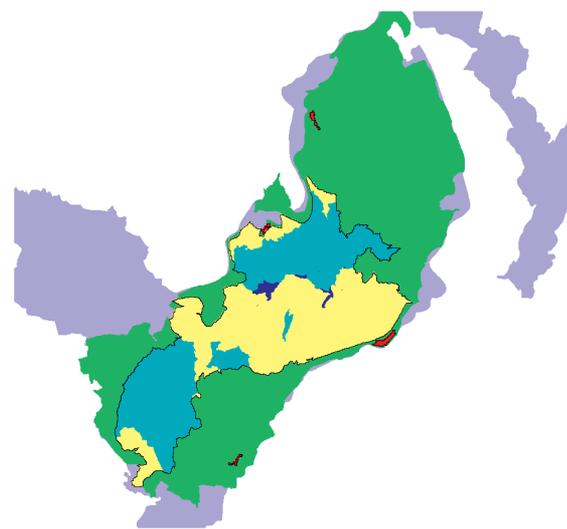
Esempi di zonizzazione e di aree contigue



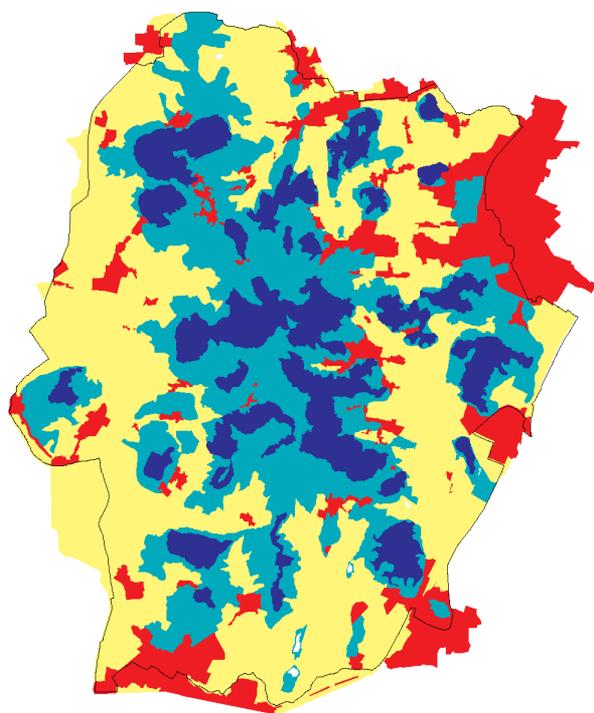
Esempi di zonizzazione e di aree contigue



Parco Monte Sole (1:200.000)



Parco dei Colli Euganei (1:100.000)



- aree di stretta protezione
- aree di protezione orientata
- aree di protezione agricola
- aree di sviluppo socio-economico
- aree contigue
- Sic esterni parchi e aree contigue
- perimetro del Parco

.... A tal fine la Comunità del parco, entro un anno dalla sua costituzione, elabora un piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili, individuando i soggetti chiamati alla realizzazione degli interventi previsti eventualmente anche attraverso accordi di programma” “...Il piano di cui al comma 2 può prevedere in particolare: la concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali; la predisposizione di attrezzature, impianti di depurazione e per il risparmio energetico, servizi ed impianti di carattere turistico-naturalistico da gestire in proprio o da concedere in gestione a terzi sulla base di atti di concessione alla stregua di specifiche convenzioni; l'agevolazione o la promozione, anche in forma cooperativa, di attività tradizionali artigianali, agro-silvo-pastorali, culturali, servizi sociali e biblioteche, restauro, anche di beni naturali, e ogni altra iniziativa atta a favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse. Una quota parte di tali attività deve consistere in interventi diretti a favorire l'occupazione giovanile ed il volontariato, nonché l'accessibilità e la fruizione, in particolare per i portatori di handicap.

I contenuti assegnati dalla legge al RE e al PP possono in parte sovrapporsi, si pone quindi l'esigenza di un forte raccordo tra i due strumenti in quanto la definizione delle regole proprie del RE non può prescindere dalle scelte del PP in ordine all'organizzazione e alla gestione del Parco. E forse in questo senso che l'iter di approvazione degli strumenti nei fatti premia il PP nei confronti del RE, (dei parchi con piano approvato il 34% non ha avviato il procedimento per il RE o lo ha in corso di formazione).

Allo stesso modo, negli stessi orientamenti indicati dalla Legge, PP e RE difficilmente possono essere disgiunti dalla formazione del PPES, se lo scopo da perseguire è di legare saldamente le politiche di protezione, vincolo e regolazione (attuabili mediante il RP e il PP) alle politiche di promozione, investimento e sviluppo (attuabili mediante il PPES). È evidente che il successo nell'azione di promozione dello sviluppo ha benefici effetti sul consenso che l'azione di protezione può raccogliere, ma richiede una gestazione, normalmente laboriosa, delle condizioni culturali, sociali, produttive, istituzionali in presenza delle quali lo sviluppo può decollare (come emerge anche dal tipo di progettualità in corso più avanti delineate). Nella prospettiva individuata dalla legge stessa il processo di integrazione e contestualizzazione dei tre strumenti sembra essere ancora lontano, pochi sono i PPES, approvati anche se sono in formazione per circa il 30% dei parchi; più del 50% dei parchi hanno il PP e il PPES in corso di formazione, ed il 60% stanno elaborando il PP e il RE.

La quota dei piani dei parchi in vigore è inferiore alla media europea, ma va notato che più di un terzo ha i piani in corso di redazione o in fase di approvazione finale. In termini di superficie meno della metà dei parchi sono sprovvisti di piano. La gestazione dei piani sembra avere dei tempi molto lunghi, l'86% dei parchi con piano in corso di formazione sono stati istituiti prima degli anni 90; un numero considerevole dei parchi di antica formazione sono sprovvisti di piano (63%); i parchi istituiti tra gli anni 70 e 80 hanno una percentuale più elevata di piani in vigore (intorno al 70%) e nelle regioni settentrionali lo stato della pianificazione appare più avanzato rispetto al resto della penisola, anche se in particolare in Appennino il processo pianificatorio sembra ormai arrivato alla conclusione.

STATO DEI PIANI DEI PARCHI IN ITALIA E IN EUROPA  
(CED-PPN, 2001)

	Italia				Europa
	n	%	ha	%	%
In vigore	69	46	870.460	52	51
In corso di formazione	51	34	1.636.168	29	14
Non avviati	25	17	437.613	15	22
Nc	5	3	61.336	4	13
Totale	150	100	3.005.577	100	100

STATO DEI PIANI DEI PARCHI PER SISTEMI SUB-NAZIONALI  
(CED-PPN, 2001)

	in corso		in vigore		non avviato		NC	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Alpi	6	12	22	32	6	24	-	-
Appennino Montano	25	49	12	17	9	36	-	-
Terre peninsulari	14	27	10	14	2	8	4	80
Pianura padana	5	10	25	36	4	16	-	-
Isole	1	2	0	-	4	16	1	20
totale	51	100	69	100	25	100	5	100
Costa	16	31	12	17	6	24	3	60

STATO DI FORMAZIONE DEI PIANI DEI PARCHI PER DECENNIO DI ISTITUZIONE  
(CED-PPN, 2001)

stato del piano	ante 1970		71-80		81-90		91-2000	
	n	%	n	%	n	%	n	%
In vigore	3	38	20	77	36	68	10	16
In corso di formazione	3	38	1	4	12	23	35	56
Non avviati	2	25	4	15	4	8	15	24
Nc	0	-	1	4	1	2	3	5
Totale	8	100	26	100	53	100	63	100

STATO DI FORMAZIONE DEI PIANI DEI PARCHI E STATO DI ATTUAZIONE DEI REGOLAMENTI  
(CED-PPN, 2001)

stato dei piani	stato del Regolamento									
	n		in vigore		in corso		non avviato		NC	
			%	% su tot	%	% su tot	%	% su tot	%	% su tot
In vigore	69	46	20	13	11	7	13	9	25	17
In corso di formazione	51	34	5	3	31	21	3	2	12	8
Non avviati	25	17	5	3	1	1	19	13	0	-
Nc	5	3	-	-	-	-	-	-	5	3
Totale	150	100	30	20	43	29	35	23	42	28

STATO DI FORMAZIONE DEI PIANI DEI PARCHI E STATO DI ATTUAZIONE DEI PPES  
(CED-PPN, 2001)

stato dei piani	PPES									
	n		in vigore		in corso		non avviato		NC	
			%	% su tot	%	% su tot	%	% su tot	%	% su tot
In vigore	69	46	2	1	11	7	24	16	32	21
In corso di formazione	51	34	2	1	27	18	10	7	12	8
Non avviati	25	17	0	-	1	1	22	15	2	1
Nc	5	3	-	-	-	-	-	-	5	3
Totale	150	100	4	3	39	26	56	37	51	34

I piani presentano in generale delle caratterizzazioni tra loro assai diverse, in particolare per i piani ante 1970, non tanto negli obiettivi, quanto nella struttura, nella definizione e organizzazione delle scelte e nei modelli di rappresentazione, anche se si può riscontrare una maggior uniformità rispetto al resto d'Europa. Non esistono, infatti, nella tradizione italiana quei piani 'schematici o di indirizzo generale' (CED-PPN, 1996), prevalentemente strutturati per indirizzi, con carenti o limitate determinazioni prescrittive (se non per le aree di maggior protezione) tipici dei parchi francesi. Sono limitati, ad alcune esperienze piemontesi, i piani di carattere settoriale (boschi, pascoli..), tra loro non coordinati da un piano organico. Sono anche limitati i piani a 'prevalente indirizzo naturalistico', laddove i contenuti sono rivolti principalmente alla gestione naturalistica ed, in misura limitata, all'organizzazione dei servizi per la fruizione, la didattica e la ricerca, spesso sono

casi legati a strutture particolari a bassa utilizzazione economica e di prevalente interesse naturalistico (Migliarino San Rossore, Val Tronca, Alpi Marittime) in cui le problematiche non inerenti la natura sono affidate ad altri strumenti pianificatori. In questi casi sono prevalentemente definite delle aree di riserva, variamente orientate in relazione alle componenti naturali (riserve botaniche, forestali, faunistiche..) o all'utilizzazione dei suoli (praterie, boschi..) con l'evidenziazione delle aree di modesta dimensione da destinare alla fruizione o ad interventi di recupero.

Nella maggioranza dei casi, in particolare nelle aree di più vasta dimensione, i piani si presentano con articolazioni complesse; le zone, coprenti l'intero territorio, sono in parte destinate alle riserve, con maggiori o minori restrizioni per l'utilizzo, ma compaiono anche vaste aree destinate alle attività agricole e abitative, in alcuni casi variamente articolate.

La legge 394 prevede per i Piani dei Parchi di suddividere il territorio in base al diverso grado di protezione:

- a) riserve integrali nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità;*
- b) riserve generali orientate,...*
- c) aree di protezione, dove possono continuare, secondo gli usi tradizionali ovvero secondo metodi di agricoltura...*
- d) aree di promozione economica e sociale facenti parte del medesimo ecosistema, più estesamente modificate dai processi di antropizzazione..."*

Dopo l'entrata in vigore della legge 394, gran parte dei Piani anche nei parchi regionali tendono ad applicare i dispositivi della legge orientandosi a recepire i contenuti richiesti e suddividere il territorio nelle 4 categorie di zonizzazione previste dalla legge. Su circa 30 casi in cui si è potuto analizzare i documenti, anche se parziali, dei piani adottati o in corso di formazione, 2 non presentano la zonizzazione coprente il territorio; 7 hanno dispositivi normativi che interessano anche le aree contigue e contengono una articolazione territoriale con zonizzazioni sovrapposte; una percentuale molto bassa, 4 su 30 hanno una articolazione del territorio solo riferita alle riserve ed una normativa tipica dei piani di gestione naturalistici; 5 rispecchiano le indicazioni della 394, con determinazioni normative principalmente dirette alle risorse naturali e al recupero dei beni culturali; 9 richiamano la zonizzazione della 394, ma più articolata rispetto alla particolarità dei luoghi e con una architettura normativa tipica di piani territoriali, con determinazioni specifiche per le attività e le specifiche risorse interessate; 7 casi (in particolare legati ai Piani territoriali lombardi, antecedenti alla 394) non riflettono la zonizzazione della 394, quanto la diversificazione dei caratteri ambientali e paesaggistici dei luoghi.

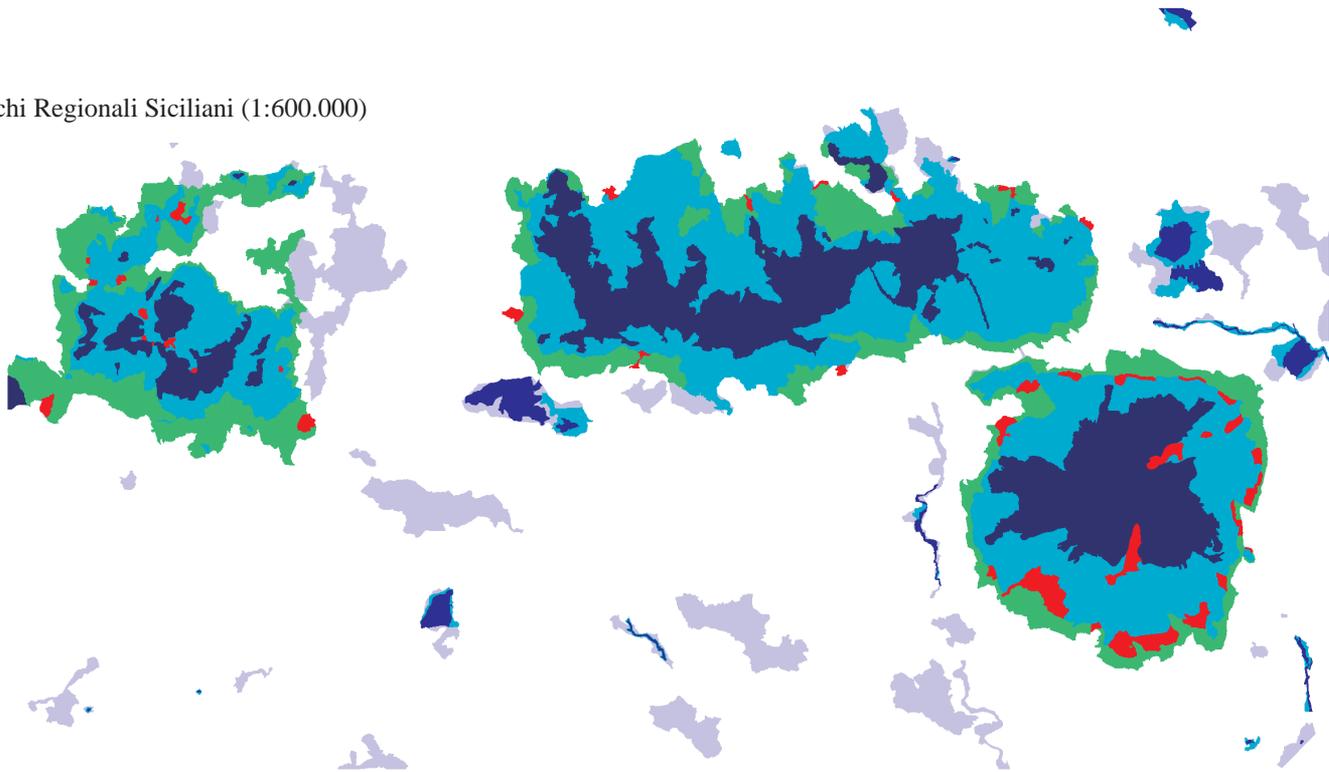
L'orientamento sempre più evidente dei Piani, anche in riferimento alla complessità dei luoghi, è di definire delle discipline che escono in parte dalla concezione puramente vincolistica (implicita nella zonizzazione della 394), affidando loro molteplici indirizzi di orientamento verso un utilizzo compatibile del territorio, con una particolare attenzione al recupero e alla valorizzazione delle risorse storico-culturali e del paesaggio (a cui sono rivolti gran parte dei progetti avviati dagli enti). La redazione più o meno contestuale dei PPES, da una parte rende indispensabile la ricerca di una coerenza tra i due piani nelle linee strategiche da perseguire, dall'altro spesso rende necessario individuare piani attuativi per meglio indirizzare le politiche di recupero e valorizzazione dei beni.

Ai tre strumenti di gestione (PP,RE,PPES) vengono spesso associati, a livello attuativo, numerosi piani settoriali, programmi settoriali, che decollano anche in modo autonomo e non necessariamente a valle degli strumenti di riferimento, spesso si configurano come piani stralcio, per la presenza di opportunità di finanziamento o per i ritardi nella formazione dei piani. Quasi il 50% dei parchi che hanno inviato il questionario citano come in attivazione o già previsti numerosi piani settoriali o regolamenti particolari, variamente denominati, che rispecchiano in parte l'ordine delle problematiche rilevate dagli stessi operatori:

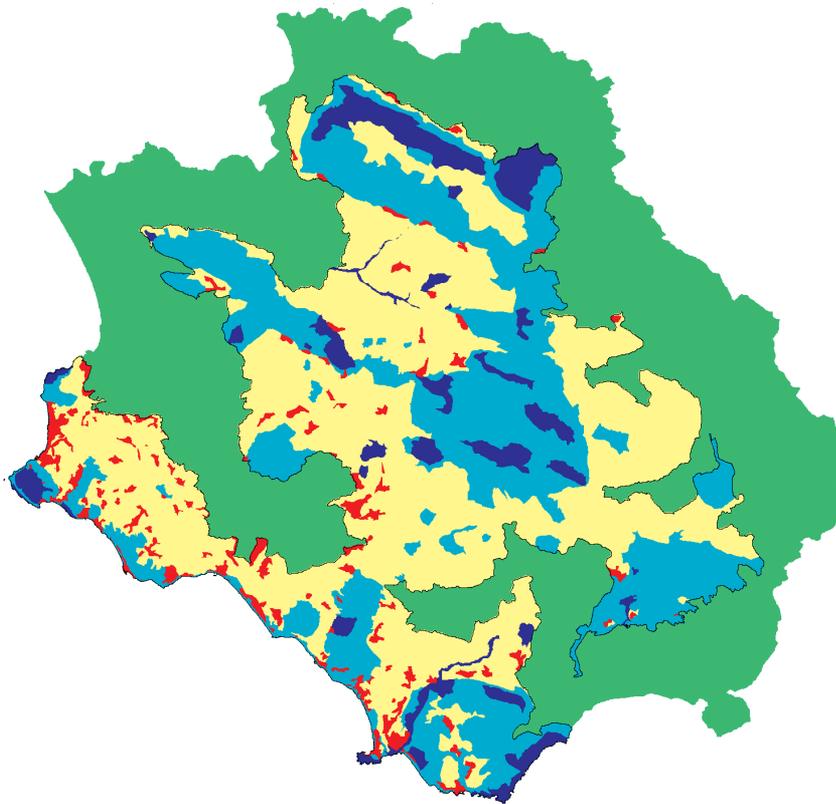
- a, *Statuti* (es. Partecipanza dei Boschi) o *regolamenti parziali* in attesa del Regolamento complessivo;
- b, *Piani o programmi riferiti ad aree particolari* (Programmi di Intervento, Piani Particolareggiati, Piano Recupero di aree degradate, Piani di Gestione dei SIC, Piani di Gestione delle Riserve (e delle Tenute), Piano delle Aree Edificate, Piano delle Cave, Progetto Antenne, Piano di Gestione del demanio dello Stato...)
- c, *piani relativi alle componenti forestali* (Piani di assestamento, Piano di gestione forestale, Piano dei boschi e della vegetazione naturale, Piano antincendio, Piani di Stazione, Piani di Rioridino Forestale...)

Esempi di zonizzazione e di aree contigue

Parchi Regionali Siciliani (1:600.000)

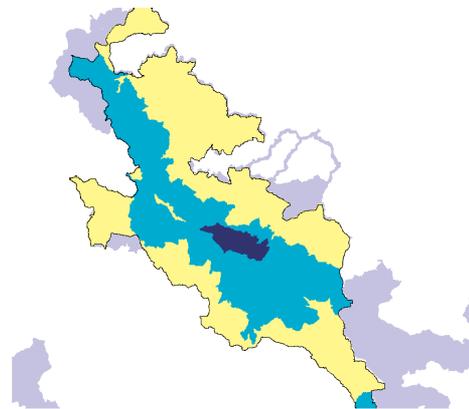


Parco Nazionale del Cilento (1:600.000)



- aree di stretta protezione
- aree di protezione orientata
- aree di protezione agricola
- aree di sviluppo socio-economico
- aree contigue
- Sic esterni parchi e aree contigue

Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi (1:600.000)



- d, piani riferiti alle *componenti naturali* (Piani di gestione del fiume e delle fasce fluviali, Piano di Gestione del Patrimonio Faunistico, Piano Naturalistico, Forestale e Naturalistico, Piano per il Contenimento di particolari Specie, Piano di Conservazione e Ricostruzione delle Specie Vegetali, Piano Stralcio per la Gestione della Fauna e delle Foreste, Piano flora e fauna...)
- e, piani riferiti all'*agricoltura* (Piano Agricolo, Piano degli Orti, Piano Agrosilvo-pastorale, Piano Agriturismo, Piano di Sviluppo Rurale, Piano della Tutela del Paesaggio Agrario, Piano della Viabilità Montana)
- f, piani riferiti *al turismo* e alla fruizione (Piano del Tempo Libero, Piano del Gioco e dello Sport, Piano del Turismo, Piano Animazione, Piano della Fruizione e del Turismo Sostenibile, piano d'Interpretazione Ambientale, Piano della Fruizione Pubblica, Piano dei Percorsi, Progetto accessibilità e percorsi)
- g, piani riferiti *al patrimonio storico-culturale* (Piano dei nuclei e dei centri storici, Piano a salvaguardia delle risorse storico-ambientale, Piano delle Fornaci, Piano dei Centri Storici e dell'Edilizia Rurale, Programma Museo, Piano Ville Storiche, Piano dei Siti Paesistico-Culturali Sensibili, Piano per la Valorizzazione del Patrimonio storico; Malga modello).
- h, piani riferiti alla *difesa del suolo* (Piano Idrogeologico, Piano Idrologia ed Idrogeologia, Piano della Difesa del Suolo e degli incendi, Piano di Gestione delle Acque)

I temi di programmazione e pianificazione che più ricorrono riguardano la fauna, l'agricoltura, le foreste, il turismo e la valorizzazione del patrimonio storico-culturale; in misura minore piani specificamente rivolti alla valorizzazione della biodiversità e alla riqualificazione delle acque, pochi i programmi specificatamente mirati ad attività di monitoraggio o di ricerca.

Sostanzialmente la maggior parte dei Piani presenta una struttura *integrata territoriale-ambientale*, i cui contenuti sono sia di tipo ambientale (gestione naturalistica, salvaguardia del paesaggio e dei beni culturali, difesa del suolo) sia di tipo territoriale (organizzazione del territorio, fruizione del parco, servizi per la popolazione, disciplina e controllo delle attività). L'apparato analitico è più o meno complesso e le rappresentazioni del piano sono a diverse scale, a secondo dei diversi livelli normativi, anche se di minor dettaglio (Gran Paradiso, Val Grande, Maiella) o maggior dettaglio (Fascia fluviale del Po, Colli Euganei, Valle del Ticino, Monti Simbruini, Cilento, Sibillini...). Alcuni casi presentano anche una articolazione territoriale non solo legata alle zone ex L.394, ma individuano ulteriori zonizzazioni, in parte sovrapposte, a cui sono associati indirizzi o prescrizioni particolari. È il caso di alcuni piani che individuano le Unità di Paesaggio, o le Fasce Fluviali o ancora i macro-ecosistemi (Colli Euganei, Alpi Apuane, Monti Sibillini, Po, Adda Sud, Monte Marcello), tese a cogliere quelle relazioni o quegli elementi che sfuggono alla semplice disciplina d'uso e di accesso al territorio, tipica della zonizzazione ex L.394.

Solo per alcuni parchi riportati nella tabella successiva, è stato possibile raccogliere le percentuali destinate alle zone definite dai PP e omologate alle 4 categorie della 394, benchè i casi siano molto pochi (a causa degli iter dei piani non ancora conclusi) è immediato vedere come le zone destinate al mantenimento delle aree agricole abbiano un peso in generale di una certa rilevanza, a parziale conferma del carattere fortemente umanizzato dei parchi italiani.

Parco	categoria struttura del suolo	zonizzazione				% AC
		% A	% B	% C	% D	
Parco fluviale regionale del Taro	Ecomosaico naturale in aree agricole	-	46	17	37	29
Parco naturale regionale delle Orobie Valtellinesi	ecomosaico a dominanza naturale	-	19	79	2	-
Parco regionale dei Sassi di Roccamalatina	Ecomosaico misto a prevalenza agro-forestale	1	7	90	3	3
Parco naturale regionale di Montemarcello – Magra	ecomosaico misto a prevalenza agro-forestale	1	63	32	4	48
Parco fluviale regionale dello Stirone	ecomosaico a dominanza agricola	3	22	71	5	31
Parco regionale dei Gessi Bolognesi	ecomosaico a dominanza agricola	7	29	63	-	55
Parco regionale Delta del Po (ER)	ecomosaico a dominanza naturale	1	38	34	-	188
Parco regionale dell' Alto Appennino Modenese	ecomosaico a dominanza forestale	5	92	8	-	70
Parco regionale Montano e forestale dell' Adamello	Ecomosaico a dominanza naturale	2	48	50	-	-
Parco regionale dell' Alto Appennino Reggiano	ecomosaico a dominanza forestale	9	84	7	-	104
Parco regionale del Corno alle Scale	Ecomosaico a dominanza forestale	46	26	15	12	87
Parco nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga	Ecomosaico misto a prevalenza naturale	15	55	25	5	-
Parco nazionale della Maiella	ecomosaico misto a prevalenza naturale	53	25	21	1	-
Parco naturale delle Lame del Sesia	ecomosaico misto a prevalenza naturale	-	53	47	-	-
Parco regionale dei Laghi Suviana e Brasimone	Ecomosaico a dominanza forestale.	-	13	53	-	39
Parco dei Colli Euganei		21	39	33	7	-
Parco del Monte Cucco	ecomosaico misto a prevalenza agro-forestale	-	20	59	21	60

### 2.3.7.6. Programmi e Progetti

Il questionario prevedeva una serie di domande finalizzate a leggere la progettualità degli enti, facendo riferimento alle diverse attività progettuali previste o in corso, al fine anche di valutare il livello di coinvolgimento e coordinamento con altri Enti (Patti Territoriali, Accordi di programma). I risultati delle risposte fanno emergere che circa un 50% dei parchi ha una progettualità nulla o quasi inesistente, non segnala progetti attuati o in corso. È lecito ipotizzare che in parte le domande non siano state compilate in modo esaustivo e che i risultati siano al di sotto delle reali dinamiche in atto, probabilmente anche perché chi ha compilato il questionario non aveva il quadro delle attività effettivamente avviate. Ciò nonostante sembra di poter leggere una certa difficoltà operativa all'avvio dei progetti, che in parte è da imputare alle strutture gestionali molto giovani, in gran parte assorbite dall'ordinaria amministrazione (da cui anche le mancate risposte al questionario da parte di una quota consistente di parchi).

