



A.D. MDLXII

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI
DIPARTIMENTO DI TEORIE E RICERCHE DEI SISTEMI CULTURALI

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE DEI SISTEMI CULTURALI
XXIII ciclo

**ASSETTI E SCENARI TERRITORIALI
CONNESSI ALL'ATTIVAZIONE DEI PARCHI NATURALI IN ITALIA,
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO
AGLI ASPETTI SOCIALI ED ECONOMICI**

Relatore: Prof. Gavino Mariotti

Direttore: Prof. Aldo Maria Morace

Tesi di dottorato di Maria Veronica Camerada

Sassari 2010

INDICE

Introduzione	pag. III
1 Tutela ambientale: l'evoluzione della cultura nella società contemporanea	
1.1 Nuovi paradigmi per la tutela dell'ambiente	pag.1
1.2 La governance ambientale: il panorama internazionale.	pag.8
1.2.1 La strategia internazionale per la salvaguardia della natura	pag.11
1.3 La governance ambientale: il panorama europeo	pag.16
1.3.1 La strategia comunitaria per la salvaguardia della natura: la Rete Natura 2000	pag.30
2 La tutela dell'ambiente nel Sistema delle Aree Protette	
2.1 I Parchi Naturali: dai Regi Decreti al Codice Urbani	pag.32
2.2 Analisi socio-economica dei Parchi Naturali Italiani	pag.62
Conclusioni	pag.82
Bibliografia	pag.84

Introduzione

La ricerca di modelli sostenibili di sviluppo economico, la differenziazione dello spazio geografico, i diversi tipi di economie, che caratterizzano le società, hanno alimentato il dibattito storico sul rapporto tra uomo e natura. Assumono, inoltre, un ruolo centrale in ambito politico, economico e sociale, indirizzato soprattutto su due elementi: i nuovi investimenti in attrezzature e risorse umane e il miglioramento tecnologico. Si prospettano, pertanto, le priorità determinate dal binomio progresso-sviluppo, nonché l'esigenza di distinguere, tra i temi dello sviluppo sostenibile, la prospettiva dello sviluppo economico, sociale e umano, di individuare le relazioni dirette tra territorio-uomo e di valorizzare le specificità locali, le tradizioni popolari e le radici storico-culturali.

Il presente lavoro esamina le forme dell'intervento pubblico in campo ambientale e la gestione e il controllo del bene-ambiente, in rapporto a tre scale territoriali: internazionale, comunitaria e nazionale. Si sofferma, in particolare, su uno degli aspetti che caratterizza le politiche di difesa dell'ambiente: la gestione delle aree protette. Partendo dalle tappe principali dell'istituzione delle aree protette italiane e rappresentando il quadro normativo che le ha contraddistinte, si evidenziano alcuni dei principali strumenti di valorizzazione territoriali, con particolare riferimento ai Parchi Naturali Nazionali.

Si rilevano gli elementi di forza e, soprattutto, le cause di debolezza in quattro aree tematiche:

- la complessità territoriale,
- la complessità amministrativa,
- la complessità del sistema socio-economico,
- la governance.

A ogni area tematica sono stati applicati appositi indici statistici di base impiegati nella costruzione di un rating, ossia un indice sintetico d'area, deno-

minato ISA, che riassume i risultati prodotti dai vari rapporti statistici. Attraverso la lettura dell'ISA, sarà possibile conseguire un'informazione esaustiva e immediata su ogni Parco Nazionale esistente in Italia, riguardo a ogni macroarea studiata. A tal fine, sono stati utilizzati i dati forniti dalla Federazione Italiana Parchi e riserve Naturali, gli elaborati scientifici pubblicati dal CTS e la documentazione rinvenibile presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del Mare.

1. Tutela ambientale: l'evoluzione della cultura nella società contemporanea

1.1 Nuovi paradigmi per la tutela dell'ambiente

In "Critica della ragione utilitaria" Caille¹ osservava che "la scarsità non è riscontrabile all'inizio della storia umana, bensì alla fine", sancendo pertanto una stretta relazione tra sviluppo e natura, tra società capitalistiche e capitale umano. Delimitando il concetto di abbondanza e definendo un limite allo sfruttamento del bene naturale inteso come capitale consumato, anche Bernardi² ribadisce in seguito la ragione per la quale l'uomo impegna l'ambiente: sia perché costituisce l'unico ambito in cui possa perpetrare la sua storia, sia perché l'evoluzione tende a una crescita infinita, nonostante questa si realizzi in un ecosistema che invece è finito.

Peraltro, il problema ambientale e il deperimento del capitale naturale sembrano iscritti nei caratteri distintivi della storia umana. L'istinto di sopravvivenza, causa del primordiale scontro tra uomo e natura, è stato sostituito, nei tempi moderni, da nuove e più evolute ragioni di conflitto: l'individualismo, il desiderio d'affermazione personale, la spinta alla preminenza sociale.

Come insegna John Maynard Keynes, l'etica, la solidarietà e la responsabilità verso le generazioni future e il senso della giustizia talvolta non bastano a contenere gli egocentrismi degli individui accecati dalla smania di soddisfare i propri bisogni e non più solo quelli assoluti, che gli individui avvertono indipendentemente dalle condizioni dei propri simili, ma anche quelli relativi, che esistono solo in quanto la soddisfazione di essi eleva l'essere umano, facendo-

¹ CAILLE' A., *Critica della ragione utilitaria*, Bollati Boringhieri, Torino, 1991.

² BERNARDI P., *Presentazione*, in BROWN L. et al., *Economia e ambiente. La sfida del terzo millennio*. Emi, Bologna, 2005, pagg. 5 -8.

lo sentire superiore ai propri simili³. In ragione di questo, ogni individuo opera e agisce sia in funzione di ciò che gli necessita, sia in relazione a ciò che possiede il proprio "vicino". In altre parole, tutto è determinato dalla logica "Keep up with the Joneses,"⁴ nonostante il paradosso di Easterlin evidenzi una correlazione non significativa tra ricchezza e felicità.⁵ John Nash, premio Nobel per l'economia, ha per di più dimostrato, attraverso il modello matematico della "Teoria dei Giochi", che il benessere sociale è raggiungibile solo se ciascun individuo agisce in vista del proprio interesse senza perdere di vista l'interesse degli altri e Nicholas Georgescu - Roegen⁶, padre della bioeconomia, ha teorizzato "l'accessibilità decrescente della materia-energia", stabilendo quindi la limitatezza delle risorse utilizzabili che "entrano nel processo economico in uno stato di bassa entropia ed escono in uno stato di alta entropia (sotto forma di scorie e rifiuti), introducendo l'esigenza di una "economia della decrescita". Nei fatti, "in una società che misura i suoi successi con il PIL"⁷, questa necessità è stata accolta come un'eterodossia, un paradosso che si configura quale antitesi rispetto dalle teorie economiche neoclassiche, basate sulle logiche della crescita ascendente ed esponenziale.

Il quadro oggi sta cambiando. Alcuni economisti, anche grazie al dialogo con le altre discipline, stanno rivelando un' inedita attenzione verso il fenomeno del consumo del bene ambientale e delle sue dimensioni comunicative e simboliche".⁸ Daly, Goldsmith e Latouche prospettano le teorie del passato, affiancando loro nuovi modelli di sviluppo. Herman Daly ed Edward Gol-

³ KEYNES J. M., ROSSI G (a cura di), *Possibilità economiche per i nostri nipoti*, Adelphi, Milano, 2009.

⁴ "Keep up with the Joneses", letteralmente: "Per stare al passo con i Jones. Si tratta di un noto proverbio americano, utilizzato quando si rivaleggia, per cose materiali, con le persone che stanno attorno (i "Jones", appunto, i vicini).

⁵ L'economista Richard Easterling nel 1974, nell'ambito di una ricerca sulla moderna crescita economica, osservò che con l'aumentare del reddito la felicità cresceva, ma solo fino ad un certo punto, per poi diminuire. Sull'argomento elaborò un teorema, noto come "Easterlin Paradox".

⁶ GEORGESCU-ROEGEN N, *Energy and Economic Myths: Institutional and Analytical Economic Essays*, Pergamon Press, New York; 1975.

⁷ MASULLO A., *Introduzione*, in BRWN L. et al., *Economia e ambiente. La sfida del terzo millennio*. Emi, Bologna, 2005, pag.9.

⁸ BRUNI L., *L'economia la felicità e gli altri. Un'indagine sui beni e benessere*. Città nuova editrice, Roma, 2009, pag.31.

dsmith⁹, introducono l'archetipo dello "stato stazionario" studiato prima dell'economista John Stuart Mill,¹⁰ in linea con i paesi occidentali come l'Italia, le cui economie si stanno contraendo, registrando una crescita congiunturale del PIL quasi pari a zero, mentre Serge Latouche ipotizza una decrescita – ovvero una "a-crescita"¹¹, così definita in analogia che ha con la parola "ateismo" –, stabilendo la necessità di un regresso economico come risoluzione allo sviluppo.

In altri termini, gli studiosi contemporanei elaborano nuove teorie per realizzare quella sostenibilità auspicata da più parti e promossa nel rapporto Brundtland¹², concepito con l'intento di "delineare gli indirizzi di un programma per avviare l'economia mondiale verso uno sviluppo sostenibile sia sul piano ambientale sia sul piano sociale". Con la diffusione del rapporto Brundtland si ufficializza la relazione tra sviluppo e ambiente e la necessità di considerarli come due fattori assolutamente inscindibili nella pianificazione di qualsiasi strategia mirata al progresso dell'intera umanità".¹³

Il rapporto Brundtland ha dato sostanza e impulso a un processo di cambiamento nel pensiero e nel costume, promuovendo e tutelando un modello di crescita che "permette alla vita umana di continuare, agli individui di soddisfare i loro bisogni e alle diverse culture umane di svilupparsi, ma in modo tale

⁹ Per Daly e Goldsmith una condizione stazionaria del capitale e della popolazione non implica uno stato stazionario del progresso umano. L'evoluzione è rinvenibile nel controllo razionale del progresso e nella capacità di indirizzare lo stesso verso la sostenibilità. Essi intravedono nello sviluppo di nuove tecnologie, nell'interruzione del processo di crescita e nell'autoregolamentazione perpetrata a livello locale, la strategia da adottare per permettere al sistema mondo di ritrovare il proprio equilibrio.

¹⁰ Mill J. S., *Principi di economia politica*, Utet, Torino, 1983.

¹¹ Viene così definita la decrescita nel suo saggio: "*Breve trattato sulla decrescita*", Bollati Boringhieri, Torino, 2008.

¹² Il rapporto "Our Common Future", meglio conosciuto come "rapporto Brundtland", dal nome del primo ministro svedese Gro Harlem Brundtland, all'epoca presidente della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo che elaborò il testo, introdusse per la prima volta il concetto di sostenibilità. Tale documento, diffuso in tutto il mondo dall'ONU, ispirò la creazione di una partnership internazionale per affrontare le tematiche connesse allo sviluppo sostenibile. Nel 1992 178 Stati parteciparono alla Conferenza delle Nazioni Unite per l'ambiente e lo Sviluppo" (UNCED – United Conference Environment and Development), più nota come "Earth Summit", tenutasi a Rio de Janeiro, nell'ambito della quale si sottoscrissero la Dichiarazione di Rio, l'Agenda 21, la Convenzione sulla diversità, I Principi sulle foreste, la Convenzione sull'ambiente climatico e la Carta della terra.

¹³ APRILE M. C., *Le politiche ambientali*, Carocci, Roma, 2008, pagg. 17 – 18.

che le variazioni apportate alla natura dalle attività umane siano entro certi limiti così da non distruggere il contesto biofisico globale”¹⁴. Si potrebbe pertanto affermare un paradigma di sviluppo, piuttosto che di crescita, poiché i due sostantivi, spesso utilizzati con la stessa accezione, in realtà esprimono due concezioni differenti del progresso economico e dell’evoluzione sociale: lo sviluppo è una crescita qualificata che considera, oltre che gli aspetti quantitativi (crescita in termini assoluti), anche i risvolti qualitativi. Ne consegue che il dinamismo antropico incontra il limite del rispetto della natura, vincolo di non poco conto se si pensa ad esempio al paradosso di fondo che caratterizza l’industria turistica: “un’attività che produce crucialmente la ricchezza e lede l’integrità delle risorse naturali e culturali, che tende a divorare.”¹⁵.

In Italia, il quadro normativo sulla protezione integrata del patrimonio naturalistico rappresenta un fattore di innovazione e costituisce un nuovo modo di intendere la tutela dell’ambiente attraverso politiche territoriali di sviluppo economico e sociale che si riconoscano nella conservazione della natura. La tutela giuridica del bene protetto assume di conseguenza una dimensione integrata. Non guarda più solo alla conservazione di un’“isola di pregio” o di un singolo bene, ma li pone in relazione con un contesto più ampio e globale: il territorio “tutto intorno”, inteso come “spazio di vita”¹⁶, ossia il luogo dove si incontrano le ragioni dell’uomo (politiche, economiche, sociali) con quelle della natura (integrità, salvaguardia, riconoscimento del valore intrinseco). In quest’ottica i confini non sono più definibili tra interno o esterno all’area protetta: gli spazi “fuori” e “dentro” s’interfacciano naturalmente l’un l’altro, svi-

¹⁴ TIEZZI E., MARCHETTI N., *Che cos’è lo sviluppo sostenibile? Le basi scientifiche della sostenibilità e i guasti del pensiero unico*, Donzelletti, Roma, 1999, pag.43.