La partecipazione a progetti coordinati con altri enti, la formazione di accordi di programma o di patti territoriali risulta dal questionario una attività non particolarmente rilevante, anche se emergente: in più del 20% dei casi sono infatti avviati programmi e progetti in tal senso. Non sempre vengono citati i contenuti di tali accordi, e quando citati si riferiscono quasi sempre a programmi nel settore agricolo o turistico. Si può ritenere che l'avvio significativo di attività progettuali, tenda sempre più ad un coinvolgimento progettuale degli Enti anche all'esterno del territorio del Parco soprattutto in relazione ai temi di principale interesse emersi (agricoltura e turismo) che difficilmente possono essere affrontati solo all'interno dell'area. Benché sia difficile una analisi quantitativa, si può stimare che i temi che ricorrono nei progetti sono riferiti per il 70% a due principali settori: la realizzazione di spazi e strutture per la fruizione (sentieri, strutture di appoggio, musei) e la qualificazione delle risorse naturali (recuperi ambientali, introduzione di specie, forestazione e in misura minore monitoraggi). Una buona quota di interventi è legata al recupero e alla valorizzazione dei beni storico-culturali, per lo più orientati anch'essi alla fruizione e alla didattica. In misura minore rispetto ai precedenti i progetti specificatamente ricolti all'attività educativa e alla ricerca, non compresi nella realizzazioni delle strutture dedicate a questi fini. Pochi, anche a fronte delle problematiche prima rilevate, i progetti avviati inerenti il settore agricolo. È possibile indicare una tendenza delle attività gestionali avviate all'interno dei parchi italiani in due direzioni principali:

- a) di conservazione della natura, in particolare con azioni dirette al potenziamento della fauna e alla gestione delle foreste,
- b) di organizzazione della fruizione, in particolare con azioni di recupero del patrimonio storico-culturale.

I temi di maggior preoccupazione – contenimento dell'abbandono e riconversione in attività agricole biologiche, sviluppo sostenibile delle attività turistiche, controllo dei fenomeni di alterazione degli ecosistemi – su cui maggiormente si concentrano le proposte di intervento (programmi settoriali e accordi inerenti) stentano a partire, ma soprattutto a dare risultati immediati e pongono un problema di strategie di lungo periodo e di forte operatività nel contesto.



## **3. PROBLEMI NODALI**

- 3.1 LA CLASSIFICAZIONE DELLE AREE PROTETTE E LE POLITICHE DI GESTIONE**
- 3.2 LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA DI AREE PROTETTE**
- 3.3 POLITICHE DELLE AREE PROTETTE E POLITICHE DEL PAESAGGIO**
- 3.4 GESTIONE DELLE AREE PROTETTE E POLITICHE TERRITORIALI**



### 3.1. LA CLASSIFICAZIONE DELLE AREE PROTETTE E LE POLITICHE DI GESTIONE

Come si è argomentato nel cap. 2.1., la classificazione “normativa” (e quindi con scopi non meramente conoscitivi e tassonomici) delle aree protette, può svolgere un ruolo importante al fine di orientarne le politiche di gestione a tutti i livelli. Poiché le aree protette costituiscono uno strumento strategico per la conservazione della natura e del patrimonio ambientale, tale ruolo si allarga inevitabilmente a queste finalità più generali. La definizione di che cosa si debba intendere per “area protetta” e di come le aree protette possano distinguersi in differenti categorie, lungi dall’ esaurirsi in un semplice esercizio descrittivo, concorre a delineare il sistema o i sistemi con cui attuare tali finalità e le politiche necessarie per raggiungerle. In questo senso il tema della classificazione non interessa soltanto le aree protette in quanto tali, ma incrocia gli sforzi che, a tutti i livelli, possono essere dispiegati per assicurare livelli accettabili di qualità ambientale e di speranze di vita.

A livello internazionale sembra si stia diffondendo la consapevolezza che la mancanza di criteri omogenei o almeno confrontabili di definizione e classificazione normativa delle aree protette costituisce un ostacolo per la realizzazione di quella convergenza dei piani d’azione competenti ai diversi soggetti che è imperiosamente reclamata dalla globalizzazione dei rischi e delle minacce ambientali. Il fatto che i criteri suggeriti dall’Unione Mondiale della Natura trovino scarso ed eterogeneo riscontro nelle classificazioni nazionali dei paesi europei (v. cap. 2.2.2.) non aiuta certo la maturazione di efficaci politiche trans-nazionali di salvaguardia ambientale e spiega i tentativi messi in atto sia dall’Unione Mondiale della Natura che dalla Comunità Europea per assicurare un minimo di convergenza. Nonostante tali tentativi, persiste una grande diversificazione, solo in parte spiegabile con le reali differenze storiche, geografiche e culturali. Com’è stato osservato (Iucn, 1998), “gli stessi titoli significano cose differenti in differenti paesi, e differenti titoli nei differenti paesi possono essere usati per descrivere una stessa categoria di aree protette”; “molta confusione nasce dal fatto che molti paesi usano termini come Parco Nazionale o Riserva Naturale nelle loro legislazioni nazionali per aree protette i cui obiettivi differiscono da quelli delle categorie che hanno quel nome. Per esempio, molti Parchi Nazionali non corrispondono alla categoria II” (i Parchi Nazionali secondo l’Iucn). Ne conseguono difficoltà che si avvertono in primo luogo sul piano della conoscenza e della comunicazione, in termini di scarsa confrontabilità delle informazioni relative ai diversi paesi, ma che esplodono drammaticamente nelle iniziative di cooperazione trans-frontaliere, quali quelle postulate dalla Convenzione delle Alpi (che, ad esempio. La Rete delle Aree Protette Alpine si sforza di agevolare) o quelle già attivate localmente, emblematicamente rappresentate dall’esperienza dell’Espace Mont Blanc. Alla luce di tali difficoltà, e degli impegni vincolanti che si vengono definendo a livello internazionale e soprattutto europeo, sembra indifferibile un energico sforzo per rendere almeno confrontabili i diversi quadri politico-istituzionali in materia di aree protette e di conservazione della natura. Tale sforzo non può non trovare riscontro anche nella configurazione del sistema nazionale italiano delle aree protette.

A livello nazionale, l’estrema diversificazione delle normative adottate, in tempi assai diversi e spesso prima dell’entrata in vigore della legge quadro, dalle regioni, pone difficoltà non troppo dissimili. Se infatti non v’è dubbio che la classificazione definita dalla legge quadro (anche eventualmente modificata) possa e debba costituire un saldo riferimento per la politica, appunto, nazionale delle aree protette – in quanto parte integrante delle politiche nazionali per la conservazione della natura e dell’ambiente – molti dubbi affiorano quando si consideri l’ampio insieme di aree protette istituite dalle regioni e dagli enti locali, chiamate a far parte, nella stessa logica della legge quadro, del sistema nazionale. Tale insieme, quantitativamente prevalente, è infatti regolato da una congerie di provvedimenti eterogenei, ed in particolare da criteri di classificazione scarsamente confrontabili e difficilmente riferibili a quelli della legge quadro (v. cap. 2.3.1.). Se il sistema nazionale delle aree protette deve ricomprendere organicamente, come già prevedeva la legge quadro, anche tali aree, è evidente che occorre uno “schema di riferimento” unitario che ne assicuri la confrontabilità e la coerenza: in carenza di ciò, è alto il rischio che le politiche regionali delle aree protette prendano strade divergenti e si stacchino dal sistema nazionale (al limite confinando-

lo nei parchi nazionali e nelle riserve statali). In altri termini, una malintesa ed esasperata difesa delle autonomie regionali in materia condurrebbe ad una sostanziale emarginazione proprio di quella fondamentale componente del sistema nazionale che è stata costruita, fin dalla metà degli anni settanta, dall'iniziativa delle regioni, contribuendo in modo decisivo al salto di qualità operato in Italia nelle politiche delle aree protette: una componente tanto più importante in quanto, va ricordato, più precocemente e consapevolmente orientata fin dall'inizio (si pensi alla Lombardia ed al Piemonte) a coniugare conservazione e sviluppo sostenibile. La valorizzazione di questa componente, e dunque del ruolo delle regioni e degli enti locali nella politica nazionale di conservazione della natura e di sviluppo sostenibile, richiede regole comuni ed azioni cooperative che presuppongono, appunto, uno schema di riferimento unitario, pur salvaguardando le specificità ambientali, economiche e culturali delle singole regioni.

D'altra parte la classificazione normativa delle aree protette costituisce anche un riferimento essenziale per il coordinamento – a livello nazionale ed a livello regionale – della protezione “speciale” accordata a tali aree con le varie forme di protezione attribuite alle diverse parti ed alle diverse risorse del territorio. Le vistose discordanze, richiamate a più riprese nel cap.2.3., tra l'Elenco Ufficiale delle Aree Protette e le diverse liste raccolte da fonti diverse, sono la spia delle difficoltà che si incontrano nell'identificare con certezza cosa debba intendersi per area protetta ai sensi della legge quadro. Tale identificazione è invece di grande rilievo per distinguere il regime speciale previsto da tale legge dagli altri regimi di tutela previsti dalle altre normative in vigore e di competenza di altri organi istituzionali. In particolare, come vedremo meglio più avanti, si tratta di precisare i rapporti delle AP con le aree soggette a tutela paesistica, sia in via generale in quanto rientranti nelle categorie indicate dalla L.431/85 sia più specificamente in quanto comprese negli elenchi di cui alla L.1497/39; con quelle soggette a tutela idrogeologica ai sensi della L.183/89; e con quelle, di genere estremamente vario, vincolate per il loro interesse naturalistico, ambientale o semplicemente fruitivo dai Piani urbanistici, territoriali e paesistici. Il problema ovviamente si pone non solo nei confronti delle aree già in qualche modo vincolate sotto uno o più dei suddetti profili, ma anche nei confronti delle aree di futura identificazione: la quale identificazione potrà essere essa stessa influenzata in misura non irrilevante dai criteri adottati per distinguere tra di loro i diversi regimi di vincolo.

Il problema dei criteri discriminatori coi quali identificare e classificare le AP investe in particolare, com'è evidente, lo spazio da assegnare ai valori non strettamente naturalistici, vale a dire storico-culturali, paesistici, simbolici ecc.. Il superamento della tradizionale separazione natura/cultura e il crescente interesse per i valori paesistici (soprattutto in Italia) indurrebbero infatti ad allargare la definizione normativa delle AP onde ricomprendervi anche aree in cui tali valori siano preminenti. Questo orientamento ha innegabilmente influenzato l'attività di istituzione di AP da parte di alcune regioni, ma non sembra coerentemente rispecchiato nelle politiche complessive delle AP né a livello regionale né tanto meno a livello nazionale. Ad esempio la recente istituzione da parte del Ministero dell'ambiente di tre nuovi parchi in Toscana, fuori dell'Elenco Ufficiale ed anzi della stessa disciplina della legge quadro (come il “parco archeologico” nelle Apuane, parzialmente dentro al Parco regionale delle Alpi Apuane), se da un lato segnala l'interesse per i suddetti valori, dall'altro sembra indicare la difficoltà di dar loro spazio all'interno del sistema nazionale di AP previsto da tale legge e la tendenza ad aggirare i problemi ed i conflitti (come quello della caccia), che il consolidamento di tale sistema indubbiamente pone, fuori di tale sistema.

Più in generale, la definizione e la classificazione delle AP sono strettamente connesse agli obiettivi da perseguire con le politiche di gestione. Come si è evidenziato nel cap.2.2.2., l'Unione Mondiale della Natura ha posto da tempo l'attenzione su questa relazione, proponendo come linee guida per la classificazione internazionale delle AP precisamente gli obiettivi di gestione (o meglio il mix di obiettivi di gestione) ad esse attribuibili. Si è altresì notato nel cap.2.1 come tale relazione sia invece sostanzialmente estranea alla logica adottata dalla legge quadro, che differenzia le categorie di AP essenzialmente in base al criterio qualificativo dell'interesse (internazionale, nazionale, regionale e locale) peraltro con notevoli disomogeneità. Per parte sua, la Corte Costituzionale nel 1999 ha, come

si è ricordato, posto l'accento sui "caratteri naturalistici ed ambientali presenti nel territorio", negando la rilevanza del regime giuridico (ad es. la disciplina della caccia) ai fini dell'iscrizione nell'EUAP. Il confronto tra il sistema nazionale e quello proposto a livello mondiale pone quindi una serie di interrogativi, su cui torneremo più avanti. Ma fin d'ora va posto un primo interrogativo: la identificazione delle AP e la distinzione tra le diverse categorie va fatta in base ai "caratteri" oggettivamente riscontrabili o in base agli obiettivi di gestione? Una risposta potrebbe consistere nel tentativo di associare al mix di obiettivi di ogni categoria alcuni caratteri discriminanti, relativi alla dimensione, alla rilevanza dei valori di vario tipo presenti ecc. In tal caso l'attribuzione di un'area, candidata al riconoscimento di "area protetta", ad una certa categoria, potrebbe essere operato sulla base della riscontrabilità, nell'area in esame, dei caratteri discriminanti di tale categoria (oggettivamente verificabili) anziché del mix di obiettivi assunti (desumibili, ad es., dagli atti istitutivi, che peraltro raramente li identificano con chiarezza). Le difficoltà di risposta all'interrogativo sono accresciute dalla differenziazione interna, spesso assai notevole, dei caratteri ambientali del territorio: che fare per quelle aree che presentano paesaggi profondamente diversificati? L'attribuzione a più di una categoria è certamente possibile, ma pone a sua volta rilevanti problemi gestionali (come assicurare l'unitarietà di gestione?), in parte aggirabili con opportuni accorgimenti, già considerati in alcune recenti proposte IUCN (1998). Più generalmente, il problema può essere affrontato con lo zoning, vale a dire differenziando opportunamente i regimi di protezione all'interno dell'AP, in funzione dei caratteri specifici delle sue diverse parti, come già previsto anche dalla legge quadro. Ma è da notare che, proprio per questo, è necessario che i criteri differenziali delle diverse categorie di AP non siano così precisi e rigidi da impedire le ulteriori differenziazioni interne a ciascuna AP.

La diversificazione delle aree protette in funzione degli obiettivi di gestione (e/o dei caratteri discriminanti che possono essere associati ai diversi mix di obiettivi) dovrebbe consentire approcci più corretti anche al grande tema dell'accessibilità agli spazi naturali. Un tema che sta richiamando l'attenzione a livello internazionale (sono note le preoccupazioni del National Park Service americano circa le sovrappressioni dei flussi turistici in molti parchi nazionali, conseguenti alle precedenti politiche di promozione, strettamente legate alla finalità classica del public enjoyment), ma che acquista specifica rilevanza per le AP italiane per varie ragioni, quali:

- da un lato, la presenza diffusa di maglie infrastrutturali assai dense, ereditate in larga misura dai passati processi insediativi (e quindi presenti anche in territori attualmente abbandonati, come nel caso tipico della Val Grande) che possono facilitare forme appropriate di fruizione ma anche determinare situazioni di eccessiva o distorta frequentazione di ambienti sensibili;
- dall'altro, la carenza di servizi, infrastrutture e presidi anche informativi per i disabili, i portatori di handicap e gli anziani (cfr. par. 2.3.5.);
- ed inoltre, le interferenze ed i potenziali conflitti tra le opportunità di fruizione degli spazi naturali e quelle della fruizione paesistica e culturale, spesso compresenti.

Non c'è dubbio che l'accessibilità agli spazi ed alle emergenze naturali, anche, ma non soltanto, per le categorie più deboli, deve essere in ogni caso un'accessibilità "sostenibile" e va quindi conciliata con le esigenze conservative e con le possibilità concrete d'interventi non degradanti, nell'ambito di adeguati approcci progettuali. Ma un riferimento imprescindibile è costituito dal mix di obiettivi di gestione, che può almeno in parte, come sopra osservato, essere definito in sede istitutiva, nel momento in cui si decide l'attribuzione di un'area protetta all'una o all'altra categoria. Ciò vale per i paesaggi e le risorse naturali (basti ricordare le polemiche relative agli impianti di risalita o ai rifugi in ambienti montani), ma può valere anche nei confronti di importanti risorse storico-culturali (come testimoniano i dibattiti sull'opportunità di accostare gli attestamenti viabilistici ai castelli o ai centri storici). La manovra dell'accessibilità (in termini di modalità di trasporto, livelli e tipologie d'infrastrutturazione, opportunità per le categorie deboli) rappresenta un'arma strategica per il perseguimento degli obiettivi di gestione assunti per ciascuna categoria di AP e, più specificamente, per ciascuna AP.

Il tentativo di contribuire ad orientare le politiche di gestione delle AP definendone gli obiettivi prioritari per ciascuna categoria, cozza contro l'ampia divaricazione che, come si è osservato nel cap.2.3.6., stacca gli obiettivi dalle politiche concretamente praticate. Le ragioni sono molteplici ed in parte inevitabili. Sembra tuttavia che la divaricazione "tra il dire e il fare" potrebbe essere ridotta se si introduces-

sero dispositivi atti a favorire una più accurata definizione degli obiettivi di gestione, già all'atto dell'istituzione, in rapporto non solo alle esigenze ed alle opportunità interne alle AP ma anche alle dinamiche, alle pressioni ed alle prospettive di sviluppo del contesto territoriale. Da questo punto di vista, la definizione delle categorie di AP, e quindi dei mix di obiettivi che dovrebbero caratterizzarle, dovrebbe tener conto non solo dei loro caratteri discriminanti, ma anche della loro posizione nel territorio ed in particolare del ruolo che le AP di ciascuna categoria dovrebbero, in linea di massima, esercitare nel sistema complessivo di conservazione della natura e di sviluppo sostenibile. È evidente che tali criteri dovrebbero influenzare anche le politiche di finanziamento delle AP, assicurando il rispetto di quelle priorità che possono propiziare il raggiungimento degli obiettivi assunti.

Infine, va notato che la definizione e la classificazione delle AP devono favorire il coordinamento delle politiche di gestione tra diverse AP, in particolare:

- a, tra le aree marine e terrestri, superando l'attuale separatezza dei rispettivi regimi giuridici (v.cap.2.1.) e consentendo l'adozione di obiettivi di gestione realmente integrati;
- b, tra le AP frontaliere che possono avviare (come già in qualche caso hanno avviato) politiche di cooperazione trans-frontaliere con AP protette di altri paesi, favorendo l'armonizzazione dei rispettivi regimi di tutela;
- c, tra le AP contigue o prossime tra le quali è possibile ed opportuno stabilire forti relazioni cooperative, in vista della costruzione di sistemi o sub-sistemi territoriali di maggiore ampiezza, come tipicamente già prevede il Progetto APE.

### **3.2. LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA DI AREE PROTETTE**

---

Il coordinamento delle politiche delle aree protette rimanda inevitabilmente all'esigenza di costruire un vero e proprio sistema di aree protette, a livello nazionale e regionale, come parte del costruendo sistema europeo ed euro-mediterraneo. Vale a dire, di realizzare reti di relazioni che connettano fra loro le diverse aree protette, in modo che esse possano agire non solo individualmente ma anche in forma associata, mettendo a frutto complementarità e sinergie. Questa esigenza era già avvertita nella legge quadro del 1991: se infatti nell'art.4, c.1, si parla esplicitamente di "sistema delle aree naturali protette", tale espressione acquista più preciso significato in collegamento alla finalità indicata nell'art.1, c. 1, di "garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese". Tale finalità implica infatti che il "sistema" non sia semplicemente un insieme di entità del tutto autonome e slegate (o unite insieme dal solo fatto di essere raccolte in uno stesso Elenco), ma un insieme di entità collegate e cooperanti, almeno potenzialmente. Tuttavia, non solo è ben evidente che questo sistema (in quanto sistema, appunto, di entità interconnesse) non esiste ancora, ma i suoi stessi connotati, il suo significato e le sue funzioni appaiono estremamente incerti, al di là della finalità sopra richiamata.

In larga misura, le incertezze sul significato da attribuire al "sistema" discendono dall'ampia latitudine interpretativa dell'espressione sopra citata. Come già si è visto e come si approfondirà in seguito, il concetto di conservazione viene oggi interpretato in modo assai diverso da come lo era qualche decennio fa (in particolare, ricomprendendovi le innovazioni necessarie per assicurare l'evoluzione ecosistemica o per recuperare situazioni di equilibrio), mentre il concetto di valorizzazione presenta accezioni diversificate, comprese quelle che fanno riferimento alla pubblica fruizione delle aree protette e quelle che fanno riferimento all'efficacia socio-territoriale delle politiche di gestione. L'uso stesso del termine "patrimonio naturale", alla luce delle riflessioni che da tempo si sviluppano attorno ai temi dello sviluppo locale sostenibile, sembra poter conferire una portata assai ampia alla finalità indicata, avvicinandola a quella della "qualità" complessiva del territorio. È chiaro che, se si accetta un'interpretazione non riduttiva della finalità del "sistema", le relazioni da stabilire tra le aree protette non saranno quindi soltanto di carattere biologico, ma potranno riguardare anche i valori e le interazioni culturali, le opportunità di fruizione, le complementarità economiche, ecc.: tutto quanto, cioè, possa favorire la promozione coordinata della conservazione e della valorizzazione del patrimonio naturale, latamente intesa. In altri termini, il sistema nazionale delle aree naturali protette, anche rimanendo nella logica della L.394/

91, si avvicinerebbe ai sistemi che già sono stati proposti o delineati in altri paesi, come il Réseau des espaces naturels lanciato in Francia nel 1983 dall' allora ministro Pisani.

Andando oltre, ci si può chiedere che cosa debba contenere il costruendo "sistema" (oltre alle aree protette ed alle loro relazioni polivalenti) per perseguire efficacemente la suddetta finalità. Le aree protette considerate esplicitamente dalla L.394/91 non sono infatti le sole a poter svolgere funzioni di rilievo in quella direzione. A titolo indicativo possiamo ad esempio considerare:

- A. I parchi nazionali (art. 2 L. 394/1991)
- B. I parchi naturali regionali (art. 2 L. 394/1991)
- C. Le riserve naturali (art. 2 L. 394/1991)
- D. Le aree marine protette (L. 127/1985 e L. 979/1982)
- E. Le aree protette in base a convenzioni internazionali, in particolare quella di Ramsar.
- F. i parchi e le altre aree protette istituite dalle Regioni, al di fuori delle suddette categorie;
- G. i parchi e le altre aree protette istituite da Province, Comuni ed, eventualmente, da privati;
- H. le aree contigue alla aree protette (art. 32 L. 394/1991)
- I. le aree d'interesse comunitario (SIC e ZPS);
- J. le aree tutelate ai sensi della L. 490/99;
- K. le aree tutelate ai sensi della L. 183/1989;
- L. le aree tutelate a fini conservativi da piani urbanistici e territoriali.

Per tentare di capire se e quanto ciascuna delle suddette categorie può concorrere alla suddetta finalità, può essere operato un confronto con il sistema di obiettivi delineato dall' Iucn e già utilizzato nei capitoli precedenti:

<i>Obiettivi di gestione</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	<i>F</i>	<i>G</i>	<i>H</i>	<i>I</i>	<i>J</i>	<i>K</i>	<i>L</i>
<i>Ricerca scientifica</i>												
<i>Protezione della wilderness</i>												
<i>Tutela delle specie e della diversità genetica</i>						1			1			
<i>Mantenimento delle funzioni ecologiche per il governo del territorio</i>											1	
<i>Protezione di specifiche realtà naturali/culturali</i>									1	1		
<i>Turismo ed attività ricreative</i>												
<i>Educazione</i>												
<i>Uso sostenibile delle risorse dagli ecosistemi naturali</i>												
<i>Mantenimento delle caratteristiche culturali e delle tradizioni</i>												

IN OGNI CASELLA, 1 = OBIETTIVO PRIMARIO, 2 = OBIETTIVO SECONDARIO, 3 = OBIETTIVO CIRCOSCRITTO

I punti interrogativi nella tabella indicano difficoltà d'attribuzione, ma segnalano nel contempo il fatto che le diverse categorie di aree protette, comprese quelle che non fanno parte del ventaglio espresso dalla L.394/91, sono tutte variamente coinvolte nel perseguimento degli obiettivi e, quindi, nella costruzione del sistema di cui qui si parla. Tale sistema sembra quindi connotarsi per un'ampia apertura alle varie forme di protezione ambientale praticabili nel territorio complessivo.

Ciò premesso, non v'è dubbio che la prima fondamentale ossatura del costruendo sistema va individuata nelle reti ecologiche. Si delinea quindi un rapporto cruciale tra le AP (le aree protette espressamente previste dalla L.394) e tali reti, più precisamente:

- tra le AP e le reti euro-mediterranee e nazionali (con particolare riguardo per alcuni grandi sistemi, come l' Appennino del Progetto APE, o il sistema alpino della Convenzione delle Alpi),
- tra le AP contigue o vicine (come tipicamente negli Abruzzi),
- all'interno di ogni AP.

L'ipotesi di costruzione del sistema nazionale di aree protette appoggiato e integrato al progetto di rete ecologica nazionale (ed europea), sopra accennato, rappresenta, nella prospettiva che si viene delineando, il punto di vista privilegiato attraverso il quale organizzare, sperimentare e orientare il sistema di conoscenze sullo stato di naturalità del territorio nazionale. Ma è importante subito osser-

vare (in coerenza con quanto prima accennato) che la concezione delle reti ecologiche ha attraversato negli ultimi anni una notevole evoluzione, problematizzandosi ed arricchendosi di significati più ampi di quelli originari. Se da un lato una cospicua riflessione critica sul fronte ecologico ha messo in discussione la possibilità di riconoscere opportunità generiche di connessioni biologiche effettivamente utili allo scopo di favorire i movimenti di dispersione e migrazione (se non nei termini di involucri complessi di connessioni specie-specifiche o di connessioni specifiche da privilegiare per ben individuabili motivi); dall'altro si è sempre più evidenziato l'interesse di forme di connessione o riconnessione ambientale non esclusivamente di carattere biologico. Il concetto di rete ecologica si è quindi dilatato in quello – non certo esente da ambiguità e rischi di contraddizioni – di rete “ambientale” (che richiama le “environmental ways” già sperimentate in America negli anni '60, o le più attuali “greenways”, un termine che evoca peraltro figure progettuali assai diverse).

Tale concezione muove dal riconoscimento del valore di naturalità diffusa del territorio e del suo potenziale funzionamento ecosistemico, che considera quali elementi primari di relazione/ integrazione tutte le sue componenti costitutive; non soltanto quelle con funzioni naturali e biologiche ma anche quelle fortemente connotate per il valore antropico e/o paesistico (a quest'ultimo si attribuiscono valori storici, culturali, percettivi, fruitivi). Si può quindi affermare che i nuclei di interesse primario di tale approccio non possono essere rappresentati soltanto dall'attuale consolidato sistema di “parchi”, attualmente presenti sul nostro territorio, ma, piuttosto, da tutte le aree (prossime ed esterne ai territori protetti) che possono svolgere un ruolo ai fini degli obiettivi di conservazione della biodiversità e di valorizzazione del paesaggio.

In tale logica, va ricordato che la proposta di Rete ecologica europea definisce, accanto alle “core areas”, aree di particolare pregio naturale per la presenza di specifici habitat, le “buffer zone”, zone cuscinetto o di transizione, identificabili nelle nostre realtà regionali con molti ambienti e paesaggi rurali e periurbani la cui protezione è affidata a strumenti ordinari di pianificazione. Gran parte di queste aree, oggi interessate da importanti pressioni antropiche (manufatti dispersi, reti tecnologiche e di viabilità, urbanizzazione diffusa...), potenzialmente possono svolgere una fondamentale funzione di riequilibrio ecologico e paesistico, divenendo primari ambiti di connessione e valorizzazione tra i territori protetti e i “corridoi ecologici”. Ciò costituisce un fondamentale parametro interpretativo per impostare l'analisi ai fini degli obiettivi di conservazione della biodiversità e del governo sostenibile delle trasformazioni territoriali, in relazione al fatto che uno dei maggiori problemi connessi all'attuale dinamica di uso del suolo è la frammentazione del territorio.