¹⁵ GAMBINO R., *Il paesaggio come creazione di valore: tre domande chiave*, in SCANU G. (a cura di), *Paesaggi e sviluppo turistico, Sardegna e altre realtà geografiche a confronto*, Atti del Convegno di Studi, Olbia 15 – 17 ottobre 2008, Carocci, Roma, 2009, pag.37.

¹⁶ SCANU G., *Paesaggi e turismo. Perché un convegno*, in SCANU G. (a cura di), *Paesaggi e sviluppo turistico, Sardegna e altre realtà geografiche a confronto*, Atti del Convegno di Studi, Olbia 15 – 17 ottobre 2008, Carocci, Roma, 2009, pag.31.

luppando di conseguenza dinamiche comuni (sociali, politiche, economiche e ambientali).

Le politiche dei Parchi convergono con quelle del paesaggio. Si è “preso coscienza dell’accresciuta interazione tra processi sociali, processi economici e ambiente, in una prospettiva che, dalla salvaguardia di microaree, quali, ad esempio, sono i tradizionali Parchi o aree protette, passa necessariamente a quelle della salvezza dell’intero ecosistema”¹⁷.

Dopo una serie di proposte legislative, nel 1991 è stata emanata dal governo Italiano la Legge n. 394 (Legge quadro sulle aree protette¹⁸), avente la finalità di “garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale”.¹⁹ Essa si configura come un “nuovo modello di competenze e di pubblici poteri, mediante un quadro normativo organico e unitario di programmazione, coordinamento, controllo, gestione e finanziamento di un sistema integrato di AAPP naturali, già esistenti o da istituire, con l’obiettivo di portare la protezione della natura in Italia a livelli estremamente elevati.”²⁰

Il proposito del legislatore è chiaro, rigoroso e preciso: “garantire e promuovere” “in forma coordinata”.

La terminologia impiegata è stata pertanto attentamente meditata. Garantire e promuovere: superano il “dicotomico binomio uomo natura”²¹ che, nel corso dei secoli, si è tradotto in un conflitto storico tra attività antropica da una parte, intesa come spontaneo impulso dell’azione umana, e salvaguardia del patrimonio ambientale, ricchezza che inevitabilmente viene coinvolta e al-

¹⁷ UGOLINI G. M., *Etica ambientale, valore economico e aree protette*, in BRANDIS P., SCANU G. (a cura di), *La Sardegna nel mondo mediterraneo*, Atti del Convegno internazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Pàtron, Bologna, VOL. X, pagg.91 – 104.

¹⁸ D’ora in poi AAPP.

¹⁹ L. 6 dicembre 1991, n. 394, art.1

²⁰ DI PLINIO G., FIMIANI P., *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Giuffrè, Milano, 2008, pag.1.

²¹ SALVATORI F., *Ambiente ed economia nella prospettiva geografica*, in BRANDIS P., SCANU G. (a cura di), *La Sardegna nel mondo mediterraneo*, Atti del Convegno internazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Pàtron, Bologna, VOL. X, 1995, pagg.3 – 10.

terata dai progetti evolutivi dell'uomo, dall'altra. Si mira a un modello di crescita che sia compatibile con la tutela delle risorse, perseguibile attraverso la ricerca del giusto compromesso tra uso e abuso, cercando di "dare spazio e tempo a quei valori etici ed estetici che l'economia dominante, che conosce il prezzo di tutto e il valore di niente, non prende in considerazione"²².

Il nuovo dettato legislativo testimonia un cambiamento culturale profondo, nella scienza e nella teoresi filosofica della conservazione, che da sempre accompagna il tema e il problema ambientale²³. Esso rappresenta il superamento di quella concezione antropocentrica del mondo, creata nel corso della storia dall'uomo per l'uomo, e che ha determinato nei secoli l'azione umana: se, ad esempio, per Aristotele la natura era "finalizzata all'uomo"²⁴, durante cinque secoli di politiche colonialiste lo "spazio" era solo sinonimo di conquista; ma anche per gli attori della rivoluzione scientifica, natura e spazio erano solo oggetto di ricerca: si pensi allo spazio assoluto newtoniano inteso come "contenitore" vuoto in cui si trovano gli oggetti materiali, o al dualismo *res cogitans/res extensa* che contraddistingue la filosofia di Cartesio. Oggi lo spazio-contenitore, inteso come spazio geografico assoluto, è anche concepito come spazio relativo, ossia luogo dove si esplicano funzioni e relazioni ambientali e sociali. Pertanto lo spazio assoluto, nel suo significato più ampio, è, non solo luogo materiale, ma il piano dell'azione sociale, "il piano sul quale si realizzano gli effetti del tempo e dell'agire sociale sullo spazio fisico"²⁵.

²² TIEZZI E., MARCHETTI N., *Che cos'è lo sviluppo sostenibile? Le basi scientifiche della sostenibilità e i guasti del pensiero unico*. Donzelletti, Roma, 1999, pagg. 23 - 46. Gli autori espongono il proprio disappunto parafrasando una celebre affermazione di Oscar Wilde: "Il cinico è una persona che conosce il prezzo di ogni cosa e il valore di nessuna."

²³ CAPPELLETTI V., *Individuo e ambiente*, in BRANDIS P. SCANU G. (a cura di), *La Sardegna nel mondo mediterraneo*, Atti del Convegno internazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Pàtron, Bologna, VOL IX, pagg. 277 – 280.

²⁴ Aristotele (Polit. 1256 b 15 ss.): "Le piante esistono in vista degli animali e gli altri animali in vista dell'uomo [...]. Se la natura non fa nulla di inutile né di imperfetto, è necessario che essa abbia fatto tutte queste cose in vista dell'uomo"

²⁵ TINACCI MOSSELLO M., *Politica dell'ambiente. Analisi, azioni, progetti*, il Mulino, Bologna, 2008, pag.17.

A oltre vent'anni di distanza dall'emanazione del rapporto Bruntland, ci s'interroga su come possa esserci una crescita economica sostenibile e su quali condizioni essa si debba basare. La questione ambientale è, per sua natura, un problema trasversale e complesso, che non presenta confini amministrativi. Per tale motivo, necessita della collaborazione e della cooperazione di tutti i livelli di governo, da quelli locali, più vicini al cittadino, a quelli nazionali e internazionali, nonché di interventi integrati e sinergici da parte di una pluralità di soggetti e di Paesi, che pur agendo ciascuno entro il proprio spazio di azione, portino avanti una politica comune.²⁶

²⁶ Si veda PREZIOSO M., *Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio*, Adnkronolibri, Pomezia, 2003.

1.1 La governance ambientale: il panorama internazionale

“L’origine della governante ambientale internazionale può essere fatta coincidere con la Conferenza di Stoccolma del 1972”²⁷, il primo vertice sull’ambiente promosso dall’ONU. La Conferenza, “L’ambiente umano”²⁸, affrontò i temi dell’inquinamento connessi all’industrializzazione e le problematiche dello sviluppo sociale dei paesi sottosviluppati. In quella circostanza, assunsero rilievo le posizioni contrastanti tra i rappresentanti dei Paesi occidentali e quelli del Terzo Mondo. Fu pertanto rilevata la necessità di intraprendere politiche internazionali finalizzate al conseguimento di una condizione di uguaglianza sociale ed economica tra le popolazioni, mentre si individuò nella cooperazione e nel trasferimento di risorse e competenze il metodo per giungere alla realizzazione di tale obiettivo.²⁹ La Conferenza di Stoccolma, che costituì una tappa fondamentale per l’assunzione di specifiche responsabilità politiche nazionali in merito alla gestione delle problematiche ambientali, fu d’impulso per l’istituzione dell’UNEP³⁰ (United Nations Environmental Programme), che assunse nei fatti un ruolo istituzionale programmatico ed organizzativo, “sotto i cui auspici sono state negoziate ed adottate alcune delle convenzioni internazionali di respiro internazionale”³¹. In particolare, la Convenzione di Stoccolma promulgò un Piano d’Azione e una dichiarazione contenente i principi guida ai quali ciascuno Stato si sarebbe dovuto attenere per perseguire una forma di sviluppo compatibile con il benessere sociale, la tutela dell’ambiente e i diritti umani.

²⁷ LENZERINI, *La governance ambientale nel diritto internazionale*, in MONTINI M, ALBERTON M (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Giuffè, Milano, 2008, pag.128.

²⁸ UNCHE: United Nations Conference on Human Environment.

²⁹ CICERCHIA A., *Leggeri sulla terra. L'impronta ecologica della vita quotidiana*, Fraco Angeli, Milano, 2004, pagg. 9 – 16.

³⁰ Che tutt’ora svolge attività di controllo ambientale, consulenza e supporto agli Stati nell’applicazione dei Trattati internazionali

³¹ DACLON C. M., *Geopolitica dell’ambiente. Sostenibilità, conflitti e cambiamenti globali*. Franco Angeli, Milano, 2008, pag.156.

Da Stoccolma in poi, furono numerose le iniziative internazionali a favore dell'ambiente. Nel 1973 vennero stipulate le convenzioni MARPOL (per la prevenzione dell'inquinamento cagionato dalle navi) e CITES (per la protezione delle specie in via di estinzione). Nel 1974 ebbe luogo la conferenza di Coyococ, che esaminò la questione ambientale nella prospettiva dei Paesi più poveri, discutendo le tematiche dei limiti dello sviluppo e della maldistribuzione delle risorse. Negli anni successivi vennero stipulate la Convenzione di Ginevra sull'inquinamento transfrontaliero di lunga distanza (1979), la Convenzione di Vienna sulla protezione dell'ozono (1985), il Protocollo di Helsinki per la riduzione delle emissioni di ossidi di zolfo (1985), il Protocollo di Montreal (1987) per la protezione dello strato d'ozono e la Convenzione di Basilea per i rifiuti pericolosi (1989). Nel 1982 ebbe luogo la seconda Conferenza Mondiale di Nairobi, che esaminò il binomio ambiente – industrializzazione. Nel 1987 la Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo (WCED), istituita dall'ONU nel 1983, pubblicò il Rapporto Bruntland³², nel quale veniva sancito il concetto di sviluppo sostenibile, che oggi costituisce il principio cardine dei modelli di sviluppo economico e sociale.

Nel 1998 l'UNEP e lo WMO (World Meteorological Organization, l'Organizzazione Meteorologica Mondiale) fondarono l'IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change, Comitato Intergovernativo per i Cambiamenti Climatici), un gruppo di lavoro permanente che si occupa dei cambiamenti climatici, dei quali studia le cause, gli effetti e le eventuali soluzioni. Il primo rapporto pubblicato nel 1990 dall'IPCC costituì la base scientifica per il secondo Vertice ONU sull'ambiente³³, che si riunì a Rio de Janeiro nel 1992.³⁴ La Conferenza, che si sarebbe dovuta configurare come una tappa fondamentale del percorso sulla sostenibilità, fu ampiamente partecipata: per

³² Si veda Cap I, Par.I,pag.3 del presente lavoro.

³³ DACLON C. M., *Geopolitica dell'ambiente. Sostenibilità, conflitti e cambiamenti globali*. Franco Angeli, Milano, 2008, pag.128.

³⁴ UNCED: United Nations Conference on Environmental and Development.

la prima volta risultarono presenti, oltre i rappresentanti degli Stati, vari gruppi d'interesse, identificati con l'acronimo NGO (non – governmental organizations, organizzazioni non governative).

La Conferenza portò all'istituzione della CSD³⁵, all'approvazione dell'Agenda 21³⁶ e alla stipula di tre Convenzioni: la UNFCCC (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici³⁷), la CBD (Convenzione quadro sulla biodiversità) e la Convenzione per la lotta alla desertificazione. Ciò nonostante l'esito complessivo del vertice fu sconcertante, in ragione delle sostanziali divergenze sul tema ambiente tra le prospettive dei Paesi industrializzati e quelle dei Paesi sottosviluppati. I primi, caratterizzati da una forte economia nazionale, chiedevano ai Paesi in via di sviluppo di limitare l'utilizzo di risorse ambientali nel loro percorso di crescita economica; i secondi, rivendicavano il diritto di perseguire il progresso, come in passato avevano fatto i Paesi occidentali, attribuendo alla politica industriale di questi ultimi le responsabilità dei danni cagionati all'ecosistema. La Conferenza, che si concluse senza un accordo tra le parti, pose però le basi per il Trattato internazionale sull'emissione di sostanze inquinanti, che portò nel 1997 alla firma del Protocollo di Kyoto da parte dei Paesi industrializzati³⁸, che si impegnavano a ridurre, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012, l'emissione di gas serra in misura non inferiore al 5,2%³⁹. L'accordo fu sospeso per di-

³⁵ Commission on Sustainable Development, Commissione per lo sviluppo sostenibile istituita dall'ONU, avente lo scopo di agevolare la produzione di legislazione internazionale in materia ambientale.

³⁶ Documento programmatico globale sullo sviluppo sostenibile, progettato dalle Nazioni Unite. Esso consiste in un piano d'azione sviluppato su scala locale, nazionale e mondiale, contenente principi, obiettivi e azioni di indirizzo ai quali devono necessariamente ispirarsi le politiche dei Paesi sottoscrittori del programma.

³⁷ I Paesi che hanno ratificato UNFCCC, hanno stabilito di incontrarsi annualmente nella Conferenza delle Parti (COP), per monitorare i progressi nella lotta al cambiamento climatico.

³⁸ Convenzione promossa dalla UNFCCC.