Il progetto di rete ecologica europea, al quale non si può evitare di riferirsi, ha definito l'obiettivo della gestione integrata dello spazio fisico territoriale, fondato principalmente sull'interconnessione e sulla permeabilità biologica tra gli habitat di aree variamente localizzate. Tale obiettivo non deve però essere esclusivamente intesa nei termini di un nuovo approccio “vincolistico” al tema, ma deve piuttosto richiamare politiche “attive” di valorizzazione dei caratteri di naturalità, a partire dal confronto tra domande di antropizzazione e disponibilità delle risorse (culturali, biologiche, naturali...), che dipendono dalla specificità di ciascun contesto territoriale. Il problema, così formulato, ci rimanda alla necessità di definire un insieme articolato di azioni che si rifanno al concetto di salvaguardia delle risorse naturali e delle loro condizioni di fruibilità per le generazioni future, a partire da interventi di controllo delle pressioni e di mitigazione degli effetti della frammentazione ambientale di origine antropica. Ciò spiega l'interesse del quadro analitico-interpretativo sviluppato nei capitoli precedenti con l'obiettivo di esplicitare i fattori di pressione antropica che determinano condizioni puntuali di criticità ambientale all'interno dei “grandi sistemi” nazionali individuati. Il fine generale di questa operazione è di tendere alla costruzione di un primo quadro conoscitivo che possa efficacemente contribuire alla messa a punto di nuovi criteri di integrazione delle aree protette nella costruzione della Rete ecologica europea.

Gli approfondimenti analitico-valutativi parzialmente anticipati nei capitoli precedenti possono assumere infatti grande interesse in sede di applicazione del modello teorico della Rete ecologica, nel momento, cioè, in cui occorra considerare specificamente il ruolo delle AP nella costruzione della Rete. Ad esempio è evidente che non sempre e non tutte le AP possono candidarsi al ruolo di “core areas”, per

motivi dimensionali o per la natura specifica degli habitat e delle specie critiche effettivamente presenti. Il loro ruolo nella Rete potrà quindi essere diverso. L'analisi dei casi specifici potrà d'altra parte suggerire l'opportunità di utilizzare modelli di rete ecologica polivalente, in grado di svolgere funzioni aggiuntive rispetto a quelle della protezione della biodiversità, quali l'autodepurazione o il ruolo specifico nei cicli biogeochimici o quello di supporto ad attività di fruizione qualificata. In altri casi l'analisi specifica potrà far emergere rischi di diffusione di specie indesiderate, tali da consigliare l'opportunità di favorire determinate forme di isolamento piuttosto che di generica connessione od apertura.

È nell'ambito delle reti diramate ai vari livelli, che potrebbe essere meglio precisato il rapporto tra le AP ex L.394 e le aree d'interesse comunitario, al di là della distinzione giuridica formale. Nei capitoli precedenti si è messa in evidenza la consistenza delle aree interessate dai SIC e dalle ZPS, nonché l'ampia quota di tali aree che non ricade all'interno delle AP formalmente istituite. Sembra utile soffermarsi soprattutto su due situazioni. Una prima riguarda le aree protette al cui interno esistono SIC, ovvero aree per le quali le finalità di tutela sono chiare: gli obiettivi di tutela di specie ed habitat sono qui per definizione più specifici rispetto agli altri obiettivi (ad esempio la tutela del paesaggio culturale). La combinazione "Area protetta + SIC" potrebbe pertanto costituire una qualificazione degli obiettivi di gestione più genericamente definiti dalla classificazione dell'AP interessata, in cui lo scopo è chiaro: la priorità è la conservazione della natura in senso stretto. Una seconda condizione importante è quella relativa ai SIC presenti nelle zone "vuote" (per quanto riguarda la presenza di aree protette ufficiali) dello scacchiere italiano. In molti casi (ad esempio in molti ambiti appenninici) i SIC giuocano di fatto un ruolo importantissimo come "stepping stones" di una rete ecologica di livello europeo (Natura 2000) che attraversa l'intera penisola italiana. In altri ambiti fortemente antropizzati (es. lungo il Po nel tratto medio-inferiore) esistono SIC troppo isolati per costituire punti di appoggio, ma che a maggior ragione funzionano come presidio per la futura ricostruzione di reti ecologiche sub-nazionali. In tal caso i SIC possono essere riguardati come indicazioni per l'ampliamento di AP già riconosciute o come "aree di reperimento" per l'istituzione di nuove AP. Non è da escludere che il riassorbimento dei SIC nel sistema complessivo possa essere facilitato dal riconoscimento di una nuova categoria di AP, quale quella delle "aree di riequilibrio ecologico" proposta nel cap. 4.2.2.

La considerazione congiunta di AP già formalmente istituite e delle aree d'interesse comunitario dovrebbe consentire di approfondire il tema del ruolo potenziale rispetto alla futura rete Natura 2000, e più in generale quello del ruolo spaziale reciproco delle aree protette in logiche di rete ecologica. Da questo punto di vista si possono riconoscere differenti condizioni tra cui:

- insiemi di aree protette di medie o grandi dimensioni tra loro vicine, che possono nel loro insieme costituire "core areas" di importanza internazionale; esempi di questo tipo possono essere quelli del blocco abruzzese, e forse anche del complesso Cilento-Pollino;
- insiemi di aree protette più o meno ravvicinate ed immerse in una matrice a naturalità relativamente elevata, in grado di svolgere ruoli importanti come punti di appoggio (stepping stones);
- aree protette di medie o piccole dimensioni immerse in matrici critiche (ad esempio il Parco dei Colli Euganei), che possono svolgere un ruolo di caposaldo significativo in attesa della costruzione di reti ecologiche sub-regionali.

In sede di approfondimento dei rapporti tra AP e reti, va presa in considerazione anche la configurazione geometrica e strutturale delle aree. Come si è ricordato, il criterio strutturale è già stato usato in Italia per la classificazione delle aree protette, facendo riferimento sia a caratteristiche geometriche (aree grandi e piccole), sia a tipologie strutturali (aree marine). Viene da chiedersi se, in una proposta di revisione che sul piano metodologico voglia mantenere caratteristiche di coerenza, tale macro-criterio possa (debba) essere utilizzato o invece escluso. È molto interessante a questo riguardo l'applicazione, richiamata nei capitoli precedenti, di un indice di compattezza. Tale analisi fa ad esempio emergere, definiti da indici di compattezza minimi, i seguenti insiemi di aree protette:

- le aree protette "fluviali" (Parco Regionale del Po, Parco del Delta, ecc.);
- gli arcipelaghi (Arcipelago toscano ecc.) ed alcune realtà costiere (tombolo di Cecina ecc.);
- aree protette a contorni altamente frastagliati (Parco del Gargano ecc.).

I parchi fluviali sono caratterizzati dall'essere lunghi e stretti, determinati dal corso d'acqua centrale

nella loro struttura, negli scopi che possono essere loro attribuiti, nelle vulnerabilità specifiche. Gli arcipelaghi (ed alcune realtà costiere) pongono evidentemente un tema simile, dove il fattore decisivo è il rapporto con il mare. Le aree protette a contorni altamente frastagliati pongono invece il problema del ruolo della vulnerabilità intrinseca alle pressioni circostanti, che potrebbe essere ridotta attraverso il progetto di rete. Probabilmente la vulnerabilità intrinseca non potrà costituire un criterio generale, ma consentirà di definire tipologie di aree ben precisabili sul piano tecnico e dalle potenti implicazioni gestionali. Sembra importante che il ragionamento complessivo comprenda tali aspetti.

Altro punto critico rilevante è quello del rapporto tra aree protette e presenza di opere generatrici di pressione sull'ambiente (aree urbanizzate e infrastrutture). Anche in questo caso si possono proporre due prospettive di analisi. La prima prospettiva parte dalla considerazione che un'elevata presenza di fattori di pressione costituisce anche elemento di vulnerabilità e di criticità dell'area protetta. Se tale presenza è nelle zone limitrofe, si può avere una situazione di area protetta "assediate". Se però vi è un'elevata presenza di aree antropizzate all'interno dell'area protetta (pensiamo ad esempio al Parco Agricolo Sud Milano), si determina una condizione strutturale che rende obiettivamente differente tale tipologia rispetto alle altre. D'altronde aree protette di questo tipo sorgono storicamente da uno scopo ben preciso che può (dovrebbe) essere affiancato agli altri: il riequilibrio di aree in via di compromissione che, pur disponendo di un patrimonio ambientale ormai più o meno significativamente eroso, mantengono comunque ancora valenze ecologiche e paesaggistiche capaci di funzionare come presidio ed opportunità di fruizione qualificata, quindi meritevoli di protezione.

Queste considerazioni richiamano il tema delle aree contigue, come definite dalla L.394 (Art. 32 – Le regioni, d'intesa con gli organismi di gestione delle aree naturali protette e con gli enti locali interessati, stabiliscono piani e programmi e le eventuali misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e per la tutela dell'ambiente, relativi alle aree contigue alle aree protette, ove occorra intervenire per assicurare la conservazione dei valori delle aree protette stesse). Sembra infatti chiaro che, nella prospettiva del "sistema", il ruolo delle aree contigue può assumere significato assai più penetrante di quello della "buffer zone" ed assumere piuttosto quello di un ampliamento del campo operativo nel quale proiettare le strategie di tutela e di sviluppo dell'intero sistema.

Considerazioni come quelle sin qui fatte dimostrano la necessità che il rapporto tra le AP ed il sistema complessivo di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale sia esaminato a livelli diversi. A livello nazionale, il rapporto da stabilirsi non può prescindere dalle indicazioni che dovrebbero emergere dalla Carta della Natura e dalle conseguenti "linee fondamentali d'assetto del territorio", come d'altronde prevedeva la legge quadro. Occorre però aggiungere che proprio le riflessioni suggerite dalle analisi raccolte nella presente ricerca indicano senza incertezze la necessità che tali linee considerino nella loro interezza le interazioni tra i processi naturali e i processi di modificazione antropica del territorio (come già parzialmente previsto dal DLGS 112/98): non solo perché sono quest'ultime a produrre le "driving forces" che determinano o condizionano le risposte dei sistemi ambientali, ma anche perché è in larga misura nelle politiche economico-territoriali che vanno cercate soluzioni appropriate ai problemi ed alle criticità riguardanti il patrimonio naturale del paese. Il sistema nazionale, come si è visto, deve a sua volta essere pensato in prospettive più ampie, soprattutto europee ed euro-mediterranee. In queste prospettive, cominciano ad emergere con una certa chiarezza alcune componenti o sub-sistemi chiave, come il sistema alpino, quello appenninico, quello padano, quello delle coste e delle isole minori. Nel senso che si avverte la necessità di esplorare, al livello di ciascuna di tali componenti, i problemi e le criticità cruciali, le linee di forza e di debolezza, le potenzialità e le opportunità che possono essere colte per affrontare con speranza di successo i processi di degrado ed impoverimento ambientale. Tutto lascia pensare che la costruzione del sistema nazionale debba passare attraverso un forte impegno di progettualità collettiva articolato anche o prima di tutto in quei sottosistemi: il Progetto APE per l'Appennino sta dimostrando in questi anni tutta l'utilità e, insieme, la difficoltà di questo approccio. In particolare, esso evidenzia una sorta di "paradosso virtuoso": il fatto, cioè, che l'iniziativa degli enti di gestione dei parchi e delle aree protette, soprattutto nella forma di intese ed azioni collettive, anziché rinchiudersi in prospettive settoriali (come "la rete dei parchi"), ha fecondato e stimolato approcci trasversali ed integrati, che lasciano intravedere un coinvolgimento del territorio nella pienezza delle sue risorse e della sua creatività.

### 3.3. POLITICHE DELLE AREE PROTETTE E POLITICHE DEL PAESAGGIO

La crescita dell'insieme delle aree protette, nel nostro paese come nella maggior parte dei paesi europei, è stata accompagnata da una crescente convergenza (almeno "sulla carta") tra la conservazione della natura e la tutela del paesaggio. Vanno in questa direzione le indicazioni innovative di alcuni provvedimenti legislativi, i tentativi di pianificazione "integrata" concernenti le AP, gli orientamenti del dibattito politico-culturale e, soprattutto, le indicazioni di un ampio fronte di ricerche scientifiche convergenti. Tra queste, particolare rilievo hanno progressivamente assunto quelle relative alla biodiversità, che hanno messo in evidenza i nessi strettissimi con la diversità paesistica, il ruolo storicamente esercitato dai processi di differenziazione paesistica nell'arricchimento del patrimonio genetico, l'importanza dei paesaggi rurali nella conservazione delle grandi riserve di "naturalità diffusa" ed altre simili correlazioni. Questa convergenza ha favorito l'archiviazione di molte concezioni tradizionali basate sulla separazione dei valori naturalistici da quelli umanistici (storici, culturali, estetici e semiotici) presenti nei "paesaggi naturali", la rivalutazione dei valori naturalistici costituiti dai "paesaggi culturali" e dei "working landscapes", la riconsiderazione dell'immagine tradizionale dei parchi come santuari della natura da difendere da ogni contaminazione antropica. Un effetto non secondario di tali orientamenti è stato anche la rivalutazione a livello internazionale delle aree protette italiane, come di molte aree protette europee intensamente "umanizzate" e perciò ricche di straordinari valori paesistici, nei confronti delle grandi aree naturali disabitate e selvagge di altri continenti, in primo luogo di quelle canadesi ed americane che avevano a lungo rappresentato i modelli di riferimento.

Questa convergenza è stata propiziata dalla importante svolta impressa dalla Convenzione Europea del Paesaggio (Consiglio d'Europa, 2000) al modo d'intendere e di gestire il paesaggio, soprattutto:

- a) nel significato complesso (economico, politico e culturale oltre che ecologico od estetico) da attribuire al paesaggio, con riferimento all'intero territorio e non a singole aree d'eccellenza;
- b) nel significato innovativo da attribuire all'azione di tutela, nel passaggio dai riconoscimenti di valore ai progetti di paesaggio, dalla gestione dei vincoli alla gestione e trasformazione continua del paesaggio, dalla tutela passiva alla conservazione innovativa;
- c) nella centralità del governo del territorio, a tutte le scale, non solo perché il controllo degli usi e dell'organizzazione del territorio è decisivo ai fini della tutela paesistica, ma anche perché il traguardo è, in ultima analisi, la qualità del territorio.

La svolta impressa dalla Convenzione è gravida di conseguenze, anche sul piano giuridico e istituzionale, parte delle quali attendono per manifestarsi il suo recepimento nel nostro ordinamento. Ai nostri fini, particolare importanza assumono due implicazioni:

- che si riconosce al paesaggio, anche quando i suoi connotati naturali sembrano esenti da ogni contaminazione antropica, un imprescindibile significato culturale;
- che si conferisce all'intero territorio, indipendentemente dalla rilevanza dei valori estetici od ecologici delle singole aree, comprese quelle degradate o trascurate come tipicamente le periferie urbane, un significato e un interesse paesistico e quindi un'esigenza di forme più o meno articolate di difesa e d'intervento.

Questa duplice implicazione batte in breccia ogni possibilità di considerare separatamente i paesaggi naturali da quelli culturali e di riserbare l'attenzione paesistica alle "bellezze naturali", ai monumenti ed alle emergenze di particolare valore. La conservazione innovativa del patrimonio paesistico viene così, almeno in prospettiva, a costituire l'humus in cui situare le politiche delle aree protette. Il connettivo paesistico, diramato su tutto il territorio, consente di "dar senso" anche alla protezione "speciale" delle AP, strappandole all'isolamento e favorendone l'integrazione territoriale. Le politiche del paesaggio estese, come raccomanda la Convenzione, all'intero territorio, possono contribuire in misura considerevole a migliorare l'efficacia delle misure di protezione dei parchi, riducendo i rischi del loro isolamento (particolarmente acuti per molti parchi italiani ed europei) e potenziandone la capacità d'irraggiamento sul contesto territoriale. In sostanza, la Convenzione Europea del Paesaggio riapre la possibilità di una colloca-

zione più giusta della questione delle AP nel quadro della complessiva questione paesaggistica, attraverso l'impegno a fare del sistema delle AP un elemento chiave dei nuovi indirizzi di conservazione innovativa. L'accordo tra Ministero dei Beni ed Attività Culturali, Regioni e Province autonome sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio, approvato dalla Conferenza Stato – Regioni nella seduta del 19 aprile 2002, in attesa della ratifica della Convenzione, oltre al ritorno dell'interesse del Ministero Beni ed Attività Culturali per la strumentazione di piano, individua una linea d'attività, concordata tra le parti e conforme alla Convenzione stessa, al fine di un nuovo orientamento nella pianificazione paesaggistica. Anche se ovviamente i temi del raccordo tra paesaggio ed ambiente non vengono esplicitamente affrontati, gli articoli dell'accordo relativi agli "Ambiti di tutela e valorizzazione" ed agli "Obiettivi di qualità paesaggistica" predispongono un possibile campo di integrazione per riproporre, alla luce della Convenzione, il punto di vista delle AP, finora oggetto solo di occasioni mancate, per un confronto sulle questioni, a partire dai due Ministeri.

In questa prospettiva le AP – in particolare i parchi italiani, in gran parte classificati a livello internazionale come "paesaggi protetti" – sono chiamati a svolgere un ruolo estremamente importante, in quanto custodi di un patrimonio paesaggistico di eccezionale rilevanza, non di rado già riconosciuto d'interesse mondiale e comunque sempre rappresentativo di peculiari emblematiche combinazioni di valori naturali e valori culturali. A tal fine si possono avanzare una serie di principi di riferimento, quali quelli già discussi in seno alla Federparchi:

1. I parchi e le aree protette vanno considerati a tutti gli effetti come laboratori essenziali di sperimentazione di forme innovative di salvaguardia, gestione e pianificazione del paesaggio, fondate sull'integrazione delle misure di tutela e conservazione del patrimonio naturale-culturale nelle politiche di sviluppo sostenibile del territorio.
2. La regolamentazione, la gestione e la pianificazione dei parchi e delle aree protette debbono garantire il riconoscimento giuridico di tutti i paesaggi, indipendentemente dal loro valore, ed utilizzare il paesaggio come fondamentale chiave interpretativa dei territori protetti.
3. La pianificazione dei parchi deve includere la pianificazione del paesaggio, ponendo in risalto l'interpretazione olistica inter-disciplinare dei caratteri identitari e delle qualità paesistiche, la necessità dell'integrazione territoriale delle aree protette nel contesto territoriale (anche ai fini di una corretta individuazione delle "aree contigue" e delle relative misure di gestione), l'esigenza di approcci trans-scalari basati sulla cooperazione tra i soggetti che operano ai diversi livelli.
4. Una adeguata considerazione del paesaggio nelle politiche dei parchi richiede un'azione di riforma ed integrazione (peraltro già in parte avviata) del quadro normativo in vigore, ivi comprese la L.394/91 ed il TU del DLGS 490/99, ancora da coordinare; ma è tuttavia possibile e necessario nella situazione in atto avviare iniziative importanti di sperimentazione applicativa dei principi della Convenzione, sia in alcuni parchi che già si stanno muovendo in questa direzione, sia a livello di grandi sistemi, come tipicamente nel quadro del Progetto APE.
5. La convergenza delle politiche dei parchi con quelle del paesaggio comporta in ogni caso una considerazione integrata dei problemi che riguardano l'ambiente fisico, la difesa del suolo e delle acque, la conservazione della natura, il patrimonio paesistico e culturale, l'organizzazione e l'uso del territorio, investendo quindi interessi e competenze che non riguardano soltanto il Ministero dell'ambiente (e del territorio) e le Regioni, ma anche il Ministero dei beni e delle attività culturali, il Ministero per le infrastrutture, le Autorità di bacino e gli Enti locali. Ciò richiede a livello nazionale attività di concertazione e collaborazione istituzionale da avviare con urgenza e, a livello locale, un rilancio dei processi di pianificazione territoriale basato sulla cooperazione, le intese e gli accordi tra tutti i soggetti interessati.
6. Una strategia nazionale volta ad assicurare la convergenza delle politiche dei parchi con quelle del paesaggio è anche indispensabile per dare significato concreto e non riduttivo alla costruzione delle Linee fondamentali d'assetto del territorio nazionale di cui al DL 112/1998 e per contribuire efficacemente – con tutto il peso che spetta all'Italia esercitare – ad avviare una politica realmente europea per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale-culturale.
7. L'impegno dei parchi per la difesa e la qualificazione del paesaggio sollecita rilevanti evoluzioni nelle concezioni e negli atteggiamenti politici e culturali che hanno tradizionalmente orientato le politiche di conservazione della natura, spostando l'attenzione dalle gabbie

vincolistiche settoriali alle responsabilità del progetto integrato e della produzione di qualità totale del territorio; ma, perché tali evoluzioni si producano, è necessaria la spinta di progetti pilota, esperienze applicative ed iniziative concrete ed esemplari, quali quelle che già in alcune situazioni si stanno manifestando.

I suddetti principi hanno già trovato applicazione in non poche esperienze di pianificazione dei parchi, che hanno avviato de facto una revisione dei contenuti definiti dalla L.394/91 (art.12), dando spazio alla considerazione dei valori paesistici e rendendo così plausibile ed operativa la “sostituzione”, prevista dallo stesso articolo, del Piano del Parco ai piani paesistici. Tale sostituzione trova riscontro anche nella riunificazione, operata in alcune legislazioni regionali, dell’autorizzazione per il vincolo paesaggistico, insieme a quella per il vincolo idrogeologico, con il Nulla Osta di competenza dell’ente di gestione dell’AP: oltre allo snellimento procedurale che ne è conseguito (formalizzato in alcuni parchi con l’istituzione dello “sportello unico”), si ribadisce così quella convergenza tra politiche di gestione delle AP e politiche del paesaggio che si è sopra evocata. È una convergenza che interessa ormai una quota importante del territorio nazionale: non dimenticato che la pianificazione dei parchi, aprendosi, come sta avvenendo, ai territori circostanti, investe già più del 20% del territorio nazionale, in contesti di particolare pregio e sensibilità.

Ancora più concretamente, i principi sopra richiamati hanno trovato espressione nella progettualità locale manifestatasi nei parchi ed attorno ai parchi, soprattutto in riferimento al trattamento dei territori rurali. I progetti dei GAL, i progetti Leader, i canali di finanziamento aperti a livello europeo, sono stati in misura notevole orientati al consolidamento delle economie rurali, delle pratiche agricole tradizionali più consone alla manutenzione paesistica, alla difesa di quelle matrici rurali da cui dipende la conservazione della naturalità diffusa e, insieme, delle configurazioni paesistiche lentamente costruite nel corso dei secoli.

Questi segnali positivi non devono far dimenticare le difficoltà che si incontrano nel coordinare le politiche del paesaggio con quelle delle aree protette, a causa del mancato coordinamento legislativo (in particolare tra la L.394/91 e le successive modificazioni, da una parte, e, dall’altra, il TU 490/99 – che sembra per certi aspetti ritornare alle logiche della L.1497/39, più che a quelle innovative della L.431/85) e soprattutto della separazione delle competenze: le AP al Ministero dell’ambiente, il paesaggio al Ministero dei beni e delle attività culturali. Una separazione che diventa palesemente insostenibile nel caso di aree protette di preminente interesse paesistico (come buona parte dei parchi italiani) che siano, nel contempo, tutelate ai sensi della L.1497/39.

Ma il principale banco di prova della spinta innovativa che ha trovato espressione nella Convenzione Europea riguarda il governo del territorio: più precisamente, la saldatura tra le politiche del paesaggio e le politiche territoriali, nelle quali devono situarsi quelle per le aree protette. La sostituzione dei piani dei parchi ai piani paesistici, infatti, appare di per sé insufficiente, essendo necessariamente limitata al perimetro protetto ed inadatta quindi a regolare i rapporti col contesto. È in questione quindi il rapporto della pianificazione paesistica – dentro e fuori dell’area protetta – con la pianificazione ordinaria del territorio. Un passo importante in questa direzione era stato compiuto dalla L.431/85 con duplice mossa: l’obbligo alle regioni di basare la tutela paesistica di un’ampia gamma di categorie di beni (coprenti in genere più della metà del territorio) sulla pianificazione, e l’assimilazione (peraltro non priva di consapevole ambiguità), ai piani paesistici a tal fine redatti, dei piani urbanistici e territoriali purchè dotati di specifica attenzione per i valori paesistici ed ambientali. Tale assimilazione ha poi indotto alcune legislazioni regionali, come quella toscana, ad unificare le due forme di pianificazione, attribuendo valenza paesistica alla pianificazione ordinaria ed esplicitando per quest’ultima i necessari contenuti, obiettivi e procedure. Ma a livello nazionale molto resta da fare, non avendo né il TU né i recenti accordi Stato/regioni ridefinito esplicitamente tali rapporti, tanto più rilevanti, come si è notato nel cap. 2.1., alla luce delle riforme costituzionali avviate.

## 3.4. GESTIONE DELLE AREE PROTETTE E POLITICHE TERRITORIALI

### 3.4.1. La pianificazione e l'integrazione territoriale delle aree protette

Le considerazioni di cui sopra ci riportano al tema centrale, quello del rapporto tra aree protette e territorio. Tema denso e complesso perché tocca non solo la concezione stessa delle aree protette (mettendo definitivamente in discussione le concezioni “insulari” che hanno a lungo staccato le politiche delle aree protette dalle politiche territoriali), ma anche conseguentemente i rapporti tra conservazione e sviluppo, tra strumenti di tutela e strumenti per lo sviluppo sostenibile, tra soggetti istituzionali preposti alla tutela e soggetti preposti al governo del territorio. Le indagini di cui si dà conto nella parte seconda del presente rapporto, in particolare quelle riguardanti i parchi (cap.2.37.) hanno ribadito, per la realtà italiana, la crescente importanza dei rapporti tra le aree protette ed il rispettivo contesto territoriale, da tempo avvertita a livello internazionale. Può essere utile ricordare che tali rapporti, ovviamente cruciali nel caso di aree protette piccole ed esposte a forti pressioni esterne (per le quali quindi i rischi dell’“insularizzazione” sono particolarmente accentuati), sono al centro dell’attenzione degli operatori anche in quei casi, come tipicamente i grandi parchi americani, in cui la notevole estensione dell’area protetta, la ricchezza e consistenza degli ecosistemi interessati e la bassa intensità delle pressioni antropiche provenienti dalle aree esterne parrebbero ridurne l’importanza. La principale spiegazione sta nei grandi cambiamenti intervenuti nei problemi e nelle minacce che le aree protette debbono fronteggiare. L’inquinamento, le perturbazioni, i processi di degrado e i rischi derivanti dall’urbanizzazione, dall’infrastrutturazione del territorio, dal turismo o dalla “modernizzazione” dell’agricoltura, della pastorizia o della gestione forestale, hanno spesso pesanti impatti sulle condizioni delle aree protette anche se hanno luogo all’esterno dei loro perimetri; e la stessa reazione degli ecosistemi interni dipende spesso da quel che succede all’esterno.