³⁹ Tale percentuale scaturisce dalla riduzione media applicata a ciascuno Stato, in misura variabile: UE – 8% (di cui Italia – 6,5%), USA – 7%, Giappone e Canada – 6%. Sono esonerati da qualsiasi vincolo di emissione i PVS.

versi anni, perché non si riusciva a conseguire il consenso maggioritario dei Paesi industrializzati⁴⁰.

Nel 2000 le Nazioni Unite pubblicarono la Millennium Development Goals, contenente gli obiettivi che i 191 Stati Membri dell'Onu si impegnavano a raggiungere entro il 2015. Il documento, contenente anche finalità di tutela e salvaguardia ambientale, pose le basi per il Summit mondiale dell'Onu di Johannesburg (2002)⁴¹ sullo sviluppo sostenibile. Parteciparono ai lavori i delegati di oltre 200 Paesi del mondo, che giunsero all'elaborazione dell' JPOI (Johannesburg Plano of Implementation), un Piano d'Azione sullo sviluppo sostenibile, dal contenuto non particolarmente innovativo, nel quale venivano confermati propositi e traguardi sullo sviluppo sostenibile enunciati in precedenza a Rio.

In occasione del Vertice stesso furono analizzati i progressi ambientali realizzati nei dieci anni successivi alla Conferenza di Rio. In realtà, apparve evidente l'inefficacia delle azioni promosse dai Summit internazionali, poiché i numerosi Trattati avevano per lo più carattere non vincolante e, per tale ragione non riuscivano a contrastare l'atteggiamento individualistico con il quale i singoli governi si apprestavano ad affrontare le tematiche ambientali.

1.2.1 La strategia internazionale per la salvaguardia della natura

Nell'ambito delle politiche ambientali realizzate su scala globale, assume particolare rilievo il problema della gestione degli spazi naturali. L'attività internazionale di gestione e governo delle AAPP ha origine nel 1948, anno in cui, sotto lo stimolo dell'UNESCO, l'istituzione intergovernativa dell'ONU, è stata fondata la IUCN (International Union for the Conservation of Nature), considerata tutt'oggi la più autorevole ONG operante nel settore

⁴⁰ Perché il Protocollo di Kyoto potesse essere operativo, sarebbe dovuto essere ratificato da almeno 55 Nazioni, corrispondenti al 55% delle emissioni globali di gas serra, circostanza che si verificò solo nel 2005, anno in cui, di fatto, il Protocollo entrò in vigore.

⁴¹ WSSD, World Summit on Sustainable Development, Conferenza Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile.

della conservazione della natura. A essa fa capo la fondamentale azione strategica di tutela ambientale su scala mondiale. L'assetto organizzativo dell'IUCN si basa 6 Commissioni permanenti:

- Commissione per la salvaguardia delle Specie (SSC),
- Commissione per la Gestione degli Ecosistemi (CEM),
- Commissione per la Legislazione Ambientale (CEL),
- Commissione le Politiche Sociali, Economiche e Ambientali (CEESP).
- Commissione per la Comunicazione e l'Educazione (CEC),
- Commissione Mondiale per le AAPP (WCPA).

Gli studi condotti dalle sei commissioni costituirono il riferimento e il supporto scientifico del Piano d'Azione promosso dal primo Vertice ONU, che in occasione del Summit di Stoccolma produsse una seconda classificazione delle AAPP⁴² nel mondo⁴³, elaborata dalla WCPA.

Sulla base della classificazione IUCN, l'organismo intergovernativo UNEP – WCMC (UNEP World Conservation Monitoring Centre) ha istituito un database mondiale delle AAPP, WDPA⁴⁴, per mezzo del quale esegue il costante monitoraggio di tutte le AAPP presenti nel mondo, stimate in oltre 150.000, pari al 11,9% della superficie globale,⁴⁵ e valuta l'efficacia delle azioni intergovernative promosse a favore della natura e della biodiversità.

Sempre in tema di AAPP, la WCPA dal 1962 ha creato una rete mondiale dei Parchi Naturali. Di conseguenza, dal 1962 a oggi si sono svolti, in diverse parti del pianeta, 5 Congressi Mondiali dei Parchi Naturali:

I. Seattle (USA), 1962;

⁴² L'IUCN adottò una prima classificazione delle aree protette nel 1956. La stessa venne modificata in occasione del IV Congresso Mondiale dei Parchi (Caracas, 1992) e pubblicata nel 1994. Tale ripartizione, che risulta essere tutt'ora in vigore, individua VI categorie di AAPP: *Cat. I Riserve naturali integrali e aree incontaminate*; *Cat. II Parchi nazionali*; *Cat. III Monumenti naturali*; *Cat. IV Riserve a gestione attiva di specie, habitat e risorse naturali*; *Cat. V Paesaggi terrestri e aree marine protette*; *Cat. VI Aree per la gestione sostenibile delle risorse*.

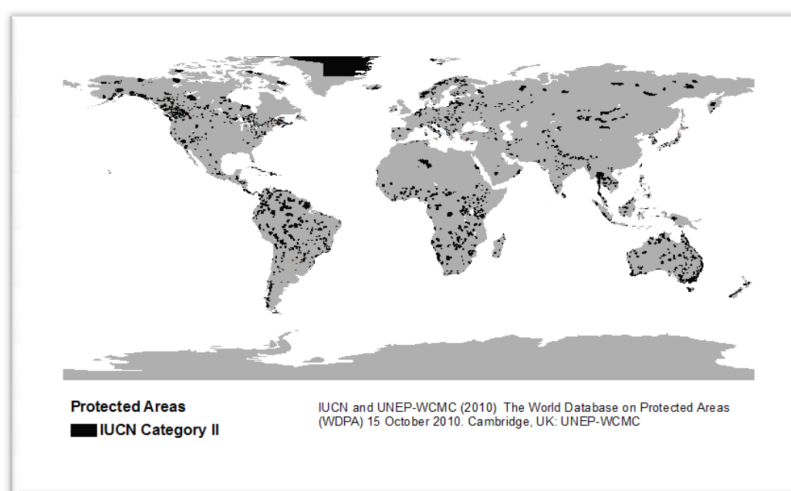
⁴³, pag.308.

⁴⁴ Il WDPA (World Database on Protected Areas) è il database mondiale delle AAPP, istituito dall' UNEP – WCMC nel 1981.

⁴⁵ Dati WDPA, 2010.

- II. Yellowstone and Grand Teton National Park (USA), 1972, tema: "Parchi Nazionali, un patrimonio per un mondo migliore";
- III. Bali (Indonesia), 1982, tema: "Parchi per lo sviluppo";
- IV. Caracas (Venezuela), 1992, tema: "Parchi per la vita";
- V. Durban (Sud Africa) 2002, tema: "Benefici al di là dei confini".

Figura1: Parchi Nazionali nel mondo



I Congressi hanno reso possibile la collaborazione fra gli Stati con l'obiettivo di una gestione più efficace ed efficiente delle AAPP. Essi rappresentano l'occasione per la firma di Convenzioni e programmi comuni e per lo sviluppo di azioni di conservazione integrate.