Le politiche dei parchi e delle aree protette devono perciò essere integrate in politiche più ampie, che abbraccino il contesto “regionale” e che considerino la pluralità di dinamiche interagenti che vi si manifestano, ambientali, economiche e sociali. Già l’IUCN (1996) raccomandava l’adozione “di ecosistemi e bioregioni come scala appropriata per i programmi di gestione delle risorse, in cui le aree protette sono inglobate come componenti di paesaggi diversi, che includono aziende agricole, boschi produttivi, bacini di pesca, insediamenti umani e infrastrutture”. Come si è ricordato nel cap. 3.2., tale integrazione concerne in primo luogo l’interconnessione delle aree protette e degli altri spazi naturali con adeguate reti ecologiche e “corridoi ambientali”. Ma anche le reti non bastano, soprattutto in quei contesti – assai frequenti in Italia e in Europa – caratterizzati da naturalità diffusa, in cui il problema centrale è la preservazione della qualità e della continuità delle “matrici ecologiche” risultanti dall’interazione storica tra componenti naturali e antropiche. In questi casi diventa evidente che le politiche di protezione, per raggiungere i loro obiettivi, devono necessariamente dilatarsi al di fuori delle aree protette: questa esigenza va ben oltre la contestazione dei confini (spesso definiti sulla base di defatiganti processi di negoziazione politica e di difficili compromessi sociali, in cui si perdono, almeno in parte, le ragioni “scientifiche” della tutela) e va oltre la stessa individuazione delle “aree contigue” o delle zone “buffer” o delle “zone di quiete” attorno ai perimetri delle aree protette.

In generale, la dilatazione delle politiche di protezione all’intero territorio chiama in causa la pianificazione e la gestione paesistica e territoriale, come si è visto nel cap. 3.3. Come suggeriva nel 1988 il National Park Service americano, “mediante la pianificazione i parchi vanno considerati all’interno del più ampio contesto della circostante regione. Occorre la pianificazione regionale cooperativa per integrare i parchi nel loro ambiente regionale e per affrontare i problemi di uso

del suolo nelle aree adiacenti che possono influenzare le loro risorse". Ciò è ovviamente ancora più importante nella situazione europea, data la piccola dimensione delle aree protette, la loro esposizione alle pressioni antropiche, la densità dei conflitti per l'uso delle risorse naturali e culturali, il complesso e intricato pluralismo dei processi decisionali concernenti la gestione del territorio: in questa situazione è ancor più necessario "andare oltre i parchi". È interessante notare come, nell'esperienza internazionale non solo europea, l'esigenza dell'integrazione territoriale dei parchi sia strettamente associata alla pianificazione, che di tale integrazione viene vista come lo strumento più efficace. Le riflessioni critiche al riguardo hanno spesso avuto come bersaglio, nel nostro paese, la L.394/91, laddove (art. 12) prevede che il piano del parco "sostituisca" ogni altro piano all'interno del territorio protetto, esponendo così al duplice rischio di una drastica diversità di regime tra aree esterne ed aree interne, e di una indebita e inopportuna "sovrapposizione" del piano del parco agli altri piani vigenti per il territorio protetto. Ma non sono mancate interpretazioni diverse (Graziani, 2001) della discussa norma, anche alla luce della maturazione dei dibattiti, delle esperienze e della stessa legislazione (in particolare la L.426/98), in cui la "sostituibilità" potrebbe configurarsi come l'esito di un processo di concertazione inter-istituzionale che dovrebbe appunto assicurare la convergenza e la coerenza della pianificazione interna e di quella esterna ai perimetri protetti. Il fatto che i due terzi dei parchi europei siano ormai dotati di piano di gestione (ciò che può apparire poco a confronto dei parchi nazionali americani, tutti dotati di piani di gestione fin dagli inizi del secolo XX, ma è molto a confronto della situazione di 15-20 anni fa, quando anche paesi di prestigiose tradizioni nella protezione della natura, come quelli scandinavi, non ricorrevano ai piani per tutelare i loro parchi) e che anzi questa percentuale possa salire in Italia, dove attualmente (v. cap. 2.3.6.) il 55% dei parchi è dotato di piano ed un altro 35% lo sta formando, assume in questa prospettiva un significato notevole.

Il ricorso alla pianificazione, reso obbligatorio con la legge quadro, in un contesto pluralistico e, almeno tendenzialmente, cooperativo, ha avuto importanti ripercussioni sulle attività di conoscenza e di monitoraggio, oltre che sulle forme ed i contenuti della pianificazione stessa, ripercussioni che possono qui essere soltanto brevemente evocate. Per quanto riguarda la conoscenza, vale a dire le ricerche, gli studi, i sistemi informativi e valutativi, il ricorso generalizzato ai piani per la gestione dei parchi ha comportato, in sintesi:

- un forte impulso all'analisi e all'osservazione sistematica, dinamica e finalizzata dei territori protetti,
- una forte sollecitazione a sviluppare approcci ed interpretazioni interdisciplinari e transdisciplinari,
- una inedita dilatazione del campo d'osservazione e d'analisi che, nelle esperienze più recenti, tende a coprire ambiti assai più ampi, spesso doppi, di quelli istituzionalmente protetti.

È chiaro che, di conseguenza, si è fortemente accresciuto il contributo che i parchi e le aree protette hanno portato e portano alla conoscenza del territorio complessivo (conoscenza, come si sa, fondamentale per qualunque strategia che si proponga di contrastare efficacemente i processi di degrado e distruzione ambientale). Ma ancora più rilevante è il contributo portato alla revisione critica ed alla rifondazione delle attività di controllo, gestione e pianificazione del territorio. Ciò che, infatti, si richiede alla pianificazione dei parchi e delle aree protette non è tanto la costruzione di più o meno complicate gabbie vincolistiche (per questo basterebbero i Regolamenti), ma, come ha osservato l'Unione Mondiale della Natura (1996):

1. di definire un quadro strategico e comprensivo di obiettivi di lungo termine, evidenziando le interazioni ambientali sistemiche,
2. di assicurare una efficace protezione dei siti e delle risorse, mediante una appropriata diversificazione dei vincoli e delle limitazioni;
3. di porre in evidenza le poste in gioco, i costi e i benefici delle strategie di gestione, motivando le scelte pubbliche e rafforzando le responsabilità di tutti gli attori e le istituzioni coinvolte.

In altri termini (e con trasparente riferimento ai dibattiti internazionali, alle riforme già introdotte anche in Italia da alcune regioni nel governo del territorio ed alle proposte di riforma nazionali) si richiede alla pianificazione di svolgere, congiuntamente al tradizionale ruolo regolativo, un ruolo innovativo d'orientamento strategico e di motivazione e valutazione delle scelte di tutela e di sviluppo.

### 3.4.2. Conservazione e sviluppo

---

Se queste sono le “missioni” che alla pianificazione vengono affidate in un contesto aperto e pluralistico, non stupisce che si assista, almeno nelle esperienze più recenti, italiane ed europee, ad un energico ripensamento della filosofia della conservazione, in tutto congruente con l’allargamento di tale filosofia all’intero territorio. La conservazione si lega sempre più allo sviluppo sostenibile nelle leggi, negli statuti e nei piani, riflettendo un generale riorientamento politico-culturale che si avvale del contributo della riflessione scientifica sugli stretti rapporti tra la diversificazione biologica e la diversificazione storica, economica, produttiva e culturale, tra le dinamiche ambientali e quelle sociali, latamente intese. In larga misura, è il cambiamento dei problemi ambientali da affrontare che sollecita il ripensamento delle concezioni che hanno guidato, nel corso dell’età moderna e soprattutto nell’ultimo secolo, i rapporti tra uomo e natura e quindi tra le istanze di sviluppo umano ed il rispetto dei processi naturali. Nella concezione co-evolutiva indicata dal pensiero scientifico contemporaneo, la conservazione non può darsi senza una continua tensione innovativa (“non si possono separare le cose dal loro divenire”), così come, simmetricamente, l’innovazione e la creatività non possono prescindere dalla conservazione del patrimonio di valori ereditato dal passato anche recente. È interessante notare che la stretta interrelazione che così si stabilisce tra conservazione e sviluppo trova sempre più frequenti riscontri nell’esperienza gestionale delle aree protette – tradizionalmente dedicate alla “conservazione” più o meno stretta ed oggi sempre più aperte alla sperimentazione di sviluppi o innovazioni sostenibili – a partire dai problemi di intervento attivo nella gestione di stadi successionali resi altamente instabili dalle vicende precedenti (come in molte aree d’abbandono della montagna appenninica), o dalle esigenze di recupero ambientale di aree fortemente degradate (come in tante fasce costiere o fluviali).

Ma nell’esperienza recente, italiana ed europea, della gestione delle aree protette, il rapporto tra conservazione e sviluppo ha assunto significati assai più complessi. Non si è trattato solo di riconoscere la dimensione intrinsecamente evolutiva della conservazione della natura, ma anche e soprattutto di cogliere e potenziare il ruolo di valorizzazione economica e sociale che le aree protette possono svolgere nei confronti del contesto territoriale; o, in altri termini, di considerare a tutti gli effetti le AP come “motori di sviluppo sostenibile”. Questa tendenza si è manifestata in modo estremamente esplicito nel corso della rapida e intensa crescita dei parchi “regionali” (v. cap. 2.2.3.), la cui missione principale viene spesso identificata dagli atti istitutivi proprio nella promozione economica, sociale e culturale delle comunità locali: cosa tanto più comprensibile in quanto buona parte di tali parchi cadono in territori “perdenti” sotto molteplici profili (declino demografico, economico e produttivo, infragilimento delle culture locali, ecc.). Ma la tendenza a coniugare le prospettive conservative con quelle dello sviluppo sostenibile ha attraversato tutte le politiche dei parchi, comprese quelle relative ai parchi nazionali, ed ha anzi assunto piena legittimazione nelle politiche nazionali di vari paesi europei, come la Francia, la Spagna e il Regno Unito.

Uno degli aspetti più evidenti della suddetta tendenza è il tentativo di saldare intimamente le politiche di vincolo alle politiche di spesa, tentativo che in altri paesi ha incontrato innegabili successi ma che anche in Italia ha assunto negli ultimi anni contorni più concreti che in passato. L’obbligo di “contestualità” tra la formazione del Piano del Parco e quella del Piano Pluriennale Economico e Sociale, introdotto esplicitamente dalla L.426/98 (con la corresponsabilizzazione incrociata, all’art. 2, c.29, del Consiglio Direttivo e della Comunità del parco), sancisce tale tentativo dandogli forza di legge. Alla base di tale tentativo vi è la constatazione della contraddizione di fondo tra la marginalizzazione economica e sociale cui gran parte dei territori che ospitano le AP sono da tempo esposti e la loro elevata potenzialità di contribuire, mediante opportune forme di valorizzazione del capitale naturale, paesistico e culturale di cui dispongono, ai processi di formazione della ricchezza e di sviluppo dell’occupazione. Questa contraddizione, inoltre, appare sempre meno accettabile a fronte della disponibilità di risorse finanziarie nazionali e comunitarie utilizzabili per realizzare nuovi modelli di gestione territoriale finalizzati allo sviluppo sostenibile. Le analisi svolte mettono in evidenza la relativa consistenza delle risorse utilizzate e utilizzabili al riguardo, in primo luogo nell’ambito dei Fondi Strutturali. Per il periodo 2000-2006 una delle

maggiori fonti di finanziamento sarà costituita dai Programmi Operativi Regionali (POR) e dai relativi Complementi di Programmazione per le regioni di cui all'Obiettivo 1, dai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), e dai Documenti Unici di Programmazione (DOCUP). L'incrocio tra le misure regionali, nell'ottica della "nuova programmazione" e gli obiettivi specifici dei territori interessati dovrebbe consentire l'attivazione di "progetti integrati" in cui tutti i soggetti pubblici e privati operanti in tali territori possano attivamente cooperare. Ciò si collocherebbe in una logica "bottom-up" più atta a propiziare forme di sviluppo locale, endogeno ed auto-gestito. È importante rilevare, come le analisi svolte suggeriscono, che le misure selezionate non riguardano solo l'ambiente (Asse 1: risorse naturali), ma anche altri ambiti, trasversali rispetto ai POR, comunque inerenti la conservazione e valorizzazione degli ambiti naturali, culturali e storici e lo sviluppo delle attività eco-compatibili. Va anche notato che, mentre il Reg.CE 1260/99 stabilisce il finanziamento di "tradizionali" tipologie di programmi a finalità strutturale quali i POR per le aree di cui all'Ob.1 ed i DOCUP per le aree di cui all'Ob.2, il Reg. CE 1257/99 introduce invece, come "nuovo" sistema di programmazione, il PSR finanziato con fondi FEOGA (ripartiti tra le regioni con delibera CIPE del maggio 1999), che ampliano le possibilità di rivalorizzazione dei sistemi rurali sia in termini di integrazione dei redditi agricoli che di diminuzione degli impatti ambientali negativi. A titolo indicativo, comunque, può essere utile richiamare le analisi svolte sui territori interessati dal Progetto APE (sistema appenninico). Esse evidenziano che nelle regioni di cui all'Ob.1, mentre i POR distribuiscono i fondi in modo alquanto omogeneo tra i diversi ambiti d'intervento (privilegiando comunque la realizzazione di Reti di servizi, la Gestione delle risorse, il Turismo e la fruizione ricettiva), i PSR riguardano essenzialmente il binomio agricoltura-ambiente ("ambiti agricoli forestali" e "aree con alti livelli di naturalità"). Anche nelle regioni di cui all'Ob.2, i PSR puntano soprattutto su tale binomio, cui va circa il 56% dei fondi.

In ordine all'uso dei fondi strutturali per perseguire lo sviluppo sostenibile nei contesti delle AP, due notazioni ancora si impongono. La prima riguarda il crescente rilievo che, nella "nuova programmazione", dovrebbero acquisire le politiche di sistema o, per essere più precisi, quelle che fanno riferimento ai grandi ambiti sub-nazionali già indicati dal CIPE, quali il sistema alpino o quello appenninico. Gli approfondimenti già operati e in corso sull'esperienza del Progetto APE per l'Appennino, indicano la necessità e insieme la difficoltà di recuperare ad una logica di sistema vasto l'insieme vario ed estremamente numeroso dei progetti e delle iniziative che la ripartizione dei fondi consente di attivare in ogni punto del territorio. In particolare ciò riguarda la difficoltà di incanalare nelle strategie complessive del Progetto tutti i numerosissimi progetti dei Gruppi d'Azione Locale del programma LEADER, peraltro essenziali alla stimolazione dello sviluppo endogeno e all'animazione delle risorse sociali locali. La seconda notazione riguarda un rischio connesso alla logica stessa della programmazione, che tende all'efficienza dei meccanismi di spesa. Nelle regioni fuori dell'Ob1, ad esempio, si prevede che i fondi programmati su base annuale vengano spesi al massimo entro l'anno successivo a quello di riferimento, il che implica la realizzazione in tempi assai stretti dei progetti d'intervento, con l'evidente conseguenza di privilegiare i progetti a breve termine nei confronti di quelli più complessi, che richiedono un più ampio arco temporale. È chiaro che questo può risultare contraddittorio con le stesse finalità dei fondi strutturali, che per definizione dovrebbero essere in grado di innescare modificazioni appunto strutturali delle condizioni in atto. In realtà questo rischio ha una portata ancor più generale, poiché investe i rapporti tra i due strumenti previsti dalla legge quadro per attuare le finalità dei parchi, il Piano per il parco ed il Piano Pluriennale Economico e Sociale. Le critiche che avevano fin dall'inizio colpito la separazione, anche procedurale, tra i due strumenti (in contrasto con la tendenza all'integrazione tra le rispettive materie, avvertibile nell'esperienza internazionale, tipicamente in Francia) sono state in parte superate dalla L.426/98, che ne ha previsto la piena "contestualità". La difficoltà di un efficace coordinamento tra i due strumenti discende anche dal fatto che essi si muovono in orizzonti temporali necessariamente diversi: più lunghi per il primo, che deve scontare la lunga durata dei processi ambientali e la necessità di valutare la durabilità nel tempo degli sviluppi desiderati; più corti per il secondo, che deve far riferimento a congiunture economiche ragionevolmente prevedibili (come la disponibilità di risorse finanziarie) e ad attese sociali non procrastinabili. D'altra parte, il coordinamento tra le strategie del Piano del parco e le indicazioni programmatiche del Piano Economico e Sociale è certamente indispensabile se si vuole

le che tali strategie si dimostrino credibili e condivise e non relegabili in astratte utopie. La stessa possibilità di attivare forme efficaci di interazione tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti è pregiudicata alla radice se manca la possibilità di “premiare” tale interazione con l’accesso a fondi ed incentivi economicamente rilevanti.

### 3.4.3. La cooperazione, la concertazione, la co-pianificazione

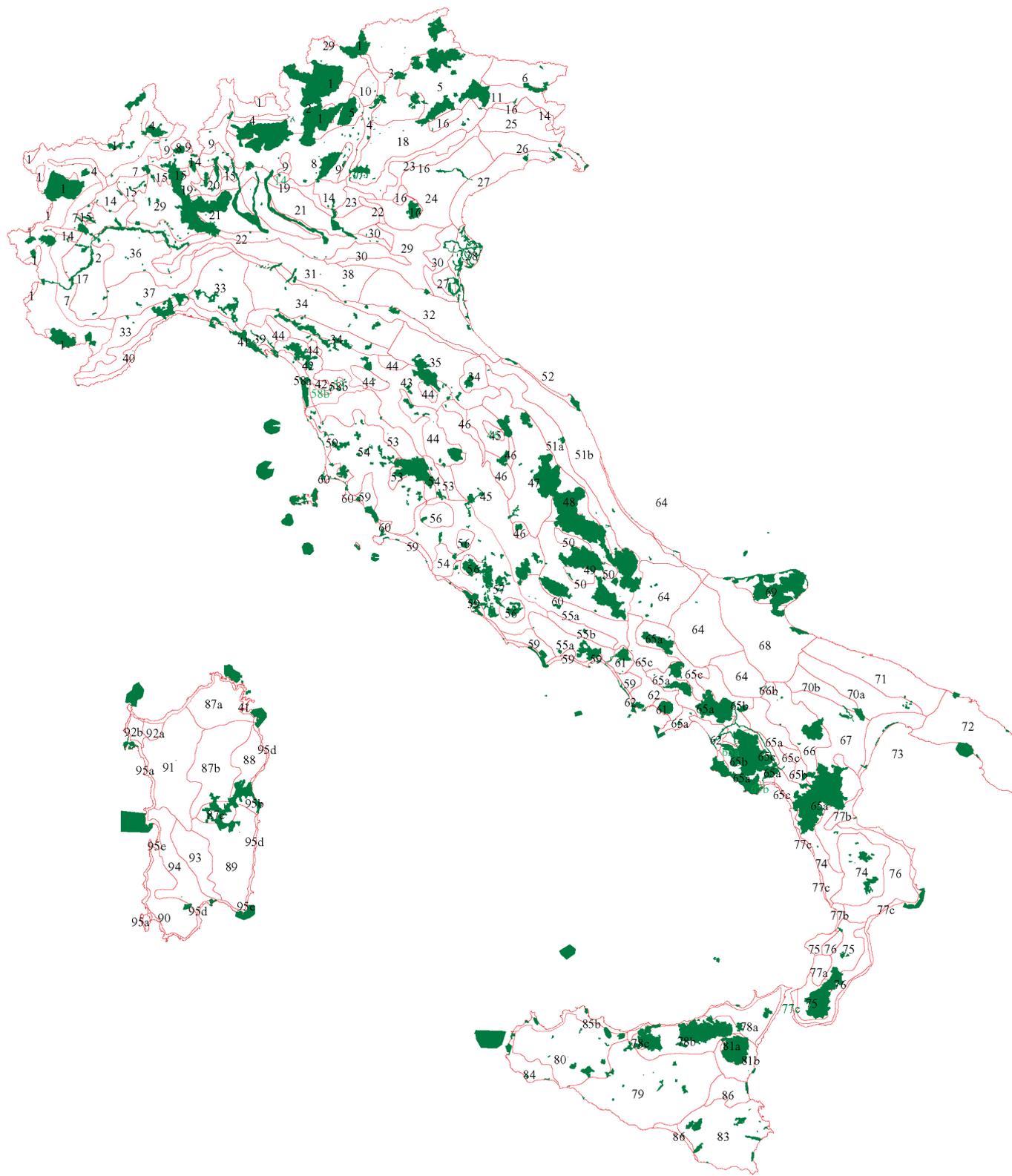
---

Un’altra importante implicazione delle complesse domande che si rivolgono alla pianificazione delle aree protette riguarda, appunto, i rapporti tra i diversi soggetti a vario titolo operanti sul territorio. Per esercitare, come richiesto, un ruolo effettivo di orientamento “strategico” in territori “aperti”, la pianificazione non può certo confinarsi nell’area di competenza delle autorità di gestione, deve necessariamente far riferimento alla pluralità di soggetti – non solo istituzionali – dalle cui decisioni e dai cui comportamenti dipendono le condizioni ambientali del contesto territoriale e delle stesse aree protette. Di qui, quell’orientamento “cooperativo”, già ripetutamente richiamato, su cui opportunamente da tempo insiste l’Unione Mondiale della Natura. Un orientamento che sembra certamente imporsi in quei contesti caratterizzati da forme consolidate e più o meno equilibrate di utilizzazione economico-produttiva delle risorse locali da parte delle comunità residenti: contesti di non secondaria importanza nel panorama internazionale (soprattutto nei paesi sottosviluppati) per i quali si sono anzi affacciate, in sede Iucn, tra il 1997 e il 2001, proposte di individuazione di un’apposita e distinta categoria di area protetta, da aggiungere alla lista; contesti peraltro riconoscibili anche in Italia, se si pensa ai tanti paesaggi agrari o alle culture minerarie delle Alpi Apuane o dei Colli Euganei o alla piscicoltura del Delta del Po, ecc. Ma è chiaro che l’esigenza di gestione cooperativa delle risorse ha una portata più generale e riflette istanze di rilievo emergente, come le spinte politiche e culturali verso la sussidiarietà e l’“empowerment” dei poteri locali, o la riarticolazione in senso federativo degli apparati istituzionali o le riforme di governo e gestione del territorio già avviate ed in corso.

Quanto più le aree protette vengono concepite e gestite come territori aperti, interessati da complessi sistemi di interazioni ecologiche, economiche e culturali che attraversano i perimetri istituzionali, quanto più si riconosce la compresenza sugli stessi territori di soggetti istituzionali che rappresentano interessi pubblici diversificati e il pluralismo degli attori che agiscono in nome di legittimi interessi diversi e potenzialmente conflittuali, tanto più ci si allontana dall’illusione di fondare la gestione sulle scelte autonome, autoreferenti e sovraordinate delle autorità di gestione e ci si accosta all’idea che il governo dei territori protetti implichi processi di concertazione e concorrenza inter-istituzionale e di costruzione sociale delle scelte. La prospettiva della cooperazione sembra infatti rispondere non soltanto ad uno stato di necessità – la necessità di accettabili livelli di consenso (“non si tutela la natura contro la gente”), la necessità di risolvere per via negoziale molti conflitti ambientali, la necessità di misure adeguate sui fattori esterni che possono incidere sulle condizioni delle aree interne, fattori su cui le autorità di gestione hanno scarsa o nulla competenza, ecc.- ma anche e soprattutto ad una ricerca di efficienza e di efficacia, basata sull’attivazione di complementarietà e sinergie. Come la stessa Iucn ha ripetutamente chiarito, si tratta di sostituire i giochi a somma zero con giochi a somma positiva, evitando che accordi, concertazioni e intese si configurino come compromessi in perdita. L’assunzione di un atteggiamento dialogico e cooperativo non implica affatto, di per sé, un indebolimento della protezione speciale accordata alle AP e del ruolo a tal fine esercitato dalle autorità di gestione: non vi è alcuna ragione perché l’autorità di gestione rinunci a presidiare i valori non negoziabili che ne hanno motivato l’istituzione, nella misura in cui tale presidio possa essere efficacemente assicurato (anche con misure di disciplina prevalenti su ogni altra, come prevede la legge quadro). Al contrario la cooperazione può rafforzare tale ruolo soprattutto in due direzioni:

- consentendo all’autorità di gestione di influenzare scelte e decisioni, sicuramente incidenti sulle condizioni e le risorse dell’AP, su cui non avrebbe altrimenti alcuna incidenza istituzionale;
- conferendo all’autorità di gestione la capacità di esprimere e rappresentare l’identità collettiva della realtà territoriale di cui l’AP fa parte, aggregando sulle finalità comuni le diverse soggettività, spesso deboli e perdenti, che vi si manifestano.

Aree protette e paesaggi italiani



 Aree protette  
 tipi di paesaggio (Sestini, 1963)

Scala 1:5.000.000  
(Ced-Ppn, aree protette 2001, paesaggi 1963)

Ma per guadagnare questo valore aggiunto, l'azione delle autorità di gestione delle aree protette deve spostarsi, in qualche misura, dalle logiche del "governo" del territorio a quelle della "governance", tentando di influenzare più che di imporre, di convincere e sedurre più che comandare. Questo spostamento, del tutto coerente con la triplice missione richiamata nel cap. 3.4.1., mette in discussione il ruolo e i contenuti della pianificazione "speciale" per le aree protette, nei confronti della gestione e della pianificazione complessiva del territorio. È una discussione che investe molte forme di pianificazione "speciale", dai piani paesistici "puri" ai piani di bacino, ai piani delle aree protette ad altri ancora. In questa sede, al centro dell'attenzione sta il Piano del parco previsto dalla legge quadro ed i suoi rapporti con la pianificazione "ordinaria" del territorio, vale a dire coi Piani territoriali di coordinamento affidati dalla L.142/90 alle Province e coi Piani Regolatori Comunali.

Sebbene siano state ripetutamente avanzate proposte di abolizione dei piani "speciali" per i parchi, da riassorbire nella pianificazione ordinaria, alla luce del dibattito internazionale e delle stesse esperienze gestionali le ragioni della pianificazione speciale non sembrano affatto indebolite. Essa è infatti la logica conseguenza di una "specializzazione" dell'azione pubblica necessaria a garantire una protezione efficace delle risorse in gioco, evitando che le istanze di protezione soccombano ad altri, pur legittimi, interessi pubblici, in contrasto con le garanzie di tutela assicurate dalla stessa Costituzione. Un aspetto particolarmente incisivo di tale specializzazione è il riconoscimento di vincoli non indennizzabili a tempo indeterminato, in grado quindi di sottrarre i luoghi e le risorse protette a quelle pressioni trasformative che i sistemi di vincoli posti in atto dalla pianificazione ordinaria si sono dimostrati incapaci di fronteggiare. Alla rilevanza che assumono, nella pianificazione speciale dei parchi, i riconoscimenti di valore – e quindi i vincoli "ricognitivi", per rapporto ai vincoli "conformativi" – si associa quella della "specifica considerazione" dei valori ambientali e paesistici, che caratterizza appunto la pianificazione speciale, in presenza di valori in qualche misura rari o unici o eccezionali e che si traduce in un impegno di analisi e valutazione interdisciplinare sconosciuto alla pianificazione tradizionale. Va anche notato che, assai spesso, il Piano del parco è accompagnato o seguito da piani di settore (per la gestione forestale, o per quella faunistica o per quella del turismo e della fruizione sociale ecc.) che implicano importanti approfondimenti conoscitivi. La pianificazione "speciale", ossia specificamente funzionale alla protezione "speciale" dei parchi sembra quindi svolgere un ruolo difficilmente affidabile alla pianificazione ordinaria, se non nel caso di parchi molto piccoli o frammentati le cui problematiche possano essere riassorbite in quelle del contesto territoriale.