Prosegue, nel contempo, l'impegno internazionale per la salvaguardia della biodiversità, iniziato con la Conferenza di Nairobi (Kenya, 1992). In quell'occasione vennero poste le basi per la ratifica della Convenzione Internazionale della Biodiversità (CBD), convalidata nell'Heart Summit di Rio⁴⁶. Quest'ultima, ratificata nel 1993, vede oggi coinvolti 179 Paesi, che sistematicamente si riuniscono per programmare le iniziative politiche volte alla tutela della diversità biologica. L'ultimo incontro in ordine temporale è quello di Nagoya (Giappone) del 2010, in occasione del quale è stata messa appunto la futura strategia mondiale a favore della biodiversità.

⁴⁶ Vedi pag.9.

E' opportuno rilevare che il settore di politica internazionale della protezione ambientale investe, oltre che le aree naturali protette ufficialmente riconosciute, quei territori di particolare rilevanza naturalistica a livello mondiale, denominati dall'ecologo Norman Myers hotspot di biodiversità. Si tratta di siti che, seppure non sottoposti a tutela specifica, rappresentano aree ad alta priorità conservativa, poiché detengono una concentrazione eccezionale di biodiversità. In tutto il mondo ne esistono 34 e ospitano circa il 50% delle specie di piante conosciute e il 42% di tutti i vertebrati terrestri. Affinché un'area possa definirsi hotspot, devono sussistere due condizioni:

- deve essere composta da non meno di 1.500 vegetali endemici, pari allo 0,5 del totale esistente nel pianeta (circa 300.000),
- e deve avere subito perdite pari ad almeno il 70% dell'habitat originario.

Sebbene siano territori molto vulnerabili, solo per il 10% ricadono all'interno delle AAPP.

La carta che segue mostra le regioni del mondo designate dall'IUCN come hotspot di biodiversità⁴⁷.

Figura 2. Distribuzione mondiale degli hotspot di biodiversità



Fonte: Sistema Naturae, 2010

⁴⁷ A tal riguardo si evidenzia che territorio italiano è considerato, per intero, hotspot.

In sintesi, le numerose Conferenze internazionali hanno avuto il grande merito di portare le diplomazie di tutto il mondo a riconoscere l'esistenza di una questione ambientale, e a includere queste tematiche nei propri programmi politici. Ciò nonostante, per quanto concerne il diritto internazionale, la gestione dei problemi ambientali è ancor oggi "affidata ad una molteplicità di organismi di diversa natura giuridica"⁴⁸. Innumerevoli MEAs (Multilateral Environmental Agreements, accordi Ambientali Multilaterali) sono conclusi al di fuori dell'UNEP, seguendo autonomi programmi e propri obiettivi. Sia in senso negativo, sia positivo, le decisioni in campo ambientale spesso subiscono l'ingerenza di organismi che operano in settori affini (UNESCO, FAO, WTO, etc...), ma che agiscono in maniera non correlata. Non esiste un organismo di governance ambientale internazionale che colleghi le numerose iniziative e gli innumerevoli accordi con i vari programmi esistenti, tale da poter garantire una gestione unificata e uniforme della materia. Infine, sebbene siano stati istituiti specifici meccanismi finanziari⁴⁹, le iniziative in campo ambientale spesso risentono di una sostanziale carenza di fondi, causa di fallimento di numerosi e importanti azioni. In generale, emerge una grave "frammentazione della governance ambientale, che si traduce, inevitabilmente, nella mancanza di coordinamento, omogeneità e razionalità dell'azione internazionale per la salvaguardia dell'ecosistema terrestre"⁵⁰.

⁴⁸ DACLON C. M., *Geopolitica dell'ambiente. Sostenibilità, conflitti e cambiamenti globali*. Franco Angeli, Milano, 2008, pag.159.

⁴⁹ Dei quali, il più importante, il GEF (Global Environment Facility, il Fondo Mondiale per l'Ambiente), istituito presso la Banca Mondiale nel 1990.

⁵⁰ LENZERINI F., *La governance ambientale nel diritto internazionale*, in MONTINI M, ALBERTON M. (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Giuffrè, Milano, 2008, pag.5.

1.3 La governance ambientale: il panorama europeo

Il processo di unificazione europea, e quindi la condivisione da parte di tutti gli Stati membri degli obiettivi economici, finanziari e sociali d'interesse collettivo, ha dato avvio a una pianificazione istituzionale comunitaria che riguarda tutti i settori del "sistema Europa", dalla politica monetaria, al mercato globale, alla produzione normativa, alle problematiche sociali ed ambientali, etc...

Sebbene la Comunità europea, attraverso i propri organismi istituzionali, assuma un ruolo centrale sotto il profilo della policy making, ossia della definizione e attuazione delle politiche, l'efficacia di qualsiasi azione comunitaria è ascrivibile non solo al tenore di efficienza del sistema comunitario inteso nel suo complesso, ma anche al livello d'integrazione dei vari governi e al grado d'interrelazione esistente nei rapporti "dall'alto" e dal "basso"⁵¹, che presuppongono un costante collegamento tra dimensione locale e globale.

Nel caso specifico della materia ambiente, in ragione della non circoscrivibilità delle problematiche a essa connesse, l'adozione di un progetto comune che coinvolga tutti gli attori politici, appartenenti a qualsiasi livello di governo, assume una rilevanza fondamentale. La strategia di base è quella dell'operare sinergicamente, coinvolgendo i diversi stakeholders interessati: i cittadini, le imprese e le amministrazioni locali devono necessariamente essere parte integrante del progetto, nonché i suoi attori. Per tale ragione la politica comunitaria ha adottato, in campo ambientale, un sistema di "governance multilivello", basato sul processo cooperativo intergovernativo, e sul metodo della "amministrazione condivisa"⁵². La partecipazione di vari soggetti (OGN, esperti no-

⁵¹ PREZIOSO M., *Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio*, Adnkronoslibri, Pomezia, 2003 pagg. 30 - 38

⁵² MONTINI M., *Governance ambientale tra ordinamento CE e ordinamenti interni*, in MONTINI M., ALBERTON M. (a cura di), *La governance ambientale europea in transizione*, Giuffrè, Milano, 2008, pagg. 29 - 49.

minati ad hoc, parti interessate) nei processi decisionali, associata alla produzione giuridica condivisa dagli Stati Membri, costituisce un nuovo *modus operandi* per affrontare il problema ambiente.

Ripercorrendo le vicende diplomatiche della CE, si avverte con quale lentezza la materia ambiente sia entrata a far parte della politica comunitaria. La tutela del patrimonio ambientale, infatti, non è stata contemplata nel TCE⁵³, il Trattato di Roma che nel 1957 ha istituito la Comunità Economica Europea. Essa fu introdotta solo in seguito, attraverso gli Action programmes⁵⁴ e i successivi Trattati. Di politica ambientale comunitaria si è parlato per la prima volta al Vertice di Parigi (1972), che pose le basi giuridiche per un'azione comune nel settore. Il successivo AUE (Atto Unico Europeo) del 1987, negli artt. 130R, 130S e 130T e gli Action programmes emanati in quegli stessi anni, introdussero alcuni dei principi cardine dell'azione ambientale comunitaria: precauzione, prevenzione e correzione. Tuttavia, una vera politica ambientale europea ha inizio solo sette anni più tardi, nel 1993, con il TUE (Trattato sull'Unione Europea), noto come Trattato di Maastricht, che innalzerà la tutela dell'ambiente al rango di politica comunitaria. Da quella data, la politica ambientale, che prima si esplicava con singole azioni specifiche, assumerà un carattere di continuità, coinvolgendo i vari settori dell'economia. I successivi Trattati (Aalborg 1994, Lisbona 1996, Aahrus 1988 e Amsterdam 1997) rafforzeranno il potere legislativo comunitario in campo ambientale, ampliando gli ambiti d'intervento ed emanando atti a maggior contenuto normativo. Le

⁵³ Il TCE in seguito alla Conferenza di Lisbona è stato rinominato TFUE, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

⁵⁴ Gli atti attraverso i quali si è sviluppata l'azione politica ambientale dell'UE consistono in Direttive e Regolamenti, affiancati dagli Action Programs (Programmi d'Azione Pluriennali). Per quanto attiene i Programmi d'azione Pluriennali, in data odierna ne risultano varati sei:

- I Programma (1973 – 1997)
- II Programma (1977 - 1981)
- III Programma (1983 - 1987)
- IV Programma (1987 - 1992)
- V Programma (1993 - 2000)
- VI Programma (2001 - 2010)

disposizioni costituzionali contenute nei vari Trattati, racchiudono, infatti, gli obiettivi della politica comunitaria, tra i quali assumono rilevanza la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo sostenibile. La versione consolidata del TFUE al Titolo XX, art. 191⁵⁵, individua nella precauzione, prevenzione, correzione, e nel principio di «chi inquina paga» i caratteri fondamentali della politica ambientale dell'Unione.

In conformità a tali principi l'UE ha disposto una serie di strumenti a sostegno dell'azione politica in campo ambientale. Questi sono classificabili in regolativi, economici – finanziari e volontari.

- Strumenti regolativi:

Questo tipo di strumenti rispondono ad un sistema normativo detto di Command & Control: l'amministrazione pubblica promulga specifiche norme cogenti, attraverso le quali definisce i comportamenti (comando), la cui osservanza è soggetta ad accertamento (controllo)⁵⁶. Tra questi strumenti i più diffusi sono quelli basati sulla fissazione di standard, cioè sulla definizione di un modello cui attenersi (es. fissazione dei livelli massimi di emissione di sostanze inquinanti, ovvero di consumi energetici). Nella prassi, l'applicazione degli standard riguarda i processi produttivi utilizzati, i prodotti generati, le sostanze inquinanti emesse, la qualità dei corpi idrici coinvolti nella produzione.

- Strumenti economico – finanziari

Questi strumenti fungono da incentivo/disincentivo finanziario, attraverso l'applicazione dei quali produttori e consumatori vengono indotti ad assumere un comportamento economicamente razionale⁵⁷. Gli stessi prevedono infatti l'intervento dello Stato quale soggetto moderatore del mercato libero,

⁵⁵ Ex art. 174 del TCE

⁵⁶ SEGRE A., DANSERO D., *Politiche per l'ambiente. Dalla natura al territorio*, Utet, Torino, 2005, pag. 132.

⁵⁷ APRILE M. C., *Le politiche ambientali*, Carocci. Roma, 2008, pagg. 62 – 74.

attraverso l'applicazione di tasse ambientali (imposte pigouviane)⁵⁸, ovvero il riconoscimento di incentivi fiscali. Per comprenderne il meccanismo è opportuno introdurre un concetto ben noto alla microeconomia, quello di "esternalità". L'esternalità è la conseguenza positiva o negativa che ricade su un soggetto per effetto delle scelte effettuate da un terzo. Se tali preferenze generano conseguenze positive, si parlerà di economie esterne, al contrario, si avranno delle diseconomie esterne. Un'esternalità positiva determina un beneficio sociale, viceversa, una negativa produce un costo socialmente rilevante. La necessità di individuare costi e benefici sociali ha una ragione etica e contabile insieme, perché consente di effettuare valutazioni più razionali sul mercato reale, che considerino oltre i benefici/costi privati anche quelli collettivi. Secondo la teoria economica tradizionale, le forze economiche della domanda e dell'offerta, determinano, in automatico, un equilibrio di mercato. L'economista Pigou mise invece in discussione la capacità del mercato di conseguire una condizione di equilibrio in presenza di esternalità. Per comprendere la bontà di tale intuizione è necessario osservare come opera il mercato.

Per definizione

- la funzione di domanda è la linea ascendente che mette in relazione la quantità domandata di un bene e il suo prezzo, ossia la massima disponibilità marginale a pagare per avere un'unità in più del prodotto, tale che, secondo la legge di domanda, vi sia una relazione inversa tra prezzo e quantità domandata,

⁵⁸ L'economista inglese Arthur Cecil Pigou, allievo dell'economista Alfred Marshall nonché padre fondatore dell'Economia del Benessere, fu il primo sostenitore del principio "chi inquina paga", in conseguenza del quale teorizzò l'introduzione di un'imposta sul reddito commisurata al danno ambientale prodotto dalle attività economiche. La sua pubblicazione principale, A. C. PIGOU, *The economy of Welfare*, Macmillan, Londra, 1920, costituisce la base teorica delle politiche interventiste statali. Egli analizza la teoria dell'equilibrio economico generale, dalla quale ricava 2 teoremi fondamentali, basati sull'efficacia e sull'efficienza allocativa delle risorse. Esaminando i principi del *free trade, free market, laissez faire*, che caratterizzano i mercati liberi, individua le imperfezioni insite nei mercati reali, determinati dall'esistenza di esternalità, beni pubblici liberamente fruibili, etc..., causa di fallimento del mercato (*market failure*). Tutto ciò, secondo Pigou, implica un necessario intervento dello Stato che, attraverso l'applicazione di incentivi/disincentivi fiscali, riequilibri il sistema degli scambi.

- la funzione di offerta è la linea crescente che rileva i costi marginali di produzione e mette in relazione il prezzo che i produttori richiedono per produrre una unità del bene in più, tale che, secondo la legge dell'offerta, esista una relazione diretta tra prezzo e quantità offerta.