Il problema centrale sembra dunque essere quello dei rapporti che possono o debbono stabilirsi tra i piani dei parchi e quelli del contesto territoriale, in quella prospettiva dialogica e interattiva che si è prima ricordata. Problema reso più difficile, anzitutto, dalle incertezze relative alla definizione spaziale del contesto. Infatti, come si è già notato, il rapporto di coerenza necessario tra il quadro pianificato complessivo e l'assetto dell'AP, determina il raccordo di quest'ultima con un contesto di entità variabile, nelle varie materie e nelle varie scale, definibile non solo in funzione difensiva rispetto alle pressioni esterne, ma anche in funzione delle opportunità di valorizzazione: accessibilità, ricettività, localizzazione di sedi e strutture, ecc.. In tale rapporto entrano in considerazione i valori ambientali e culturali che si collocano fuori dall'ambito dell'AP: come quelli relativi ai corridoi ecologici o alle aree di speciale valore naturalistico, in funzione della definizione di una rete ecologica di area vasta, od anche quelli che motivano la formazione di progetti speciali d'intervento. Il raccordo si esprime in forma più forte o particolare nei confronti dell'area contigua formalmente riconosciuta, per la quale interviene il concorso di responsabilità di proposta e gestione da parte di più soggetti istituzionali. Il riconoscimento formale delle aree contigue è stato spesso ostacolato dal timore che esse portassero in concreto ad un'estensione dei vincoli vigenti per le AP. Ma va notato che, anche in carenza di un riconoscimento formale, in molti casi, l'area contigua di fatto opera pacificamente, da anni, in attuazione di misure di incentivazione ed investimento comunitarie, statali, regionali e locali: una sorta di area contigua "amministrativa" riguardante l'insieme dei comuni parzialmente o totalmente interessati dall'AP. Il necessario raccordo tra la strumentazione ordinaria e quella speciale, nelle varie materie e nelle differenti situazioni, riguarda in sostanza ambiti territoriali di influenza estrema-

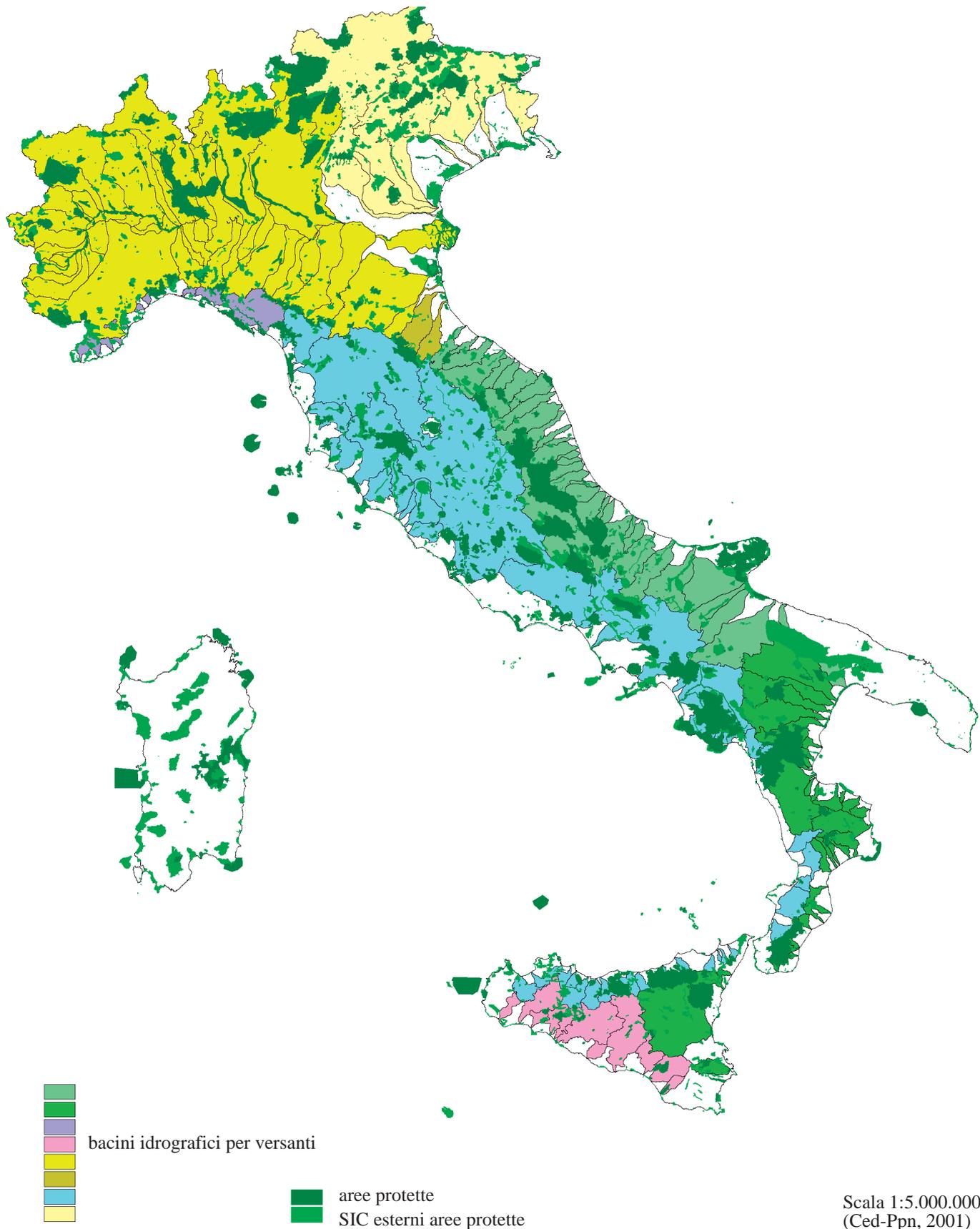
mente differenziati, tra loro logicamente inconciliabili; ciò che ha spesso indotto a ritenere difficile o inopportuna la definizione di un unico perimetro e di un'unica area contigua valida per tutte le materie coinvolte (aspetti faunistici, paesaggistici, urbanistici, idraulici, ecc.), consigliando l'opportunità, invece, di una geometria variabile di area contigua nei vari campi di applicazione.

Le esperienze, non solo italiane, in cui si è cercato di definire con una certa chiarezza i rapporti tra il Piano del parco e la pianificazione ordinaria del contesto pongono in evidenza vari tentativi di distinzione dei rispettivi ruoli. Tendenzialmente, affidando al Piano del parco la protezione "speciale" dei valori che stanno alla base dell'istituzione del parco (all'interno del perimetro e, per quanto possibile, con alcune riverberazioni esterne: v. art.32 L.394) e lasciando ai piani "ordinari" il compito di controllare (all'esterno del perimetro ed in qualche misura, almeno in alcune esperienze, anche all'interno) quei processi insediativi, infrastrutturali, di utilizzazione economica e produttiva delle risorse, che possono incidere in vario modo sulle condizioni e le risorse del parco. La ricerca di complementarità tra i due tipi di strumenti ha posto peraltro in rilievo vari problemi.

Un primo problema riguarda l'efficacia giuridica delle rispettive determinazioni. È evidente che la possibilità di un dialogo effettivo tra i diversi strumenti (dialogo che non può certo concludersi con una sorta di "accordo di co-pianificazione" che chiuda, su entrambe le sponde, i processi di pianificazione) implica una certa flessibilità e reversibilità delle rispettive determinazioni. Se tutte le determinazioni del Piano del parco si traducevano in ordini irrevocabili non vi sarebbe alcuna possibilità di dialogo. Di qui i tentativi esperiti in varie forme per ridurre allo stretto necessario le determinazioni del Piano del parco che, allo scopo di assicurarne la protezione "speciale", devono assumere la forma di prescrizioni direttamente ed immediatamente vincolanti (e, ai sensi dell'art.12 L.394, "sostitutive" di ogni altra determinazione di piano) e per conferire alle altre la forma di indirizzi o direttive variamente declinate, che spetta ai piani urbanistici comunali o ad eventuali piani di settore tradurre in disposizioni operative, interpretandole, specificandole od anche –all'occorrenza e sulla base di adeguata motivazione – proponendo eventuali alternative. Nella ricerca dei criteri con cui distinguere le determinazioni vincolanti dalle altre, ha preso crescente rilievo il cosiddetto "inquadramento strutturale" del territorio in esame, già esplicitamente previsto da alcune legislazioni regionali e da alcune proposte di riforma nazionale. Il riconoscimento dei caratteri, degli elementi o delle relazioni più stabili e condizionanti (come le "invarianti" della legge toscana) che la lettura diacronica interdisciplinare del territorio consente di evidenziare, può infatti costituire il contributo centrale che il piano del parco offre al dialogo interattivo; così come sono soprattutto i contenuti "strutturali" dei piani urbanistici a poter alimentare tale interazione, arricchendo progressivamente il quadro conoscitivo e interpretativo.

Ma un secondo problema riguarda il necessario superamento della dimensione puramente "normativa" del Piano del parco e, simmetricamente, dei piani con cui esso deve dialogare. A questo riguardo, le esperienze più recenti evidenziano soprattutto la dimensione "strategica" cui già si è fatto riferimento. Può essere interessante richiamare, oltre alle raccomandazioni dell'Unione Mondiale della Natura, già citate nel cap. 3.4.1., gli orientamenti recenti del National Park Service americano che tendono ad affiancare ai Management Plans ormai di routine gli Strategic Plans, con carattere di previsioni a lungo termine non vincolanti ma di largo orientamento anche per soggetti diversi dalle autorità di gestione. Nelle esperienze italiane degli ultimi anni, sono emersi soprattutto orientamenti ad introdurre la dimensione strategica nei piani dei parchi, affidandole un ruolo importante nel costruire le piattaforme programmatiche su cui avviare il confronto con gli altri soggetti istituzionali e con la pluralità degli attori sociali. Pur senza assumere direttamente ruolo normativo, la definizione partecipata delle strategie sembra indicare una direzione importante di lavoro per la pianificazione concertata dei territori interessati dalle AP. Soprattutto, essa può costituire il quadro di riferimento con cui valutare ed aggregare quella progettualità locale, richiamata nel cap. precedente, che rappresenta l'aspetto più dinamico e innovativo delle attuali politiche delle aree protette.

Bacini idrografici, aree protette e SIC esterni ad esse



## **4. PROPOSTE**

- 4.1. IPOTESI PER LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA NAZIONALE**
- 4.2. CRITERI DI CLASSIFICAZIONE DELLE AREE PROTETTE NEL QUADRO EUROPEO E INTERNAZIONALE**



## 4.1. IPOTESI PER LA COSTRUZIONE DEL SISTEMA NAZIONALE

---

### 4.1.1. Il significato e gli obiettivi del sistema

---

Il senso e la motivazione principale della presente ricerca consistono nel tentativo di contribuire a far sì che l'istituzione, la gestione e la pianificazione delle aree protette nel nostro paese approdino alla costruzione di un vero e proprio "sistema nazionale", diramato su tutto il territorio ed orientato a garantire e promuovere, come previsto dalla L.394/91, art.1, "in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese". La ricerca ha infatti confermato quel che il dibattito politico-culturale aveva da tempo segnalato (Gambino, 1999), vale a dire che l'imponente sforzo prodotto dallo Stato, le Regioni e gli enti locali che ha consentito in poco più di un ventennio di sviluppare enormemente le aree protette, recuperando un ritardo storico e conquistando una posizione di primo piano nel panorama europeo, non è però valso a legare in sistema tali aree, se non in forme parziali ed embrionali inadeguate a cogliere tutte le straordinarie potenzialità sinergiche che si profilano nel nostro paese. Ma il sistema delle aree protette non può essere fatto solo dalle aree protette. Costruire il sistema nazionale delle aree protette – come insegnano le riflessioni e le esperienze dell'ultimo decennio – significa collegarle con reti di connessione, materiali e immateriali, ecologiche e fruibili, funzionali e culturali. Significa integrarle con canali, aree e risorse che, seppur esenti da forme "speciali" di protezione, siano comunque adeguatamente considerate nella gestione e nella pianificazione del territorio. Un sistema che connetta efficacemente tutte le aree protette, evitando che diventino delle "isole" di qualità in un mare di dequalificazione progressiva, è un sistema che entra nel territorio, misurandosi (come raccomandò la Conferenza di Rio nel 1992) con i problemi, le esigenze, le criticità e le attese delle diverse realtà locali. È un sistema che si configura come la nuova e la più importante infrastruttura dell'intero territorio, e non solo di quello "specialmente" protetto. È un sistema che coniuga necessariamente conservazione e sviluppo sostenibile.

In questa prospettiva più ampia e articolata, le finalità stesse assegnate dalla L.394 alle aree protette appaiono inevitabilmente parziali e riduttive. La costruzione del sistema complessivo d'infrastrutturazione ambientale mira inevitabilmente ad una saldatura tra istanze ambientali ed esigenze di sviluppo territoriale, coerente col "principio d'integrazione" ormai unanimemente accettato. Tale sistema, pensato come uno strumento per una politica territoriale ambientalmente sana, dovrebbe riconoscere le proprie finalità nelle Linee fondamentali d'assetto del territorio nazionale, come previste dal DL 112/98. Nella perdurante carenza di queste scelte di fondo si possono avanzare alcune ipotesi circa gli scopi che le Linee suddette dovrebbero perseguire, mutuandole dalla proposte avanzate dalla Commissione Ambiente-Territorio costituita nel 1998 dal Ministero dell'ambiente ("Linee guida della politica del territorio e dell'ambiente", Roma 1999):

1. concorrere efficacemente alla definizione degli indirizzi e delle strategie europee, valorizzando il ruolo dell'Italia e salvaguardandone le specificità;
2. avviare un processo aperto e interattivo di concertazione e coordinamento intergovernativo delle politiche ambientali e territoriali;
3. offrire un quadro di riferimento per fondare l'azione di governo sulla conoscenza appropriata e la valutazione prudente;
4. promuovere la stabilizzazione idrogeologica ed ecologica del territorio nazionale;
5. valorizzare l'identità del territorio nazionale e delle identità locali;
6. migliorare le prestazioni e la fruibilità sociale del patrimonio ambientale, paesistico e territoriale nazionale.

In questo quadro si situano gli obiettivi della Rete Ecologica Nazionale, che, nella proposta deliberata dal Cipe, esplicitamente collegano la conservazione della natura allo sviluppo sostenibile,

travalicando il carattere strettamente ecologico della Rete. Ma l'allargamento del ventaglio di obiettivi che la costruzione del sistema si propone ha importanti riflessi anche sul senso concreto da dare alle strategie conservative, sia per quanto concerne le aree protette, sia per quanto concerne le altre componenti del sistema stesso. In prima istanza e prendendo spunto dalla recente Convenzione Europea del Paesaggio, si possono configurare tre tipi di strategie di sistema, ovviamente da applicare congiuntamente ma con diverso dosaggio nelle diverse situazioni concrete e sulle diverse componenti del sistema:

- salvaguardia (e preservazione)
- gestione (e manutenzione)
- pianificazione (e riqualificazione)

Nell'economia di questa ricerca, questa scansione ha peraltro mero valore di riferimento concettuale, introduttivo alle ipotesi più specificamente riferite ai vari tipi di aree protette, sviluppate nel capitolo successivo.

La prospettiva fin qui sommariamente delineata per la costruzione del sistema trova riscontro nelle ipotesi di lavoro, affacciate all'inizio della ricerca (v. Primo Rapporto, cap. 5.1., novembre 2000), verificate ed arricchite in base alle elaborazioni e alle riflessioni operate, che possono ora essere riproposte come segue.

#### 4.1.2. Le ipotesi di lavoro

---

***1) Le politiche delle aree protette (istituzione, gestione e pianificazione), come in generale la politica nazionale di conservazione della natura e di valorizzazione del patrimonio ambientale, devono integrarsi organicamente nelle strategie europee ed internazionali, non solo per rispetto degli obblighi assunti dal nostro paese, ma anche per conseguire la necessaria efficacia.***

Un ampio spettro di ragioni – non ultime quelle giuridiche che scaturiscono dalle recenti riforme costituzionali, come si osserva nel cap. 2.1. – converge nel sottolineare la crescente rilevanza dei vincoli internazionali ai fini delle politiche ambientali e della stessa maturazione del quadro legislativo nazionale. L'affermazione della Conferenza di Rio, 1992, secondo cui “nobody stands alone”, si sta dimostrando ogni giorno più vera, di fronte alla diffusione pervasiva dei rischi ambientali ed alla globalizzazione di molte delle dinamiche economiche, sociali e culturali che maggiormente incidono sulle condizioni dell'ambiente. Traguardata dal punto di vista che caratterizza questa ricerca, quello delle aree protette, l'esigenza di un forte riferimento ai trattati, alle intese ed agli orientamenti che maturano a livello internazionale, ha importanti implicazioni. Essa motiva il tentativo di riconsiderare il sistema delle aree protette (a partire dalle classificazioni e dalle definizioni, come si cerca di fare nel seguente cap. 4.2.) in termini confrontabili con quelli adottati dall'Unione Mondiale della Natura e con quelli adottati dagli altri paesi europei o dalle direttive dell'Unione Europea. Tale esigenza spinge anche a raccogliere fino in fondo le sfide lanciate dalla Convenzione Europea del Paesaggio, tra cui quella – molto importante ai nostri fini – di estendere all'intero territorio, comprese le sue parti più degradate e compromesse, la tutela paesistica, nonostante che ancora manchi la ratifica della Convenzione stessa e che il DLGS 490, come il successivo accordo Stato/Regioni, ne offrano un'interpretazione parziale.

In particolare, l'attenzione che da qualche tempo converge sul ruolo delle connessioni e continuità ecologiche e sul loro rapporto con le altre forme di connessione paesistica e culturale ci ricorda che la prospettiva indicata dalla “nuova programmazione” nazionale non può che aprirsi al contesto europeo. Vi sono evidenti ragioni economiche alla base di questa esigenza: molte delle politiche di sviluppo che possono più pesantemente incidere sulle condizioni ambientali e sulla fruibilità dei parchi e degli altri spazi naturali (come quelle agricole o quelle dei trasporti o quelle dei fondi strutturali) rispondono sempre più a decisioni che maturano a scala europea. I tentativi in corso per la definizione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo lo dimostrano eloquentemente. Ma vi sono anche più specifiche ragioni geografiche: gran parte dei parchi e delle risorse naturali italiane sono snodate lungo le due principali dorsali, quella alpina e quella appenninica. E se la prima tende ormai a costituirsi come ambito privilegiato di cooperazione transfrontaliera (Convenzione delle Alpi, ratificata con la L.403/99) destinato a svolgere un ruolo cruciale nel cuore

dell'Europa, a ridosso dei grandi bacini di sviluppo economico e produttivo, la seconda sembra destinata anch'essa, come sostiene il progetto APE, a svolgere un ruolo fondamentale come asta di connessione tra l'Europa centrale e l'arco mediterraneo. Un ruolo particolarmente coerente con le grandi tradizioni storiche, economiche e culturali del nostro paese, che potrebbe contribuire a contrastare il "risucchiamento" dello sviluppo economico e sociale verso il Centro Europa, a propiziare una più equilibrata distribuzione delle opportunità di sviluppo a favore del Mezzogiorno, ad affermare l'identità ed il ruolo specifico dell'Italia nello sviluppo del turismo sostenibile.

Di qui la necessità di considerare il costruendo sistema nazionale delle aree protette come parte integrante, da un lato, della Rete Ecologica Europea (Eeconet) e, dall'altro, delle nascenti reti euromediterranee. Di qui, anche, l'importanza dello sviluppo delle reti informative pan-europee e delle iniziative cooperative transnazionali, sia relative ai grandi sistemi (come le Alpi, gli Appennini o la fascia fluviale del Po) sia relative a nodi di alto valore simbolico (come tipicamente l'Espace Mont Blanc).

***2) Le politiche delle aree protette devono convergere in una politica di sistema, volta a realizzare una vera e propria infrastruttura ambientale dell'intero territorio nazionale, in tutto analoga e coordinata con le altre reti infrastrutturali, tale da creare le condizioni perché i processi economici e sociali possano svilupparsi in modi ambientalmente "sani", conservando il patrimonio naturale e migliorando la qualità della vita.***

Il problema non è quello di salvaguardare alcune isole felici, alcuni lembi superstiti di natura, ma di migliorare la qualità ambientale complessiva del territorio, come insostituibile risorsa collettiva. Questa esigenza contrasta irrimediabilmente con la tendenza a confinare le politiche di conservazione nelle aree protette. Come si rilevò alla Conferenza di Rio nel 1992, è sempre più evidente che le aree protette sono del tutto insufficienti a soddisfare le esigenze di salvaguardia della biosfera, "soprattutto quando diventano isole di terra e d'acqua in paesaggi sempre più modificati dalle attività, dagli insediamenti e dalle infrastrutture umane". Si avverte ogni giorno di più l'esigenza di "mettere in rete" queste risorse preziose, da cui dipendono crucialmente la vita e lo sviluppo dei territori abitati. Una reale integrazione delle politiche di conservazione e miglioramento della qualità ambientale impone di "andare oltre i parchi", le aree protette ed i paesaggi da salvare, per investire organicamente l'intero territorio.

Il passo più importante da compiere in questa direzione è certamente la costruzione della Rete Ecologica Nazionale, proposta dal Ministero dell'ambiente come parte integrante della Rete Ecologica Europea lanciata dai programmi comunitari, ed articolata a sua volta nelle reti regionali e locali, che comprende (Del. CIPE 22/12/98):

- le aree centrali o core areas, con alti contenuti di naturalità,
- le zone cuscinetto o buffer zone, contigue alle aree centrali,
- i corridoi di connessione, atti a garantire migrazioni e dispersioni tra le aree centrali (sostituibili da stepping stones o sequenze di aree minori),
- nodi o key areas in cui si concentrano fenomeni complessi di interazione.

I parchi e le aree protette devono essere pensati come "ingredienti" della rete, con ruolo diverso a seconda delle loro caratteristiche dimensionali ed ambientali, della loro posizione e delle pressioni cui essi ed il loro contesto sono sottoposti: aree centrali, nodi o grappoli di nodi, connessi tra loro e con gli altri spazi naturali da corridoi ecologici adeguatamente protetti e da fasce di continuità, atte a favorire la stabilizzazione e la funzionalità degli ecosistemi complessivi. Nel cap. 4.2. si avanzano in proposito alcuni suggerimenti con riferimento alle diverse categorie di aree protette ed ai siti d'interesse internazionale. Ma ciò che si deve fin d'ora sottolineare è che la Rete – vale dire il "sistema" nel quale le aree protette devono integrarsi – non è soltanto e forse neppure prevalentemente una "rete di parchi" o una rete di aree protette. A conforto di questa osservazione, basta riflettere sul fatto che, nonostante l'impegnoso sviluppo dell'ultimo ventennio, l'insieme delle aree protette è ben lontano dal coprire o anche soltanto dal rappresentare adeguatamente il diversificato patrimonio naturale del paese: mancano per es. emergenze naturali di eccezionale valore (primo fra tutti il complesso del Monte Bianco) e sono largamente sotto-rappresentate le zone umide di pianura. Né è realistico pensare a potenziare radicalmente la rappresentatività dell'insieme delle aree protette, per evidenti ragioni politiche e gestionali. È

quindi in una prospettiva assai più articolata e composita che occorre proiettare la costruzione della rete ecologica nazionale, ripensando radicalmente, a complemento del ruolo dei parchi e delle altre aree protette, al ruolo di alcune componenti strategiche del sistema territoriale, come le fasce fluviali (gravemente mutilate e ridotte spesso, negli ultimi decenni, per la permissività o cecità delle pubbliche amministrazioni, a canali artificiali, troppo ristretti per contenere le onde di piena e per esercitare la loro insostituibile azione di depurazione e riequilibrio ecologico) e le grandi fasce naturali e seminaturali ad elevata biopermeabilità, che corrono lungo i principali sistemi montuosi.

È in questa prospettiva che la costruzione, attualmente in corso, della Carta della Natura, lungi dall'esaurirsi in una semplice e neutrale ricognizione, dovrebbe fissare le opzioni di base per la definizione delle Linee d'assetto del territorio nazionale, e rappresentare quindi un punto di svolta, anche in vista del contributo che l'Italia non può mancare di portare alla definizione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo.

Ma questa prospettiva sistemica complessa non riguarda soltanto l'elaborazione delle linee strategiche; essa dovrebbe orientare anche le politiche ordinarie e quotidiane e quindi gli aspetti funzionali e organizzativi della loro produzione. È in rapporto al sistema complesso (quale si viene qui delineando) che si può porre il problema di un'Agenzia nazionale, già da qualcuno proposta, ovvero di uno "strumento di connessione e supporto, di natura fundamentalmente tecnica, che sappia seguire, giorno per giorno, i problemi delicati della protezione della natura, con un ruolo simile, ad esempio, a quella delle Countryside Commissions dell'Inghilterra e del Galles" (Desideri, 2000). Questa è anche la prospettiva nella quale i nuovi orientamenti maturati dal CIPE e la stessa L.426/98 hanno introdotto l'idea dei "grandi sistemi": le Alpi come si configurano nella Convenzione Alpina, l'Appennino rilanciato dal Progetto APE, le coste (in quanto essenziale frontiera di interazione tra ecosistemi marini e terrestri), le isole minori già oggetto del Progetto Itaca, cui va aggiunto il sistema fluviale padano, d'importanza strategica per il cuore produttivo del paese e per la salute dell'Adriatico.

L'opportunità di un approccio per grandi sistemi sub-nazionali quali quelli testè richiamati (meglio descritti nel cap. 2.3.4), è determinata anche dal fatto che essi presentano significative diversificazioni nei problemi e nelle criticità che la costruenda infrastruttura ambientale dovrebbe fronteggiare. Gli studi effettuati dall'ANPA per il monitoraggio della biodiversità hanno ad esempio messo in luce una pluralità di processi critici quali:

- quelli connessi al global change (fusione dei ghiacciai, desertificazione, alterazione dei cicli delle acque, inquinamenti di lunga distanza ed acidificazione atmosferica ecc.),
- quelli connessi all'intensificazione e diffusione delle pressioni antropiche (distruzione o degrado degli habitat, accentuazione dei rischi idraulici ed idrogeologici, sprechi e consumi di energia e di risorse scarse, inquinamenti e contaminazioni di ogni genere, perdita di diversità paesistica ed erosione e frammentazione delle matrici ecologiche, ecc.),
- quelli connessi alla redistribuzione spaziale degli insediamenti e delle attività antropiche, all'esodo rurale e montano, alla scomparsa dei presidi manutentivi (perdita paesistica e culturale, rinselvatichimenti incontrollati, destabilizzazione idrogeologica, infragilimento e ruderizzazione del patrimonio insediativo ecc.), mostrando come tali processi interessino in forme e con intensità assai diverse i diversi ambiti sub-nazionali sopra richiamati. Gli studi, i dibattiti e le riflessioni che si stanno sviluppando sul Progetto APE confermano l'esigenza di una infrastruttura ambientale che consideri organicamente quelli, tra i processi critici evocati, che si presentano con particolare accentuazione nel sistema appenninico. Il costruendo sistema delle aree protette e per la conservazione della natura dovrà quindi assumere caratteri ed articolazioni diverse nelle diverse parti del territorio nazionale.

***3) Le politiche delle aree protette e più in generale per la conservazione della natura sono nel nostro paese inscindibili dalla tutela e dalla valorizzazione del patrimonio culturale e paesistico; la conservazione, la gestione e la pianificazione del paesaggio, nella direzione indicata dalla Convenzione Europea del paesaggio, devono formare parte integrante della costruzione del sistema d'infrastruttura ambientale in cui si collocano le aree protette.***

La necessità di una considerazione unitaria del nostro patrimonio naturale-culturale è, in linea di principio, ormai pacificamente acquisita. Come attesta la World Heritage Convention, una impo-

nente rivoluzione ha investito i nostri atteggiamenti e comportamenti nei confronti della natura, particolarmente la concezione degli esseri umani come parte integrante del mondo naturale piuttosto che come osservatori esterni. Questa riconsiderazione investe direttamente la prospettiva d'infrastrutturazione ambientale testè tratteggiata. Essa va ben oltre le istanze ecologiche per investire le esigenze di fruizione sociale e di valorizzazione culturale del patrimonio ambientale complessivo. Non si tratta soltanto di riconoscere che l'intero territorio nazionale è il prodotto evolutivo, unitario e indivisibile, di una millenaria interazione tra processi naturali e processi economici, sociali e culturali, che hanno conferito ad ogni lembo di natura una valenza anche ed intrinsecamente culturale, ma anche più specificamente di riconoscere che gli stessi parchi naturali – nazionali e regionali – presentano nel nostro paese, come in gran parte dei paesi europei, un interesse paesistico che sovrasta spesso, ricomprendendolo, l'interesse naturalistico (non a caso essi sono per la maggior parte classificati dall'Unione mondiale della natura come “paesaggi protetti”). E tale interesse riflette non tanto o soltanto la presenza più o meno densa e diffusa di depositi e manufatti e “cose” d'interesse storico, estetico o culturale, quanto piuttosto le loro interazioni dinamiche reciproche e con gli elementi di natura, interazioni che creano appunto quello straordinario valore aggiunto che imputiamo al paesaggio e che legano strettamente la diversificazione paesistica alla biodiversità. In questo senso, proprio l'attenzione per la biodiversità, sancita a Rio nel 1992, può essere considerata fondamentale per l'allargamento del significato della conservazione, dei suoi obiettivi e del suo campo d'osservazione.

Lo spostamento d'attenzione dagli oggetti – naturali e culturali – alle loro interazioni e quindi al paesaggio contrasta certamente con la rigida separazione tra natura e cultura che soggiace a pratiche amministrative, tradizioni disciplinari ed architetture istituzionali consolidate, anche se trova già nell'evoluzione legislativa del nostro paese (in particolare la L.431/1985) e soprattutto nell'art. 9 della Costituzione solidi riferimenti. Il tema del paesaggio, nell'ampio significato assegnatogli dalla Convenzione Europea, nel momento stesso in cui ribadisce l'inscindibilità dei valori antropici da quelli naturali, dell'ecosfera dalla semiosfera, segnala anche la separatezza delle competenze istituzionali: se da un lato la tutela e la pianificazione paesistica fan capo al Ministero dei beni e delle attività culturali, dall'altro l'elaborazione della Carta della Natura, di competenza del Ministero dell'ambiente, sembra fondarsi, a torto o a ragione, proprio sull'individuazione e la caratterizzazione dei diversi paesaggi del paese. Ma, al di là della divisione di competenze e delle inerzie politico-culturali, è la maturazione delle esperienze di gestione e di pianificazione a saldare irreversibilmente le aree protette al paesaggio: la conservazione dei valori paesistici, la manutenzione paesistica costituiscono ormai temi centrali dei piani dei parchi.

La considerazione congiunta dei valori naturali, paesistici e culturali ha peraltro rilevanti implicazioni per la costruzione del sistema delle aree protette. Una prima implicazione concerne il “discriminante naturalistico” introdotto dalla L.394/91 all'art.1, laddove stabilisce che ai fini della legge stessa “costituiscono il patrimonio naturale le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale”; e che sono sottoposti ad uno speciale regime di tutela e di gestione “i territori nei quali siano presenti i valori di cui” sopra. Sebbene temperato dalla L. 426/98 (che introduce tra le finalità di gestione, all'art.11, il rispetto delle caratteristiche naturali, paesistiche, antropologiche, storiche e culturali locali), tale discriminante, se rigidamente applicato, non solo escluderebbe dal novero delle aree protette riconosciute le molte aree istituite dalle Regioni, dalle Province o dagli enti locali per interessi diversi da quelli naturalistici (Sacri Monti, aree archeologiche estese, siti d'interesse storico, ecc.), cosa di cui ci occuperemo nel capitolo successivo; ma indurrebbe anche (cosa che investe direttamente la costruzione del sistema, di cui ci stiamo occupando) a considerare estranea alle finalità da perseguire col sistema delle aree protette ogni preoccupazione culturale, scientifica o paesistica non rigorosamente subordinata ed accessoria rispetto alla conservazione del patrimonio naturale come sopra definito. Una possibile via d'uscita dall'impasse così delineato potrebbe consistere nel ritenere che – fermo restando il prevalente interesse naturalistico delle aree protette in quanto tali – il sistema complessivo che ospita le aree protette persegua invece obiettivi più ampi e diversificati, in particolare obiettivi di qualità paesistica latamente intesa.

Una seconda implicazione, che proprio in quest'ipotesi assume notevole incidenza, riguarda la possibilità di distinguere la protezione paesistica "speciale" accordata a quelle aree protette che presentino valori paesistici particolarmente "integri e rilevanti" (per usare l'espressione usata dall'accordo Stato/Regioni in argomento), come tipicamente i "paesaggi culturali" riconosciuti dall'Unesco di rilevanza mondiale, dalla protezione "generica" prevista dalla L.431 per le categorie considerate o quella, ancor più estesa, che la Convenzione Europea invita ad applicare, in forme diversificate, all'intero territorio. Il confronto tra l'attuale insieme delle aree protette e l'insieme delle aree oggetto della tutela paesistica prevista dalla L.431 (in quanto appartenenti alle categorie elencate dalla suddetta legge) rispecchia un rapporto dimensionale da 1 a 5 e conferma la necessità di una distinzione di fondo tra queste ultime e i "paesaggi protetti" specificamente individuati nell'ambito delle aree protette.

Ma lo stesso confronto, evidenziando la vasta copertura territoriale di alcune categorie, come i territori montani o le fasce costiere e fluviali, indica il potente ruolo "connettivo" che può essere assegnato alla tutela paesistica in vista del miglioramento della qualità complessiva del territorio. È soprattutto la valorizzazione paesistica (non disgiunta da quella delle reti ecologiche sopra richiamate) che può dilatare l'azione di tutela oltre i confini delle aree protette, per cogliere – come raccomanda la Convenzione Europea del Paesaggio, recentemente firmata a Firenze – quell'aspetto essenziale del quadro di vita delle popolazioni, che concorre all'elaborazione delle culture locali e che rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo allo sviluppo degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea". Ciò implica una convergenza tra politiche ambientali e politiche di valorizzazione paesistica che (nonostante la separazione giuridica ed amministrativa sopra denunciata tra ambiente e territorio, da una parte, e paesaggio e cultura, dall'altra) sembra imporsi anche e prima di tutto per la dilatazione spaziale che la tutela paesistica ha già in parte conosciuto. Se già la L.431/1985 dilatava il campo d'attenzione della tutela ad un ampio ventaglio di categorie di beni, tali da coprire ad un dipresso più di metà del territorio nazionale, la Convenzione Europea va ben oltre, riconoscendo valenza paesistica e culturale all'intero territorio europeo, comprese le aree del degrado e della devastazione su cui è più urgente intervenire. Una coerente applicazione dei principi della Convenzione – cui anche il nostro paese si è impegnato – dovrebbe quindi consentire forme articolate e diversificate di protezione (basate assai più sulla gestione attiva che sui vincoli d'interdizione) sull'intero territorio. Ciò pone in grande evidenza il problema (su cui si tornerà nel capitolo successivo) del ruolo specifico che le aree protette possono più efficacemente svolgere ai fini di restituire qualità all'intero territorio. In particolare si pone il problema del rapporto tra le aree protette istituite essenzialmente per l'interesse specifico paesistico (indipendentemente dalla loro classificazione originaria) ed i paesaggi specificamente tutelati ed inseriti negli appositi elenchi ai sensi della L.1497 ed in quanto tali soggetti alle azioni di tutela del Ministero dei beni e delle attività culturali: problema presumibilmente risolvibile nel senso di ancorare gli obiettivi di gestione delle prime alla protezione di quei valori paesistici che discendono prevalentemente da processi naturali o dalle pregresse attività agro-silvo-pastorali, lasciando alle seconde quelli più strettamente storico-culturali.

***4) Nell'ambito dell'infrastruttura ambientale del territorio, le aree protette possono e debbono essere considerate come un sistema unitario di risorse per lo sviluppo economico, sociale e culturale, cui concorrono in modi e con ruoli profondamente diversificati, senza vincoli di subordinazione.***

Negli ultimi decenni l'impatto territoriale, economico e sociale delle politiche dei parchi naturali, in Italia come nella maggior parte dei paesi europei, è andato rapidamente crescendo. Ciò si deve in primo luogo alla spettacolare crescita del numero dei parchi e della superficie protetta: in Italia il numero dei parchi, nell'ultimo ventennio, è passato da poche unità ad oltre un centinaio, cui si aggiungono più di 600 altre aree naturali protette, portando la superficie protetta ad incidere per circa il 10% sul territorio nazionale (una quota che sembrava ancora 10-15 anni fa irraggiungibile) ed il territorio direttamente o indirettamente influenzato dalle politiche dei parchi ad incidere per una quota non inferiore al 20%. Nel contempo una serie di fattori (lo sviluppo del turismo a scala internazionale e, al suo interno, della quota "nature based" in larga misura attratta dai parchi natu-

rali, la drammatica accentuazione dei problemi economici e sociali delle aree più lontane dagli epicentri dello sviluppo produttivo, nelle quali sono spesso localizzati i parchi naturali, la crescita della domanda di servizi orientata sugli spazi naturali, la crescita, pur contenuta, della quota di spesa pubblica ad essi dedicata, ecc.) ha fatto sì che i parchi naturali svolgano ormai un ruolo economico di rilievo, anche sotto il profilo occupazionale, configurandosi spesso come strumenti strategici per innescare o consolidare processi durevoli di sviluppo economico. Altri fattori ancora, più o meno legati alla transizione post-industriale verso la “società dell’informazione” ed alla globalizzazione, ne hanno progressivamente mutato ed arricchito il significato culturale, conferendo all’idea di parco, anche nelle sue proiezioni simboliche e metaforiche, il ruolo di una polarità fondamentale della cultura contemporanea.

A fronte dell’importanza oggettivamente assunta dai parchi naturali e dalle aree protette appare del tutto giustificato l’interesse crescente assegnato dalla “nuova” programmazione economica alla costruzione di un vero e proprio “sistema di risorse” nazionale – come parte importante del costruendo sistema pan-europeo – capace di rafforzarne l’immagine complessiva, di valorizzarne le specifiche identità e di coglierne le possibili sinergie, ai fini dello sviluppo del paese e delle specifiche realtà locali. Le attese delle comunità locali ed i pur limitati successi economici conseguiti, sulla scia di esperienze che, in altri paesi, hanno ormai consolidato il ruolo economico dei parchi naturali, legano sempre più strettamente l’istituzione, la gestione e la pianificazione delle aree protette agli sforzi ed alle iniziative locali per promuovere lo sviluppo sostenibile, come confermano i numerosi patti territoriali, gli accordi di programma, le attività dei “Gal”. Parchi ed aree protette concorrono in misura crescente alla caratterizzazione dei “milieux” su cui si può basare lo sviluppo locale; la valorizzazione del patrimonio protetto è una voce sempre più importante nella definizione dei “vantaggi comparati” su cui i sistemi locali possono far leva per le proprie strategie competitive. Ma sono ancora largamente carenti le politiche di sistema che, soprattutto nella realtà italiana, possono trarre partito dall’ampia diversificazione delle risorse e dei valori ospitati dalle aree protette.

Finora solo poche regioni hanno tentato qualche timido passo in questa direzione, e le poche concrete connessioni nascono dalle iniziative individuali di parchi contermini, mentre perdurano divisioni, che vanno ben oltre l’ovvia distinzione tra le diverse competenze istituzionali, contrastando la visione unitaria proposta dalla stessa legge quadro 394/1991. È questa visione unitaria che va risolutamente ripresa nella direzione indicata al precedente punto 2, dilatandola ad abbracciare componenti del sistema finora escluse dai ranghi delle aree protette: da un lato i corridoi ecologici e le fasce di connessione ambientale, le aree di riqualificazione, bonifica e “sviluppo naturalistico” (già introdotte in alcune legislazioni europee come quella olandese), e l’ampia gamma dei “paesaggi culturali” (agrari, minerari, archeologici, ecc., troppo spesso forzatamente ricondotti alla categoria dei parchi naturali oppure lasciati alle generiche misure di tutela stabilite dalla L.431/1985); dall’altro lato quel variegato insieme di open spaces, parchi urbani, fasce verdi e altri spazi a vario titolo protetti dai piani urbanistici che innervano le aree urbane e metropolitane, senza plausibili discontinuità nei confronti del territorio extraurbano. In queste prospettive più ampie, connotate da reti ecologiche ed ambientali polivalenti, è l’intero sistema delle aree protette, unitariamente concepito, che può svolgere un rilevante ruolo socio-economico, in termini di opportunità diversificate di fruizione e turismo qualificato, di prevenzione dei rischi idraulici o idrogeologici, di contributo all’auto-depurazione di ambienti inquinati o all’attivazione di fonti energetiche rinnovabili, ecc.

Nei nuovi orizzonti della città diffusa (con tutti i problemi ambientali, economici e sociali che la dispersione urbana comporta) la separazione del sistema “extraurbano” degli spazi naturali protetti dal “sistema del verde” d’interesse urbano-metropolitano è, ancor prima che inopportuna, sempre più difficile ed arbitraria, e riflette un antagonismo tra natura e cultura, tra physis e logos (emblematizzato negli opposti stereotipi del parco e del centro storico) sempre più estraneo alla sensibilità ed agli interessi profondi della società contemporanea. È dunque in relazione al sistema complessivo delle risorse ambientali, unitariamente concepito, e non sulla base di astratte e riduttive classificazioni, che ciascun parco e ciascuna area protetta debbono definire il proprio ruolo e i propri obiettivi di gestione.

Occorre riconoscere che molte delle barriere che hanno finora separato le diverse misure di tutela ambientale e paesistica – come quelle, assai estese ma “indirette”, previste dalla L.431/1985, quelle riferite alla L.183/1989 per la difesa del suolo, quelle previste dai piani urbanistici e territoriali in base alle rispettive legislazioni regionali (dentro e fuori dei contesti urbanizzati), quelle previste specificamente dalla L.394/1991 – non hanno alcun fondamento nelle concrete realtà ambientali e territoriali. Ciò riguarda anche gli ambiti riconosciuti d’interesse comunitario in base alla Direttiva Natura 2000 (SIC e ZPS): ambiti spesso largamente sovrapposti alle aree protette strettamente intese e tuttavia concettualmente assai diversi, cui occorre dare adeguata finalizzazione e protezione nel sistema complessivo di salvaguardia delle risorse. Particolare rilievo assume poi, per un paese dall’eccezionale sviluppo costiero come l’Italia, l’integrazione delle riserve marine nel sistema delle aree protette terrestri. Tale integrazione deve infatti consentire un adeguato controllo delle imprescindibili interazioni tra ecosistemi marini e terrestri (attualmente, salvo pochi casi, facenti capo ad autorità diverse) ed, inoltre, una considerazione unitaria dei problemi e delle criticità delle fasce costiere. A quest’ultimo proposito, sembra evidente che l’integrazione debba andare assai oltre il collegamento che può essere stabilito, caso per caso, tra aree protette terrestri ed antistanti riserve marine, per consentire politiche più organiche ed efficaci, convenientemente estese in senso longitudinale, di recupero, bonifica e riqualificazione delle fasce costiere su cui si sono particolarmente concentrati i processi di degrado e devastazione.

***5) La protezione speciale accordata alle aree protette può raggiungere i propri obiettivi e concorrere allo sviluppo sostenibile soltanto se si integra nella gestione ordinaria dell’intero contesto territoriale: a tale scopo è fondamentale il ruolo della pianificazione, che può prendere forme diverse (la pianificazione speciale dei parchi, la pianificazione paesistica, la pianificazione urbanistica e territoriale) purchè ne sia assicurata la coerenza e la complementarietà, sulla base del dialogo, della cooperazione e della concorrenza inter-istituzionale***

In questa prospettiva allargata all’intero territorio, è evidente che la conservazione della natura e la produzione di qualità ambientale sono destinate ad attraversare ogni politica di sviluppo. Svuotata dei suoi riferimenti alle concrete realtà economiche, sociali e culturali del territorio, la conservazione rischierebbe di restar prigioniera delle sue gabbie vincolistiche o di ridursi ad operazioni di cosmetica ambientale, fallendo persino il suo maggior bersaglio, quello di una difesa efficace della biodiversità. Per “territorializzare” adeguatamente le politiche ambientali ed in particolare quelle di conservazione della natura – nello spirito della Conferenza di Rio, 1992 e delle reiterate raccomandazioni dell’Unione mondiale della natura – è necessario realizzarne la feconda “trasversalità” rispetto alle politiche di sviluppo. In prospettiva nazionale, era sembrato questo il senso della “nuova programmazione” lanciata a Catania nel 1998, essendo proprio la qualità ambientale in senso lato il comune denominatore dei 5 assi strategici indicati: “valorizzazione delle risorse naturali ed ambientali, valorizzazione delle risorse umane e culturali, miglioramento della qualità delle città, sviluppo di sistemi produttivi locali, collegamento fisico e immateriale con altre aree”.

A livello locale, l’integrazione delle politiche presuppone la pianificazione. L’attuazione di strategie efficaci di valorizzazione delle aree protette e di conservazione del patrimonio naturale e culturale deve infatti saldarsi con le pratiche di gestione ordinaria del territorio, fondate sulla pianificazione. Quest’affermazione può apparire scontata, alla luce delle considerazioni contenute nei punti precedenti, degli orientamenti ormai consolidati a livello internazionale (negli Usa tutti i parchi hanno da tempo un master plan, in Europa ne è dotato il 66%) e della stessa evoluzione legislativa nazionale: l’obbligo dei piani paesistici o con valenza paesistica introdotto con la L.431/1985, quello dei piani di bacino introdotto con la L.183/1989, quello dei piani dei parchi introdotto con la L.394/1991, per tacer del variegato insieme di piani settoriali (per il risanamento delle risorse idriche, per il trattamento dei reflui, per il disinquinamento acustico, ecc.) proliferati negli ultimi anni.

Come ha sottolineato l’Unione mondiale per la Natura (1996), la pianificazione è chiamata a:

- definire un quadro strategico e comprensivo di obiettivi di lungo termine ed evidenziare le interazioni sistemiche ambientali;

- assicurare una effettiva protezione dei siti e delle risorse, differenziando opportunamente i vincoli e le misure di regolazione;
- esplicitare le poste in gioco, i costi ed i benefici delle strategie di gestione, motivare le scelte pubbliche e responsabilizzare le autorità, gli attori e gli operatori coinvolti.

Queste tre missioni – strategica, regolativa ed argomentativa – sono strettamente associate e rispondono assieme alle sollecitazioni determinate dalle esigenze richiamate nei punti precedenti. Senza un quadro strategico di riferimento sarebbe estremamente difficile uscire dalle logiche dell'emergenza, tentare il coordinamento e l'integrazione di diverse politiche settoriali, favorire la cooperazione e la concertazione tra soggetti istituzionali diversi, ciascuno dei quali esprime interessi pubblici diversi e non necessariamente convergenti. Senza un sistema articolato di regole concordate sarebbe impossibile assicurare la conservazione di valori irrinunciabili, che il mercato non è in grado di apprezzare e che spesso travalicano gli interessi e le attese locali, per investire comunità più ampie. Senza un adeguato sistema di argomentazioni (fondato su analisi e valutazioni scientifiche, su motivazioni trasparenti e pubblicamente discutibili, su confronti aperti alla partecipazione sociale) sarebbe impossibile assicurare la responsabilizzazione di tutti gli attori coinvolti e raccogliere il consenso necessario sulle scelte di tutela e d'intervento.

Questa ultima considerazione è tanto più importante quanto più si riconosca (in accordo con l'Unione Mondiale della Natura) che le strategie di valorizzazione delle aree protette devono fondarsi sulla cooperazione dei diversi soggetti e livelli istituzionali. L'esperienza, non solo italiana e non solo europea, degli ultimi anni, dimostra che lo sviluppo di rapporti di cooperazione e concertazione tra i parchi e il contesto è di cruciale importanza per affrontare con speranza di successo i problemi chiave della gestione e della valorizzazione: i problemi di degrado o inquinamento derivanti da pressioni antropiche che hanno normalmente la loro origine nei territori esterni ai parchi, i problemi di gestione faunistica, che ben difficilmente possono essere risolti all'interno dei perimetri istituzionali, i problemi di riorientamento e regolazione dei flussi turistici, che riguardano prevalentemente le aree di bordo e le "porte" dei parchi, i problemi di "manutenzione" dei paesaggi culturali o "del lavoro", che pretendono politiche di sostegno ed interventi pubblici solo in parte attuabili o controllabili dalle autorità dei parchi, i problemi delle infrastrutture d'accesso, dei servizi e delle attrezzature per la fruizione delle risorse naturali e culturali, che non possono prescindere dalle esigenze delle popolazioni residenti nei parchi e nei territori limitrofi.

A fronte di tali problemi (che nell'esperienza europea investono tutte le categorie di aree protette, anche se sono stati in genere più precocemente avvertiti nei parchi regionali) le azioni di tutela e d'intervento confinate all'interno dei perimetri istituzionali, ancorchè si avvalgano del "sovraordinamento" riconosciuto agli Enti parco nei confronti degli Enti locali (in particolare, del potere "sostitutivo" del piano del parco rispetto ad ogni altro piano, in base all'art.12 L.394/91) sono generalmente perdenti. A maggior ragione, tali azioni sono del tutto inadeguate a perseguire quegli obiettivi di valorizzazione e di sviluppo locale che, come si è già detto, appaiono ormai inestricabilmente associati agli obiettivi di un'autentica conservazione.

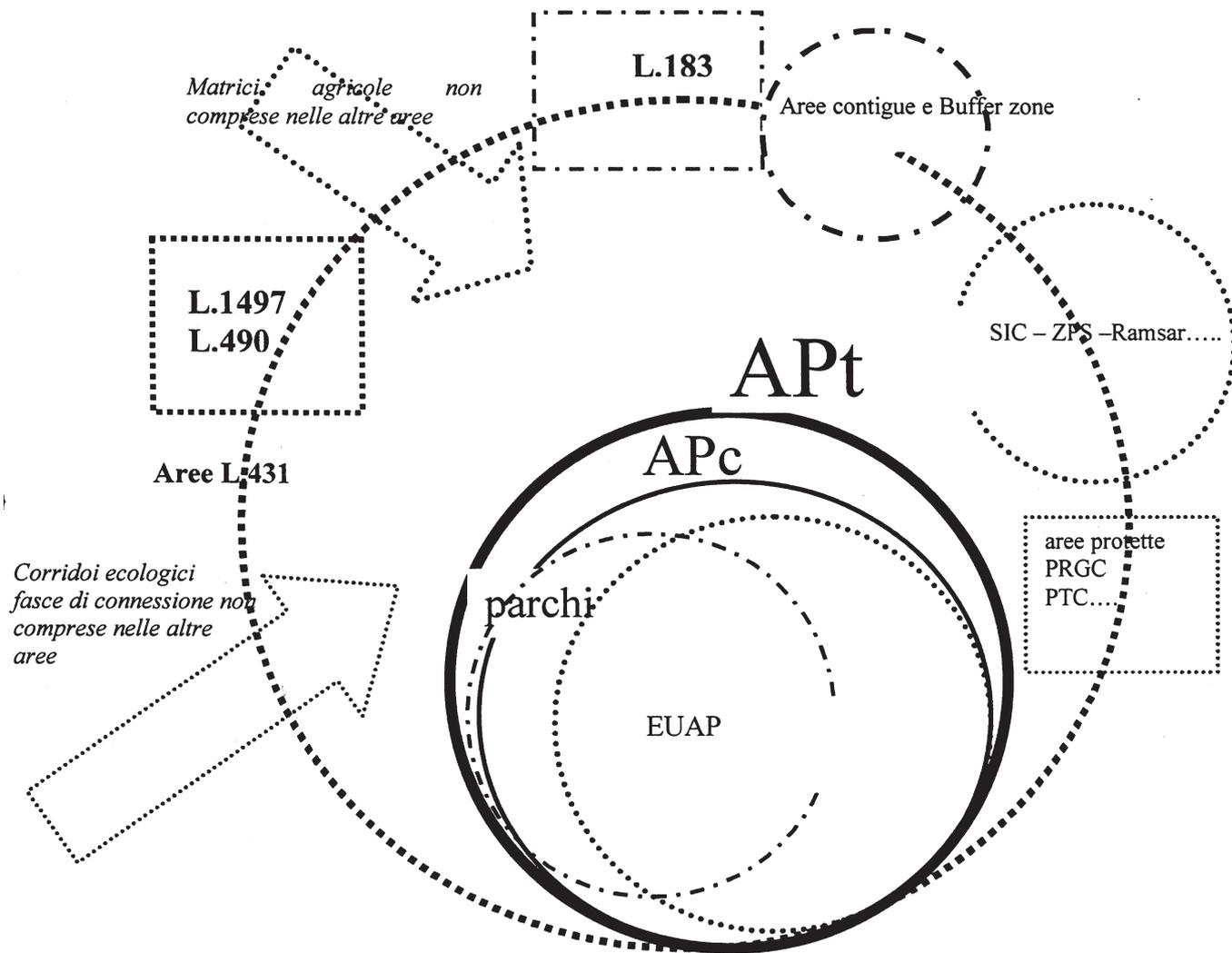
Ma, se le autorità dei parchi debbono riuscire ad esprimere strategie di gestione e valorizzazione che coinvolgano le istituzioni locali e raccolgano i consensi necessari, la *strada degli accordi, delle intese e della concertazione* (peraltro esplicitamente prevista dalla L.426/1998 e ribadita negli accordi Stato/Regioni) è l'unica percorribile. Ed è importante notare che essa pretende un'attitudine "negoziale" assai poco diffusa tra le autorità cui compete l'azione di tutela nel nostro paese: non già perché i valori da tutelare siano "negoziabili" (in larga misura non lo sono) ma perché le azioni o le misure di protezione con cui tutelarli ed il loro stesso riconoscimento sono sempre, intrinsecamente, soggetti a verifica e certificazione sociale. Ciò vale nei confronti degli Enti locali ma anche, ed a maggior ragione, delle altre istituzioni cui competono responsabilità gestionali incidenti sui territori interessati dalle aree protette, come tipicamente le Autorità di bacino.

Tale attitudine al dialogo, alla cooperazione e alla negoziazione non esclude certamente che i diversi attori coinvolti – in primo luogo, per quanto qui interessa, le autorità di gestione delle aree protette – possano e debbano riconoscere e presidiare i valori non negoziabili (in particolare quei valori che hanno motivato la protezione speciale accordata alle aree protette); ma esclude che la tutela efficace di “un territorio” possa essere basata principalmente od esclusivamente su vincoli e limitazioni unilateralmente stabiliti. È la dimensione “territoriale” (nel senso di quell’intreccio complesso di valori, interessi e soggettività diverse, cui si è prima fatto cenno) a rendere inadeguata ed in parte impossibile un’azione di tutela decisa ed imposta da un unico soggetto, dal momento che tale soggetto non può comunque controllare una parte rilevante delle decisioni che una efficace tutela comporta, in quanto esterne alla sua area di competenza. È la dimensione territoriale a rendere inadeguata un’azione di tutela che non si coniughi alla ricerca di forme appropriate di sviluppo locale sostenibile, mobilitando tutti i soggetti istituzionali e gli attori locali che tale ricerca può coinvolgere.

Come stanno dimostrando alcune esperienze di Parchi nazionali e regionali (anche in Italia), l’assunzione di una prospettiva dialogica e cooperativa non implica affatto l’indebolimento del ruolo delle autorità di gestione. Al contrario essa può rafforzarlo in una duplice direzione:

- consentendo all’ente di gestione di “influenzare” anche decisioni e dinamiche che, in una logica rigidamente spartitoria, sfuggirebbero del tutto al suo controllo e persino alla sua conoscenza (perché riguardanti il territorio esterno al perimetro protetto; come nel caso dei drammatici problemi di difesa del suolo o di gestione delle acque che si pongono ai bordi di molte aree protette; o dei problemi di gestione faunistica);
- consentendo all’ente di gestione di interpretare e di dar voce ad una nuova “soggettività territoriale”, più ampia ed autorevole di quella delle piccole comunità locali che vi si possono riconoscere, tanto più credibile ed importante quanto più l’area protetta (come ben spesso avviene in Italia ed in Europa) ricade in territori “perdenti” sotto il profilo demografico, economico e socio-culturale.

È però importante notare che, in questa logica, anche il discusso potere “sostitutivo” dell’Ente Parco in sede di pianificazione (art.12 L.394) può acquistare significato positivo, nella misura in cui conferisce all’Ente stesso l’autorità e la credibilità necessarie per negoziare efficacemente le scelte di tutela e di sviluppo, dentro e fuori del perimetro protetto, partecipando attivamente ai processi di decisione dell’intero territorio cointeressato. Ciò è tanto più importante in quanto tali processi stanno ormai assumendo una molteplicità di direzioni, da quelle essenzialmente conoscitive come il Reporting Ambientale, a quelle della valutazione preventiva (Valutazioni d’impatto ambientale e soprattutto Valutazioni ambientali strategiche), ai piani d’azione (come le Agende 21 locali) a quelle di certificazione della qualità (in particolare la nuova EMAS).



I Principali ingredienti del sistema nazionale per la conservazione della natura

## 4.2. CRITERI DI CLASSIFICAZIONE DELLE AREE PROTETTE, NEL QUADRO EUROPEO ED INTERNAZIONALE

---

### 4.2.1. Le opzioni di fondo

---

Uno degli obiettivi centrali della presente ricerca riguarda la formulazione di indicazioni critiche e propositive per la classificazione delle aree protette: più precisamente, per verificare l'opportunità di integrare o correggere l'attuale classificazione basata sulla legge quadro, al duplice scopo di favorire la formazione del sistema nazionale delle aree protette delineato nel capitolo precedente e di facilitare l'integrazione del sistema stesso nel sistema europeo ed internazionale. Entrambi gli scopi si situano in contesti fluidi e ricchi di incertezze. La formazione del sistema nazionale deve tener conto di una molteplicità di problemi, di interessi e di valori che mettono in discussione la definizione stessa di area protetta, i rapporti che occorre stabilire tra la protezione "speciale" e le diverse forme di protezione e di gestione che riguardano il territorio complessivo e quindi l'articolazione delle competenze istituzionali (cfr. cap. 2.1, 4.1.). L'integrazione nei sistemi internazionali, sebbene postulata con maggior forza dalle recenti riforme costituzionali, sconta la mancanza di un quadro univoco di riferimento anche soltanto sotto il profilo della classificazione e della definizione delle aree protette.

A livello internazionale, il riferimento di gran lunga più organico ed importante è rappresentato dalla classificazione e dalle definizioni dell'Unione Mondiale della Natura (IUCN, 1996, 1998; v. cap.2.2.2), che tuttavia non hanno carattere vincolante e sono scarsamente riscontrate nelle classificazioni nazionali. Particolarmente in Europa, si assiste, come si è notato, a divaricazioni e veri e propri contrasti molto pronunciati (basti pensare ai parchi nazionali, così definiti nei rispettivi paesi ma non riconosciuti tali dall'IUCN), e ad un'eterogeneità di approcci e classificazioni che rende assai arduo ogni tentativo di confronto (Ced-Ppn, 1996). Né sono finora emerse indicazioni risolutive a livello di Unione Europea. In ambito nazionale, come si è posto in evidenza nel cap. 2.3.1., la classificazione introdotta dalla legge quadro non trova se non parziale riscontro nelle classificazioni introdotte dalle Regioni (molte delle quali anteriori alla legge stessa), assai diverse tra loro.

Stando così le cose, sembra opportuno fissare alcune opzioni di fondo su cui orientare l'esame critico dell'attuale classificazione nazionale e le proposte per eventuali correzioni e integrazioni.

1. La classificazione riguarda le aree protette (AP), definite dall'IUCN come "aree terrestri e/o marine destinate in modo speciale alla protezione e al mantenimento della diversità biologica e delle risorse naturali e di quelle culturali ad esse associate, e gestite con misure legali o altri mezzi efficaci". In base a tale definizione le AP si distinguono da ogni altra area o risorsa interessante la conservazione del patrimonio naturale-culturale per il fatto di richiedere una protezione "speciale" e per il fatto che tale protezione riguarda il valore "naturale", ancorchè "associato" a valori culturali, compresi quelli paesistici, storici, simbolici o memoriali.

2. La classificazione del sistema nazionale, pur facendo riferimento alle specificità ambientali e culturali del paese, deve essere coordinata con quella adottata dall'IUCN a livello internazionale e con quella proposta dall'UE, rispecchiandone per quanto possibile l'intera gamma (IUCN, 1998, p.15) e concorrendo a ridurre le discrasie rispetto agli altri paesi europei; a tal fine i criteri di definizione delle classi devono incorporare ed esplicitare gli elementi utili a confrontare le AP italiane con quelle degli altri paesi europei e con le categorie definite dall'IUCN e dall'UE.

3. La classificazione delle AP deve consentire di configurare e gestire in modo coordinato il sistema nazionale per la conservazione della natura, formato dalla pluralità delle risorse istituite o gestite dai diversi soggetti istituzionali competenti, individuando il ruolo che ciascuna categoria di AP è chiamata a svolgere in tale sistema; data l'estrema varietà (ambientale, dimensionale, strutturale) che si riscontra negli spazi e nelle risorse naturali del paese, la classificazione dovrebbe favorire il dispiegamento di politiche molto articolate, soprattutto per quel che concerne i parchi (la cui dimensione varia da poche centinaia di ettari a centinaia di migliaia di ettari).

4. La classificazione delle AP deve consentire di coordinare la “protezione speciale” ad esse accordata con quella “generale o indiretta” stabilita per la tutela del paesaggio (ai sensi della L.431/1985 e modificazioni successive) e per la difesa del suolo (L.183/1989) definendone la reciproca efficacia, soprattutto per quel che concerne le aree contigue, le fasce di connessione e le “matrici rurali” da salvaguardare. Tale integrazione è anche la condizione per valorizzare il contributo positivo che la gestione “autonoma” delle AP, in particolare dei parchi, può portare alle politiche ambientali complessive.

5. La classificazione delle AP deve perciò individuare uno *schema di riferimento* unitario, con cui tutte le legislazioni regionali e le normative di vario livello possano confrontarsi, con le specificazioni e gli arricchimenti che ciascun soggetto potrà, nell’ambito delle proprie competenze, introdurre, senza mettere a repentaglio la confrontabilità delle categorie e quindi la possibilità di coordinare le rispettive politiche di gestione.

6. La classificazione delle AP si basa sul “*criterio di scopo*”, ossia sul mix di obiettivi di gestione attribuiti a ciascuna classe, analogamente al criterio adottato dall’IUCN a livello internazionale: ciò implica che per ciascuna classe, mediante apposita “matrice”, vengano definiti gli obiettivi da perseguire con diverso grado di priorità, in relazione ai caratteri intrinseci dei territori, alla qualità, vulnerabilità e rilevanza dei siti e delle risorse, alle dinamiche trasformative ed alle pressioni dei contesti interessati. Tale criterio consente di tener conto congiuntamente sia delle differenze “di genere” (per es. aree marine o paesaggi culturali) sia delle differenze di livello d’interesse (per es. nazionale o regionale), senza con questo implicare una gerarchia di valore, come ripetutamente raccomandato dall’IUCN. La gamma degli obiettivi di gestione da considerare ai fini della classificazione deve però essere ampliata rispetto a quelle dell’IUCN, per tener conto delle specificità nazionali.

7. I criteri con cui definire le diverse categorie di AP devono altresì stabilire, in relazione al mix di obiettivi che caratterizza ciascuna di esse, i requisiti fisici ed ambientali, le relazioni col contesto, le più opportune modalità di protezione, di accessibilità e di fruizione e gli strumenti appropriati di gestione: a tali caratteri e requisiti corrispondono gli impegni che gli enti di gestione devono assumersi.

8. Il ventaglio delle classi delle AP deve allargarsi per comprendere organicamente, distinguendole dalle altre, aree che possono e debbono assumere anche nel sistema italiano maggior visibilità, quali:

- a) le aree “wilderness” (finora non esplicitamente riconosciute),
- b) le aree marine (ancora dipendenti da diverse matrici legislative),
- c) le aree naturali e seminaturali in contesti urbanizzati che costituiscano articolazioni significative del sistema nazionale o regionale (ivi compresi i parchi urbani di dimensione o ruolo ecologico rilevante, come ad es. i parchi fluviali urbani: cfr. cat. H dell’UE),
- d) le aree di prevalente interesse paesistico-culturale (paesaggi coltivati e naturali, parchi archeologici, Sacri Monti, siti della memoria, ecc.: cfr. cat D ed E dell’UE) se ed in quanto rilevanti anche ai fini del sistema nazionale o regionale di conservazione del patrimonio naturale;
- e) le aree di recupero e riequilibrio ecologico in contesti a forte pressione antropica.

9. La classificazione delle AP non considera direttamente le aree d’interesse comunitario (SIC, ZPS,...) che costituiscono una componente fondamentale del sistema complessivo, la cui protezione, ai sensi dell’art.6 Direttiva 1992, può essere assicurata:

- a) includendole in tutto o in parte in una o più delle AP classificate, con i necessari allargamenti e con specifica disciplina,
- b) includendole in aree contigue o buffer zone o corridoi di connessione o fasce di continuità,
- c) definendo (a livello nazionale o regionale a seconda del loro interesse in rapporto ai rispettivi sistemi) misure appropriate da inserire obbligatoriamente nella pianificazione urbanistica, paesistica e territoriale.

10. La classificazione delle AP non abbraccia i corridoi ecologici, le fasce di continuità, ecc. (individuati o da individuarsi nelle reti ecologiche nazionale e regionali) la cui protezione va assicurata

definendo nei progetti di reti misure appropriate da inserire obbligatoriamente nella pianificazione urbanistica, paesistica e territoriale, recependo altresì le indicazioni recate per le aree contigue dai piani dei parchi.

Con riferimento alle ultime due opzioni, è importante notare che l'esclusione, dal ventaglio delle AP strettamente intese, di componenti di grande ruolo ecologico, come i SIC o i corridoi ecologici, non deve affatto impedire od ostacolare la loro considerazione integrata nel complessivo sistema di conservazione e valorizzazione della natura di cui al capitolo precedente. È possibile che tale considerazione integrata comporti una classificazione sistematica, distinta da quella delle AP strettamente intese, nell'ambito del progetto del suddetto sistema, di tali componenti.

Oltre alle opzioni di cui sopra sembra utile fissare una scelta di metodo di grande rilievo, che concerne non la classificazione ma il modo con cui essa può essere applicata alle singole aree candidate a far parte del sistema delle aree protette, vale a dire in sede di istituzione di tali aree e di loro attribuzione a ciascuna delle categorie previste dalla classificazione. Tale scelta consiste, in sintesi, nel ritenere che *l'attribuzione di un'area ad una certa categoria sia il frutto di un processo di concertazione ed abbia carattere non definitivo*. Sembra infatti ragionevole pensare, tenendo conto delle forti e crescenti interazioni, non esenti da aspre conflittualità, che si verificano di norma tra le aree protette ed i rispettivi contesti, che l'istituzione di un'area protetta ed in particolare la definizione del ruolo che essa è chiamata svolgere nel sistema complessivo per la conservazione della natura e lo sviluppo sostenibile, debba costituire (come già avviene in altri paesi) il punto d'approdo di un processo di concertazione e di negoziazione fra i diversi attori istituzionali a vario titolo coinvolti. Ciò da un lato in relazione alle riforme costituzionali che prevedono competenze concorrenti dei diversi soggetti istituzionali (cfr. cap. 2.1.); dall'altro all'opportunità di tagliare alle radici alcune forme di conflittualità endemica ben sperimentate.

Tale processo, che rispecchia il principio delle competenze concorrenti affermato dalle recenti riforme costituzionali (v. cap. 2.1.), dovrebbe consentire di affrontare alla radice alcune delle conflittualità ricorrenti nell'istituzione e nella gestione delle aree protette. In particolare esso dovrebbe fissare, per ciascuna area da istituire, anche ai fini dell'attribuzione della categoria:

- il quadro degli obiettivi da perseguire (con esplicito riferimento a quelli previsti dalla classificazione),
- le condizioni per raggiungerli (ed i parametri per valutarle),
- le misure relative al contesto (con riferimento ai necessari accordi di pianificazione o alle altre forme d'intesa),
- le salvaguardie transitorie (con riferimento al perimetro provvisorio),
- le procedure di verifica successive (in base al grado di raggiungimento degli obiettivi).

Quest'ultimo punto segnala l'opportunità che l'attribuzione di una categoria non venga decisa una volta per tutte, ma inneschi un processo di monitoraggio che consenta di valutare in seguito (comunque almeno ogni 10 anni) se e quanto tale attribuzione risulti confermabile o richieda invece di essere modificata, in vista di una gestione più appropriata dell'area in esame. L'adozione di una simile procedura sembra coerente con gli orientamenti che stanno maturando in seno all'Unione Mondiale della Natura, in favore di un processo efficace e trasparente di benchmarking per la certificazione di attribuzione delle singole aree alle categorie adottate (Sovinc, 2001). I sistemi di certificazione potranno sia agganciarsi agli strumenti già esistenti (come ISO 14000 o EMAS2), sia essere proposti e messi a punto con procedimenti ad hoc, tali ad esempio da affidare specifici ruoli ad organismi internazionali come l'IUCN.

#### **4.2.2. Criteri di revisione della classificazione in atto**

---

Sulla base delle opzioni di fondo sopra proposte, è opportuno partire da un esame critico dei rapporti tra le classificazioni in atto e la classificazione adottata dall'IUCN. Se si considera come si distribuiscono tra le diverse categorie le AP classificate dall'IUCN (1997) a livello mondiale, europeo e italiano, si può notare che:

- rispetto alla distribuzione mondiale, in Europa sono assai meno rappresentate le categorie I (riserve) e II (parchi nazionali): esse raccolgono entrambe solo il 9% del totale contro, rispettivamente, il 13% e il 15%;
  - sempre rispetto alla distribuzione mondiale, sono in Europa assai più numerose le AP classificate in categoria V (paesaggi protetti), che rappresentano il 47% del totale contro il 24%;
  - è quasi assente in Europa la categoria VI (aree gestite per usi sostenibili): 1% contro il 13%.
- Tali notazioni possono essere integrate con altre segnalate da Europarc (2000) che mettono in rilievo:

- la scarsità in Europa di territori che abbiano subito nulle o limitate influenze antropiche;
- la dimensione ridotta delle AP in I cat. (12.000 ha in media contro 50.000);
- le forti pressioni che i contesti esercitano sulle AP;
- la elevata eterogeneità delle AP inserite nella cat. V.

Naturalmente le suddette differenze possono essere agevolmente, almeno in parte, spiegate con le differenze storiche e culturali, dei caratteri fisici del territorio, della densità insediativa ecc. Ma ciò che qui interessa è il fatto che esse denunciano forti divaricazioni tra le classificazioni nazionali adottate dalla maggior parte dei paesi europei e la classificazione IUCN. Sembra quindi auspicabile che si avvii un processo di convergenza, cui anche il nostro paese non potrà restare estraneo.

Guardando all'Italia, si può notare che:

- nessuna AP italiana risulta classificata dall'IUCN nelle categorie I, III, VI, che raccolgono invece a livello mondiale rispettivamente il 13%, il 4%, il 13%;
- solo l'1% è attribuito alla categoria II (parchi nazionali) contro il 15% a livello mondiale.

Le attribuzioni dell'IUCN riguardano peraltro un quota assai ridotta dell'insieme delle AP italiane. Può essere perciò interessante considerare le attribuzioni proposte dal Ministero ambiente alle categorie IUCN, esse fan rilevare (limitatamente a 491 AP su 1004) che:

- salirebbe al 19% la quota delle AP in I cat.,
- salirebbe al 2% la quota delle AP in II cat.,
- salirebbe al 36% la quota delle AP in IV cat.

Data la parzialità delle attribuzioni sinora operate, si possono azzardare delle stime circa le possibili corrispondenze tra le attuali categorie nazionali e le categorie IUCN.

Le principali osservazioni riguardano:

- l'assenza di categorie italiane corrispondenti alla cat. Ib (wilderness) dell'IUCN,
- il fatto che la II cat. IUCN (parchi nazionali) potrebbe raccogliere sia aree classificate per noi in cat. PN (parchi nazionali), sia parte delle aree classificate in cat. PR (parchi regionali) purchè si rilassasse il requisito della gestione a livello nazionale;
- la mancata considerazione in Italia di categorie di AP corrispondenti alla III cat. IUCN (monumenti naturali) nonostante la sicura presenza di aree di questo tipo, classificate in modi diversi;
- la mancanza di una categoria italiana corrispondente alla V cat. IUCN (paesaggi protetti);
- la mancanza di una categoria corrispondente alla VI cat. IUCN (aree gestite per usi sostenibili), anche se non mancano le aree che potrebbero ricadervi.

*Per quanto riguarda le aree wilderness*, oggetto da tempo di importanti dibattiti e riflessioni anche in Italia, il problema si allarga in parte alla categoria Ia delle riserve integrali, che, come abbiamo visto, pur essendo in teoria contemplate dalla classificazione nazionale, non sono state finora riconosciute nel nostro paese in termini corrispondenti ai criteri IUCN. In entrambi i casi la questione che si pone riguarda l'opportunità di assicurare anche in Italia una adeguata rappresentanza di aree che possano svolgere le funzioni assegnate internazionalmente a tali categorie: più precisamente, per la prima, di campo d'osservazione scientifica privilegiato e rigidamente conservato, per la seconda, di terreno in cui l'uomo possa sviluppare un'esperienza di immersione diretta e in solitudine nella natura "selvaggia" non facilmente attuabile neppure nei parchi naturali. Gli studi ed i dibattiti inducono a ritenere che tali aree non manchino (nonostante l'elevato grado d'antropizzazione del territorio e, quindi, con caratteri alquanto diversi da quelli di altri paesi o continenti) ma che siano, per ora, riconosciute quasi solo all'interno di altre categorie, ossia come sottozone, appunto di riserva integrale, di altre aree protette. Questa soluzione, per le aree esisten-

ti, non pare di per sé negativa: l'alternativa di conferire a tali sottozone il titolo di aree protette a sé stanti, pur non essendo da escludere in casi di grandi dimensioni, non sembra allettante soprattutto sotto il profilo gestionale. Il problema è però quello delle nuove aree di riserva integrale o di wilderness, che potrebbero essere riconosciute o all'interno di qualcuna delle categorie già previste dalla classificazione nazionale (e quindi con scarsa visibilità internazionale) o in nuove categorie da creare. Una nuova categoria di aree wilderness potrebbe presumibilmente ospitare numerose vaste aree selvagge soprattutto ma non soltanto nelle montagne alpine ed appenniniche in quota (un esempio per tutti: l'ampia fascia di continuità tra il Gran Paradiso e il Monte Bianco, nell'ipotesi che quest'ultimo riceva finalmente adeguata protezione), che non appare opportuno riconoscere come parchi in cui promuovere la pubblica fruizione, seppure in forme e livelli compatibili; mentre la dichiarazione di wilderness potrebbe coglierne meglio i caratteri di naturalità e riverberarsi positivamente sull'immagine dei territori interessati. Senza dimenticare che, per un paese che ospita due dei maggiori sistemi montuosi europei, una qualificazione in tal senso appare del tutto appropriata. In sostanza le elaborazioni effettuate nell'ambito di questa ricerca inducono a ritenere che:

- le aree di riserva integrale possano riconoscersi nelle classi delle “riserve naturali” già previste (peraltro da ridefinirsi con riguardo agli standard internazionali), individuando eventualmente al loro interno, come sottozone, aree da sottoporre a regime di protezione particolarmente stretto e da difendere dalle pressioni esterne mediante opportune zone buffer;
- le aree wilderness possano invece riconoscersi anche in una nuova categoria apposita, molto prossima a quella definita dall'IUCN come Ib, i cui requisiti essenziali vanno tuttavia interpretati tenendo conto delle specificità italiane ed europee: in sintesi, si tratta di cogliere non solo gli stati di natura in atto, ma anche i profondi cambiamenti in corso in vaste aree soprattutto montane del paese, che annullano la presenza e le pressioni antropiche aprendo la strada ad una vera e propria rinaturalizzazione (wilderness “di ritorno”). Ciò è coerente con quanto osservato dall'IUCN (1998, p.10) con specifico riferimento all'Europa, per cui “il termine ‘area naturale’ può richiedere di essere applicato a quei luoghi dove l'utilizzazione dei suoli è cessata e la successione naturale è in corso”.

*Per quanto riguarda i parchi naturali*, il fatto che la distinzione tra quelli “nazionali” e quelli “regionali” non corrisponda, spesso, a significative differenze sostanziali di ruolo rispetto al sistema complessivo sembra incontrovertibile alla luce delle elaborazioni operate. Non pochi parchi regionali hanno dimensione, integrità e rilevanza del patrimonio naturale maggiori di alcuni parchi nazionali. È noto che la distinzione suddetta non ha spesso alcun fondamento scientifico (come nel caso del Parco dell'Etna, regionale, e del Parco del Vesuvio, nazionale) essendo piuttosto il frutto di complicati accordi politici. Ciò indurrebbe a individuare un'unica categoria (“parchi naturali”) in cui far confluire sia gli attuali parchi nazionali che quelli regionali, categoria che potrebbe corrispondere a quella dei “parchi nazionali” definiti dall'IUCN, se non fosse per il requisito, introdotto da gran tempo dall'IUCN stesso, della gestione in capo “alla più alta autorità del paese”; requisito peraltro temperato in successivi documenti (1998, p.20) in cui si osserva che, in Europa, tale autorità, “responsabile della designazione legale dell'area protetta”, “deve assicurare che l'area sia amministrata in accordo con gli obiettivi di gestione”. Ma, a parte il suddetto requisito, che dovrebbe essere posto in discussione a livello internazionale, non si può negare che una simile confluenza in un'unica categoria sarebbe destinata ad incontrare serie difficoltà politiche e culturali, oscurando in parte la storia prestigiosa dei nostri maggiori parchi nazionali. Una soluzione accettabile potrebbe consistere nell'introdurre la categoria dei “parchi naturali”, mantenendo la distinzione tra quelli “d'interesse nazionale” e quelli “d'interesse regionale”. In ogni caso, va ricordato che nella nuova classe e relative sottoclassi non potrebbero rientrare tutti i parchi nazionali e regionali istituiti, parte dei quali dovrebbe essere riclassificata in altre categorie più appropriate, come quella dei paesaggi protetti (vedi più avanti).

*Per quanto riguarda i monumenti naturali*, si può ritenere utile l'attivazione di una categoria nazionale corrispondente alla cat. III dell'IUCN, che consentirebbe di meglio distinguere molte aree finora impropriamente assimilate ai parchi regionali. Il problema che si pone è però quello del discriminante naturalistico, di cui si è già discusso. Un'interpretazione flessibile di tale discrimi-

nante consentirebbe di raccogliere in questa nuova categoria molte aree di specifico interesse storico-culturale, paesistico, simbolico o memoriale (Sagri Monti, aree archeologiche molto estese, ecc.) purchè tale interesse non sia disgiunto dal supporto naturale: quest'ultima condizione sembra necessaria ad evitare una dilatazione incontenibile della categoria nel vastissimo campo dei beni culturali in senso stretto.

*Per quanto riguarda i paesaggi protetti*, il fatto che in molte legislazioni europee esista un'apposita categoria, più o meno corrispondente alla cat. V dell'IUCN ed il fatto che quest'ultima raccolga gran parte delle AP europee, ancorchè diversamente classificate a livello nazionale, dovrebbe bastare a stabilire la necessità di istituirla anche in Italia. Questa necessità va valutata anche in rapporto alle proposte di classificazione della CE che prevedono di considerare sia i "contesti in cui il carattere storico-culturale è parte sostanziale dell'eccezionalità del paesaggio naturale", sia i "contesti agricoli ad elevata biodiversità". Occorre però essere consapevoli dell'interferenza che così si produrrebbe tra le competenze del Ministero dell'ambiente (aree protette) e del Ministero dei beni e delle attività culturali (paesaggio). Inoltre, come si è già notato nel cap. precedente, occorre ben distinguere i "paesaggi protetti" che si inserirebbero nella nuova categoria di AP da tutti gli altri paesaggi, in linea di principio interessanti l'intero territorio nazionale, da proteggere ai sensi della Convenzione Europea nonché, in larga misura, dalla stessa L.431/85. Se, ad es., la L.431 sottopone a vincolo paesaggistico tutte le fasce fluviali e tutto il territorio alpino oltre i 1600 m., solo alcuni ambiti fluviali o montani potranno essere riconosciuti tra le AP: precisamente quelli, e soltanto quelli che meritino una protezione "speciale", oltre a quella che può essere assicurata dalla pianificazione paesistica e dalle misure ordinarie di tutela esercitabili dalle Regioni e dallo Stato. Fissata tale distinzione, sarebbe auspicabile che nella nuova categoria confluisse parte delle aree, di prevalente interesse paesistico, impropriamente finora confluite nella categoria dei parchi regionali.

*Per quanto riguarda le aree da gestire prevalentemente per usi sostenibili* (cat.VI IUCN), non sembrano esservi particolari difficoltà all'istituzione di una nuova categoria nazionale corrispondente. Ma si inserisce a questo punto un'osservazione che non nasce dal confronto con la classificazione IUCN, ma piuttosto dalla considerazione delle specificità europee e particolarmente italiane. Occorre infatti riconoscere l'esistenza di importanti aree meritevoli di speciale protezione non per l'integrità e la rilevanza dei valori custoditi, ma per l'urgenza e l'importanza dei processi di riequilibrio ecologico attivabili: aree naturali relitte ed habitat di pregio in contesti a forte pressione antropica, aree di "sviluppo naturalistico" quali quelle già considerate nella classificazione olandese in situazioni di dismissione ed abbandono, cinture verdi da preservare in contesti d'intensa urbanizzazione, ecc.. Si tratta allora di valutare se un'unica nuova categoria – ARE, aree di riequilibrio ecologico – possa da un lato raccogliere quest'insieme abbastanza eterogeneo di aree da proteggere, dall'altro corrispondere senza troppe discrasie alla categoria IUCN; o se non sia preferibile mantenere tale distinzione, attivando, oltre alla categoria ARE, anche una categoria (AGS: aree destinate alla gestione sostenibile di determinate risorse) in tutto conforme alla VI cat. IUCN. Nelle pagine seguenti si assume questa seconda ipotesi.

Tutto ciò premesso, si può avanzare la seguente ipotesi di riordino e integrazione della classificazione in atto per il nostro paese (tra parentesi è indicata per ciascuna categoria nazionale, la categoria IUCN più prossima):

AW (Ib): aree wilderness  
PN (II): parchi naturali, d'interesse nazionale (PNN) e d'interesse regionale (PNR)  
MN (III): monumenti naturali ed aree assimilabili  
RN (Ia,IV): riserve naturali terrestri e marine-terrestri  
RM (Ia,IV): riserve marine  
PP (V): paesaggi protetti  
AGS (VI): (opzionale) aree per la gestione sostenibile di determinate risorse  
ARE (?): aree di riequilibrio ecologico

In questa lista non compaiono esplicitamente le aree protette di interesse locale, previste

dalla L.394 e ben sperimentate in alcune regioni (es. le ANPIL toscane). Nella logica qui esposta, tali aree dovrebbero infatti – in virtù della loro piena integrazione nel sistema complessivo delle aree protette- rientrare in una delle altre categorie (PNR, MN, RN, RM, PP, AGS, ARE).

Ma va valutata l’opportunità di mantenere invece tale categoria a sé stante.

Con riguardo a tali categorie, l’ipotesi può essere completata costruendo uno *schema di riferimento*, che indichi per ciascuna di esse, oltre al mix di obiettivi da perseguire, una serie di caratteri o di requisiti utili a guidarne l’attribuzione alle singole aree candidate. Per quanto riguarda il mix di obiettivi, la proposta può largamente corrispondere alle linee guida fissate dall’IUCN, ma sembrano utili alcuni adattamenti alle esigenze specifiche del nostro lavoro:

- anzitutto la lista degli obiettivi può essere lievemente allargata in modo da meglio riflettere i problemi del nostro paese, ciò in teoria potrebbe suggerire di includere anche gli obiettivi economici e sociali che sono stati spesso enfatizzati nei parchi soprattutto regionali (cfr. cap. 2.3.6) e che corrispondono d’altronde ai criteri d’integrazione delle politiche delle aree protette ripetutamente affermati nel corso di questa ricerca: ma tale inclusione non appare consigliabile ove si consideri che i suddetti obiettivi devono trovare la loro espressione non tanto nella definizione delle categorie, quanto piuttosto nella individuazione delle missioni specifiche delle singole aree, in relazione alle particolari realtà economiche, territoriali e socioculturali locali; ciò che può essere invece detto a livello di categorie riguarda gli obiettivi gestionali praticabili perché tali obiettivi di sviluppo siano raggiunti (ad es. la promozione del turismo come strumento di sviluppo locale);
- in secondo luogo, mentre nella matrice IUCN più volte citata viene preso in considerazione un ampio ventaglio di obiettivi (al limite tutti) variamente applicabili a livello mondiale, nel caso nostro di una classificazione nazionale sembra piuttosto opportuno selezionare un numero limitato di obiettivi, distinguendoli tra quelli primari e quelli secondari: i primi da intendersi prioritari e caratterizzanti per la categoria considerata, i secondi, pur di non minore importanza, in qualche modo condizionati dai primi (ad es. la promozione della fruizione turistica e ricreativa, classicamente associata agli obiettivi di conservazione nei parchi nazionali, deve però avvenire nelle forme e nei livelli compatibili e coerenti con tali obiettivi).

Oltre al mix di obiettivi, lo schema dovrebbe fare riferimento ad alcuni caratteri (ambientali, dimensionali, di relazione rispetto alle reti e al contesto) e ad alcune condizioni atte a consentire il raggiungimento degli obiettivi. Come si evince dalle note che seguono, tali caratteri e condizioni possono solo in parte assimilarsi a veri e propri “requisiti”, atti a discriminare rigidamente le diverse categorie. Come si è già notato, l’attribuzione di un’area candidata all’una o all’altra categoria implica un processo valutativo che deve “interpretare” ruoli e potenzialità dell’area stessa con un giudizio di merito, tenendo conto anche della varietà di situazioni che si incontra spesso all’interno delle aree protette italiane. Ad es., il Parco del Ticino presenta contemporaneamente caratteri di elevata naturalità lungo la fascia fluviale, di campagna “edificata” nelle fasce latitanti e di elevata esposizione alle pressioni antropiche (Pavia, Malpensa). Tenendo conto di ciò, le indicazioni che lo schema riporta per ciascuna categoria devono essere considerate assai flessibili.

Tale schema può essere riassunto in una matrice come la seguente:

		AW	PNN	PNR	MN	RN	RM	PP	MRE	AGS
Obiettivi	primari	1, 2	3, 5	3, 5	5	1,3	1,3	5,9	10,3	8,4
	secondari	6	6,7	6,7	7	5,7	5,7	6,8	8,4	9
Caratteri ambientali	delle AP del contesto	b B	a,c B	a,c B,M	e B,M,A	c,f B,M	c,f B,M,A	d,e,g B,M,A	h B,M,A	d B,M,A
Relazioni		c	a,d	a,d	b,d	a,b,c	a,b,c	a,b,c,d	a,d	a,d
Dimensione		C,M	M,C	M	P	P,M	P,M	M,G	P	P,M
Ruolo nel sistema		C	C,K	C,K	S	C,S,K	C,S	C,S,B	CC,S	B,CC
Autorità di gestione		O	S	S	S,O	S	S	O,S	O	O
Strumenti di gestione		R	P,R	P,R	R,A	R	R	P,R	R,A	R,A
Misure di tutela	delle AP del contesto	A,C A,B	A,C B	A B	A A	C, AM B,M	C,M B,M	A,M M	A,M M	A,M M

1) Obiettivi: 1, ricerca scientifica, 2, protezione della vita selvaggia, 3, conservazione delle specie e della diversità biologica, 4, mantenimento dei servizi ambientali, 5, protezione di specifiche realtà naturali/culturali, 6, turismo e attività ricreative, 7, educazione, 8, uso sostenibile delle risorse e degli ecosistemi naturali, 9, mantenimento delle caratteristiche culturali e delle tradizioni, 10, recupero e riequilibrio ambientale.

2) Caratteri dell'area: a, presenza di ecosistemi in grado di evolvere autonomamente, b, vaste aree di natura solitaria e selvaggia, c, presenze di ecosistemi naturali relativamente integri e rilevanti, d, presenza di risorse suscettibili di utilizzazioni sostenibili, e, presenza di elementi singolari e rappresentativi d'interesse naturale, paesistico o culturale, f, presenza di specie od habitat di particolare interesse, g, paesaggi di specifico interesse, h, presenza di processi o situazioni di degrado da recuperare. Caratteri del contesto: B a bassa o nulla pressione antropica, M a media pressione, A ad elevata pressione antropica.

3) Relazioni: a, collegamento con altre AP, b, connessioni ecologiche locali, c, connessioni ecologiche regionali o interregionali, d, connessioni funzionali o culturali d'altro tipo.

4) Dimensione: P, piccola (sotto 5.000 ha), M, media (tra 5.000 e 50.000 ha), G, grande (oltre 50.000 ha).

5) Ruolo nel sistema complessivo: C, core area, B, buffer zone, CC, corridoio di connessione, S, stepping stone, K, key area.

6) Autorità di gestione: S, specifica o dotata di specifica missione, O, ordinaria.

7) Strumenti di gestione: P, piani di gestione appositi, R, regolamenti appositi, A, altri strumenti specifici o ordinari.

8) Misure di tutela dell'AP e/o del contesto: C, divieto di caccia, A, controllo o divieto degli accessi, AM, divieto d'accesso motorizzato, B, obbligo di buffer zone, M, necessità di monitoraggio.

#### 4.2.3. Un profilo delle categorie proposte

---

Sulla base della matrice sopra illustrata, alla luce dei criteri esposti e con stretto riferimento alle linee guida dell'IUCN, si può tentare di tracciare un profilo delle categorie proposte. Esso dovrebbe servire da guida sia per la ulteriore definizione in sede istituzionale nazionale delle diverse categorie, sia per l'attribuzione delle singole aree a ciascuna delle categorie e per le successive verifiche, sia per l'individuazione di più specifiche sottocategorie nelle legislazioni regionali. È importante ribadire il carattere del tutto aperto e interlocutorio della ipotesi illustrata, che dovrà ovviamente essere vagliata in molte sedi, sia internazionali (in particolare IUCN e UE) sia nazionali. Va in ogni caso tenuto presente che l'eventuale adozione di uno schema di riferimento quale quello qui presentato per la classificazione delle aree protette avrebbe implicazioni rilevanti non solo sulle nuove istituzioni di aree, ma anche sulle politiche da praticare sull'intero sistema e comporterebbe per coerenza una organica riclassificazione delle aree già istituite. Infatti, la logica che ispira questa proposta prevede che la classificazione di un'area protetta sia frutto di un processo valutativo e di un confronto inter-istituzionale, che consentano l'accertamento (e la verifica in tempi successivi) della miglior rispondenza di tale area ai criteri assunti per le diverse categorie, orientandone di conseguenza gli obiettivi di gestione. Ad esempio, la previsione di una nuova categoria di aree "wilderness" potrebbe da un lato favorire l'istituzione di nuove aree aventi i caratteri e gli scopi assegnati a tale categoria, dall'altro suggerire l'assegnazione a tale categoria di alcune aree protette attualmente classificate diversamente. Analogamente, parecchi parchi naturali attualmente classificati come parchi regionali, potrebbero essere riclassificati nella categoria dei "paesaggi protetti", coerentemente con l'orientamento già espresso al riguardo dall'IUCN; e si aprirebbe nel contempo la possibilità di istituire nuove aree assegnabili a questa categoria, con riferimento ai caratteri, ai requisiti ed agli obiettivi di gestione che la distinguono, evitando le rigidità o le distorsioni che conseguirebbero ad una diversa classificazione. In sostanza, una riarticolazione delle categorie di aree protette quale quella qui presentata dovrebbe consentire, congiuntamente, di ampliare e di diversificare il patrimonio nazionale per la conservazione della natura.

*AW, aree di wilderness.*

Aree di dimensione tendenzialmente grande, disabitate ed al riparo dalle pressioni antropiche, che hanno conservato o stanno riacquistando e potranno conservare i caratteri di natura selvaggia e indisturbata di elevata qualità, in grado di offrire un'esperienza di fruizione naturalistica solitaria e di svolgere il ruolo di "core area" nelle reti ecologiche nazionali e regionali. Gli obiettivi di gestione concernono prioritariamente la protezione e l'osservazione scientifica della vita selvaggia e la sua fruizione pubblica in forme e livelli tali da non pregiudicare tali caratteri. La gestione, affidata ad un'istituzione pubblica con compiti specifici, comporta la regolamentazione delle attività consentite, il controllo degli accessi con esclusione dell'accessibilità motorizzata ed il divieto di caccia.

*PNN, parchi naturali d'interesse nazionale.*

Aree terrestri o marine di media o grande dimensione, contenenti uno o più ecosistemi relativamente integri e rilevanti, in grado di evolvere autonomamente, in cui la diversità naturale degli habitat e delle specie non è stata significativamente ed irreversibilmente alterata e non è eccessivamente minacciata dall'azione antropica, con presenza di valori naturali, paesistici e culturali di rilievo nazionale e internazionale; tali aree debbono poter essere ben connesse con le reti ecologiche regionali, nazionali e internazionali (nell'ambito delle quali possono svolgere il ruolo di "core area" ed eventualmente, in situazioni di particolare complessità, di "key area") e con le reti culturali, funzionali e fruibili. Gli obiettivi di gestione riguardano congiuntamente la conservazione delle specie e della diversità biologica, la protezione degli specifici valori naturali, paesistici e culturali e la promozione di forme appropriate di fruizione, turismo, educazione, interpretazione e comprensione della natura e dell'ambiente. Lo Stato è responsabile dell'istituzione di tali aree e deve assicurare che la loro gestione, mediante enti appositi, corrisponda ai suddetti obiettivi. Gli strumenti di gestione comprendono necessariamente appositi piani di gestione (Piano del parco, Piano pluriennale economico e sociale o analoghi strumenti, eventuali piani di settore) coordinati con la pianificazione del contesto, e il Regolamento delle attività consentite. Le misure di tutela comportano l'interdizione della caccia e il controllo della pesca, il controllo degli accessi e forme adeguate di protezione nelle aree contigue.

*PNR, parchi naturali d'interesse regionale.*

Aree in tutto simili ed omogenee rispetto ai PPN, si differenziano essenzialmente per l'interesse "regionale" anziché "nazionale". Tale differenza, peraltro, può riflettersi (come spesso è avvenuto nella storia pregressa dei parchi regionali) in una certa diversità dei requisiti localizzativi e dimensionali. Queste aree, quindi, rispetto alle precedenti, possono presentare dimensioni tendenzialmente minori, maggiore antropizzazione del contesto, rilevanza regionale dei valori naturali, paesistici e culturali. Gli obiettivi e gli strumenti di gestione sono i medesimi della categoria precedente. La responsabilità dell'istituzione e della gestione, mediante enti appositi, spetta alle Regioni. Le misure di tutela devono prevedere forme appropriate di gestione faunistica, in funzione dei caratteri specifici delle singole aree.

*MN, monumenti naturali.*

Aree di piccola o media dimensione, contenenti una o più risorse naturali di singolare od unico interesse sotto il profilo scientifico, paesistico, culturale, storico, archeologico, scenico, estetico, simbolico o memoriale, in grado di svolgere il ruolo di nodo specifico o "stepping stone" nelle reti ecologiche ed ambientali regionali o nazionali. L'istituzione e la gestione possono essere affidate alle istituzioni del governo locale (Province o Comuni o Comunità montane), gli strumenti di gestione possono essere quelli ordinari della gestione urbanistica-territoriale-paesistica. Le misure di tutela, da definirsi in funzione dei caratteri specifici delle risorse e da estendere eventualmente ai relativi contesti territoriali, includono di regola il controllo degli accessi.

*RN, riserve naturali.*

Aree terrestri di varia dimensione, ricomprendenti di eventuali aree marine, contenenti ecosistemi, habitat o specie di particolare interesse suscettibili di evolvere in assenza di significative interferenze antropiche, ben connesse con le reti ecologiche regionali-nazionali (nel cui ambito possono svolgere il ruolo di "core area" o di "stepping stone"). Gli obiettivi di gestione concernono

prioritariamente la conservazione degli habitat e delle specie e della biodiversità anche ai fini della ricerca scientifica e dell'educazione ambientale. Le autorità responsabili dell'istituzione (Stato, Regioni od Enti locali) devono assicurare mediante apposite strutture che la gestione risponda ai suddetti obiettivi, sulla base di appropriate forme di regolamentazione. Le misure di tutela comprendono il divieto di caccia ed il controllo degli accessi, evitando forme e livelli di accessibilità che possano comunque disturbare o danneggiare le risorse da tutelare, la realizzazione di aree buffer circostanti le riserve, l'impianto di idonei sistemi di monitoraggio.

*RM, riserve marine.*

Aree marine di varia dimensione, coi caratteri, gli obiettivi e gli strumenti di gestione della categoria precedente. La gestione efficace comporta inoltre uno stretto coordinamento tra le misure di tutela di tali aree e le aree terrestri ecologicamente e funzionalmente collegate. Una organica integrazione delle RM nel sistema nazionale di aree protette implica il superamento dell'attuale separatezza istituzionale, anche per quanto riguarda l'autorità competente per l'istituzione e la gestione. Le misure di tutela includono necessariamente, oltre al controllo degli accessi nautici, il rigoroso controllo della pesca.

*PP, paesaggi protetti.*

Aree di varia dimensione caratterizzate dalla presenza di paesaggi di specifico interesse, generalmente frutto di lunghi processi d'umanizzazione e spesso esposte a pressioni antropiche non irrilevanti, che possono essere connesse alle reti ecologiche (nel cui ambito il loro ruolo, anche in funzione della biodiversità spesso elevata, può variare da quello di "core area" a quello di "stepping stone" o di fasce di continuità) ed alle reti culturali e fruibili. Gli obiettivi di gestione riguardano principalmente il mantenimento e la protezione degli equilibri paesistici consolidati, il mantenimento dei servizi ambientali, delle caratteristiche culturali e dei valori della tradizione, la tutela della diversità paesistica e biologica, la promozione delle attività turistiche e ricreative, scientifiche ed educative, il miglioramento della qualità della vita e delle opportunità di sviluppo delle comunità locali, anche mediante la fornitura di pubblici servizi. Le autorità responsabili della loro istituzione (Regioni ed Enti locali) devono assicurare, mediante appositi organismi e strumenti di gestione (fra cui i piani paesistici ed i piani territoriali, integrati nella pianificazione del contesto territoriale), che la gestione corrisponda ai suddetti obiettivi. Le misure di tutela, sempre coordinate con quelle applicabili ai contesti territoriali, possono includere opportuni sistemi di monitoraggio.

*ARE, aree di riequilibrio ecologico.*

Aree generalmente di piccola dimensione, in situazioni di degrado ambientale e paesistico, da recuperare e riqualificare in senso naturalistico, anche allo scopo di rimuovere od attenuare barriere, fratture, discontinuità e criticità nelle reti ecologiche ed ambientali. Gli obiettivi di gestione riguardano prioritariamente il riequilibrio ecologico, la ricostituzione dei servizi ambientali deteriorati e la tutela di habitat o specie particolarmente minacciati. Le autorità competenti per la loro istituzione (Stato, Regioni, Enti locali) devono assicurare che la gestione corrisponda ai suddetti obiettivi, con gli strumenti ordinari di gestione del territorio, apposite regolamentazioni delle attività consentite ed eventuali progetti integrati d'intervento. Le misure di protezione, eventualmente estese al contesto, includono di regola il controllo degli accessi e il monitoraggio dei processi di riqualificazione.

*AGS, aree per la gestione sostenibile di determinate risorse.*

Aree di varia dimensione prevalentemente naturali, caratterizzate dalla presenza in ambiti circoscritti di ecosistemi o risorse suscettibili di forme di gestione sostenibile, che assicurano la conservazione dei valori naturali, paesistici e culturali, congiuntamente a livelli accettabili di vita e di lavoro per le comunità residenti. Gli obiettivi di gestione concernono l'uso sostenibile delle risorse e degli ecosistemi naturali per le esigenze produttive locali, il mantenimento dei servizi ambientali, la conservazione della biodiversità e della continuità e funzionalità delle matrici ambientali. Le autorità competenti per la loro istituzione (Stato, Regioni, Enti locali) devono assicurare che la gestione risponda ai suddetti obiettivi, con gli strumenti ordinari di gestione del territorio ed apposite regolamentazioni delle attività consentite. Le misure di protezione comportano, oltre al rigoroso divieto delle utilizzazioni incompatibili, la realizzazione di adeguati sistemi di monitoraggio dei processi da cui dipendono gli equilibri in atto.



## BIBLIOGRAFIA

---

- AA. VV. Ced – Ppn (a cura di), (1998), *Coordinamento transfrontaliero degli strumenti di pianificazione ambientale e territoriale riferiti alle aree protette ed alle zone sensibili*, Rapporto finale Progetto Interreg Italia-Francia, Université J. Fourier, Grenoble 1, Laboratoire de la Montagne Alpine (CNRS), Politecnico e Università di Torino, Dipartimento Interateneo Territorio, numero monografico, luglio.
- Breuste J. (1997), “Indicators on Urban Ecology”, relazione presentata al *Summer Course on Indicators for Sustainable Development*, Delft, luglio.
- Brown L. R., Flavin C., Postel S (1991), “Migliori indicatori del benessere umano”, in Brown L. R., Flavin C., Postel S, a cura di, *Un pianeta da salvare. Per un'economia globale compatibile con l'ambiente*, Angeli, Milano.
- CEC, DG XI, DG XII, Eurostat (1995), *Environmental Indicators and Green Accounting*, paper.
- CNR, (2000), *Lista delle aree protette con provvedimento di tutela in Italia*, Gruppo di studio sulle Aree Protette, 2000, a cura di S. Palladino, I. Napoleone (aggiornamento annuale a partire dal 1991).
- Colombo A. G., Malcevschi S., a cura di (1999) *Indicatori del paesaggio*, manuale dell'Associazione Analisti Ambientali, Volume 5, giugno.
- Commission of the European Communities (1980), *Protected Areas in the European Community. An Approach to a common classification*, CCE.
- Council of Europe (1998), *Criteria for the Award of the European Diploma of Protected Areas*, CE, Strasbourg.
- CTMB (Conférence Transfrontalière Mont Blanc) (1997), *Méthodologie pour la définition du zonage type, Projet Milieux Sensibles*, Chamonix, Aoste, Sion.
- European Commission DGXI Environment Nuclear Safety and Civil Protection (1998) *A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes*, Brussels.
- European Environmental Agency (1995), *Europe's Environment: the Dobris Assessment*, Brussels.
- European Environmental Agency (1998), *Europe's Environment: The Second Assessment*, Brussels.
- Euronet (1994), *Sustainability Indicators*, working paper.
- Farthing S. M., a cura di (1997), *Evaluating Local Environmental Policy*, Avebury, Aldershot.
- Green M.J.B. and Paine J.R., 1997, *State of the World's Protected Areas at the End of the Twentieth Century*, Paper Presented at “Protected Areas in the 21st Century: From Islands to Network”, Albany, Australia, 24-29th November 1997.
- Heiss G. (1990), *WWF Project 3945 Europe: Review of IUCN Protected Area Categories in the Context of Europe*, Gland.
- Gambino R., (1994), (a cura di), *Parchi naturali europei. Dal piano alla gestione*, NIS, Roma.
- Gambino R., Thomasset F., (1999), “Un quadro comparativo a livello europeo”, Relazione al Seminario nazionale *La classificazione delle aree naturali protette*, Federazione italiana dei parchi e delle riserve naturali, Bologna, 8 aprile.

- Gambino R., (1999), "Il sistema delle aree naturali protette e la rete ecologica nazionale: 8 tesi", Relazione al Convegno *ECOLAVORO 99*, Legambiente, Ministero dell' Ambiente e Federazione italiana parchi e riserve naturali, Firenze 14/12/99.
- IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, (1971), *United Nation List of National Parks and Equivalent Reserves*, Hayez, Bruxelles.
- IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, (1978), *Categories, Objectives and Criteria for Classification of Terrestrial and Marine Protected Areas*, Gland.
- IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, (1980), *Liste des Nations Unies des Parcs Nationaux et Reserves Analogues*, Gland.
- IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, (1985), *United Nations List of National Parks and Protected Areas*, Gland and Cambridge.
- IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, (1990), *A Framework for the Classification of Terrestrial and Marine Protected Areas*, Approved by the CNPPA Meeting in Perth, Australia.
- IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, (1990), *United Nations List of National Parks and Protected Areas*, Gland.
- IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, (1992), *The Caracas Declaration*, Fourth World Congress on National Parks and Protected Areas in Caracas, Venezuela, 10-21 february.
- IUCN-CNPPA (1994), *Guidelines for Protected Area Management Categories*, Gland.
- IUCN-WCPA (1998), *Guidelines for Protected Area Management Categories. Interpretation and Application of the Protected Area Management Categories in Europe*, Gland.
- IUCN-WCPA (1998), "IUCN Protected Area Management Categories" in *National System Planning for Protected Areas. Best Practice Protected Area Guidelines Series* (A. G. Darvey, M. Author, A. Phillips Series Editors), Gland.
- Marchisio S., Della Fina V., Ferrajolo O., Salberini G., Tamburelli G. (a cura di), (1999), *Codice delle aree protette. Trattati internazionali, norme comunitarie e legislazione italiana*, Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale CNR, Giuffrè Editore, Milano.
- Ministero dell' Ambiente (Servizio Conservazione della Natura), (2000), *Elenco Ufficiale delle Aree Naturali Protette*, 3° Aggiornamento E.U.A.P. – 2000.
- Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio. Direzione generale per la protezione della natura, Ced-Ppn, (2003), *APE, Appennino Parco d' Europa*, Alinea Editrice, Firenze.
- OECD (1994), *Environmental Indicators*, Paris.
- OECD (1994), *Environmental Performance Reviews: Italy*, Paris.
- OECD (1995), *Environmental Data. Données Ocde sur l' environnement*, Compendium, Paris.
- Peano A., Gambino R., Negrini G., (1993), "Pianificazione e protezione degli spazi naturali", in Peano A. (a cura di), *Insegnamento, ricerca e pratica in urbanistica*, Quaderno del Dipartimento Interateneo Territorio, 6, Cortina, Torino.
- Peano A., (a cura), (1997), "Parchi naturali in Europa, il Centro di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali", *Urbanistica Dossier n° 7*, supplemento al n. 155 di Urbanistica Informazioni.
- Peano A. (a cura), (1997), "Politiche e pianificazione nei parchi italiani", *Urbanistica Dossier n° 8*, supplemento al n. 156 di Urbanistica Informazioni.
- Peano A., Negrini G., (1998), "Parchi europei, sostenibilità e sviluppo locale", in A. Magnaghi (a cura), *Territorio degli abitanti: società locali e autosostenibilità*, Masson, Milano.
- Pinfield G. (1997), "Sustainability Indicators: a new tool for evaluation?", in Farthing S. M., *cit.*
- Rees W., Wackernagel M. (1994), "Ecological Footprints and Appropriated Carrying Capacity: measuring the nature capital requirements of the Human Economy", in Jansson A.M. (et al.), *Investing in Natural Capital: the Ecological Economics Approach to Sustainability*, Washington D.C., Island Press.

- Schmidt di Friedberg P., a cura di, 1988, *Gli indicatori ambientali: valori, metri e strumenti nello studio dell'impatto ambientale*, Angeli, Milano.
- Sorlini C. (1988), "Utilizzo degli indicatori ambientali nella pianificazione: problemi e prospettive", in Schmidt di Friedberg P., *cit.*
- Sovinc A., (2001), *Classification of Protected Areas according to the IUCN Protected Area Management Categories*, Contributo alla presente ricerca, Ottobre.
- United States Department of Interior, National Park Service (Nps), (1978, 1982, 1983, 1985), *Park Planning and Special Studies: Planning Process Guidelines*, Washington.
- United States Department of Interior, National Park Service (Nps), (1986), *Planning Process Guidelines*, Washington.
- Vos J. B., Feenstra J. B., de Boer J., Breat L. C., van Baalen J. (1985), *Indicators for the state of the environment*, Institute for environmental studies, Free University, Amsterdam.
- WWF, (1990), *Protected Area Categories in the Context of Europe*, Project 3945 Europe, Review of IUCN, Final Report, Gland.
- Wackernagel M., Rees W. (1996), *L'impronta ecologica*, Edizioni Ambiente, Milano.
- World Resource Institute (1995), *Environmental Indicators: a Systematic Approach to Measuring and Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development*, WRI.
- Zavatti A. (1997), "Esigenze e carenze di dati e indicatori ambientali", relazione presentata alla Prima Conferenza annuale ANPA-ARPA, Torino, 10-12 marzo.