Ne consegue che l'equilibrio costituisce l'unico punto in cui, a parità di prezzo, la quantità domandata dai consumatori è uguale alla quantità offerta dai venditori. Esso è il luogo d'intersezione tra curva di domanda e curva di offerta, ossia, in termini matematici, il punto per il quale le due funzioni di domanda e offerta si uguagliano.

Graficamente:

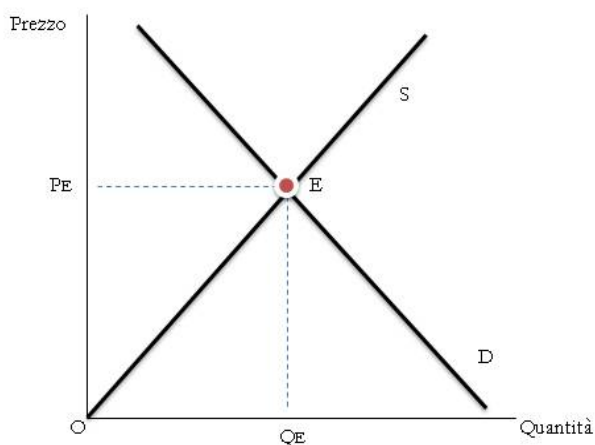


Fig. 3. Funzione della domanda e dell'offerta in un mercato concorrenziale.

Dove:

S = funzione dell'offerta

D = funzione della domanda

P_E = prezzo di equilibrio

E = equilibrio di mercato

In un regime di concorrenza pura la dinamica dei prezzi dei beni riflette la scarsità o l'abbondanza delle risorse: un bene scarso determina una maggiore domanda e quindi un aumento del prezzo dello stesso. Il prezzo, a sua volta, orienta l'allocazione dei beni in funzione alle disponibilità economiche di ciascun soggetto, garantendo un'allocazione efficiente delle risorse. Il punto di equilibrio "E" individua l'allocazione migliore possibile, definita Pareto – efficiente o ottimo paretiano⁵⁹. Tale principio microeconomico si basa su alcuni presupposti, tre dei quali sono i seguenti: il mercato deve essere concorrenziale, i beni oggetto di scambio devono essere suscettibili a una valutazione economica, non deve intervenire alcuna esternalità che alteri le condizioni di scambio.

Pertanto, in linea generale, il sistema di mercato può garantire l'efficiente distribuzione di risorse caratterizzate da un prezzo, ma non può fare altrettanto per i beni ambientali che non hanno una valutazione monetaria⁶⁰ e per gli scambi realizzati in presenza di esternalità. Questa anomalia nel sistema determina quello che viene definito fallimento di mercato (nota 23).

Analizzando il commercio di un bene che subisce un processo produttivo altamente inquinante, emerge che nel mercato si esprimeranno la funzione di domanda e la funzione di offerta. Anche in questo caso i costi contemplati nella funzione di offerta sono quelli che l'azienda sostiene per la produzione del bene (costi interni), mentre non sono rilevati quelli connessi all'inquinamento (costi sociali), che inevitabilmente graveranno sulla collettività⁶¹. Il grafico successivo dimostra che se la funzione di offerta considerasse anche gli oneri sociali (S'), si registrerebbe una variazione in aumento del prezzo del bene scambiato:

⁵⁹ L'ottimo paretiano o efficienza paretiana si realizza quando non sia possibile ridistribuire i beni incrementando il benessere di almeno un soggetto senza ridurre quella di almeno un altro individuo.

⁶⁰ TURNER K., PEARCE D., BATEMAN A., *Economia ambientale*, Il Mulino, Bologna 2003, pag 82

⁶¹ Si veda MUSU I, *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2000, pagg. 17 – 30.

Figura 4. Funzione della domanda e dell'offerta in un mercato concorrenziale in presenza di un'esternalità negativa.

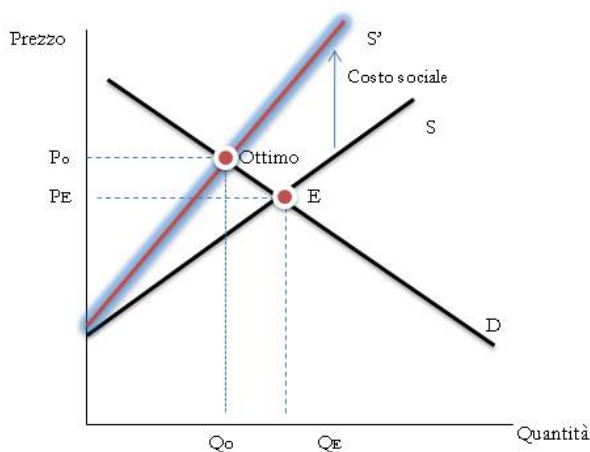


Figura 4. Funzione della domanda e dell'offerta in un mercato concorrenziale in presenza di un'esternalità negativa.

Risulta evidente che l'equilibrio di mercato non corrisponde alla condizione di ottimo sociale. In questo quadro potrebbe dimostrarsi efficace l'intervento dello Stato, poiché si potrebbe ottenere un riequilibrio solo attraverso il sistema di incentivi fiscali.

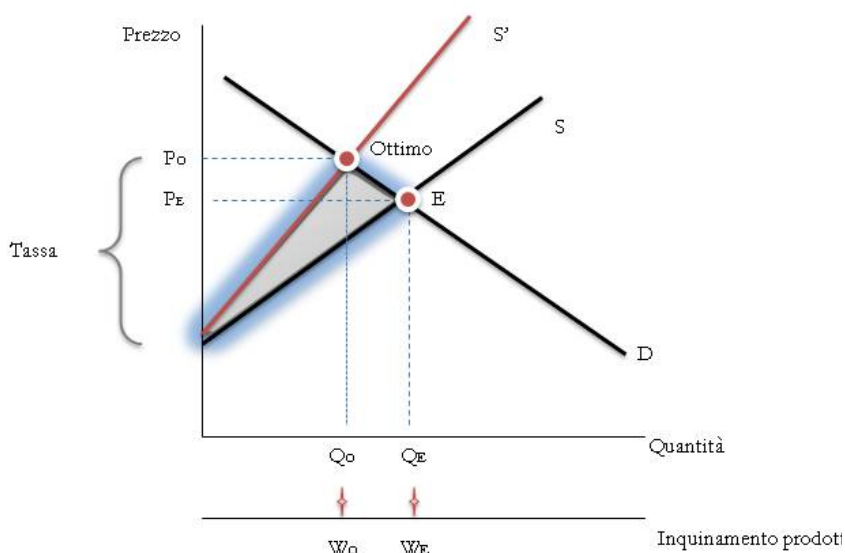


Figura 5. Funzione della domanda e dell'offerta in un mercato concorrenziale in presenza di un'esternalità negativa. Applicazione della tassazione.

Se fosse riconosciuto il costo dell'inquinamento generato in fase di produzione, il bene realizzato subirebbe un aumento di prezzo. Il prezzo di vendita sarebbe costituito dal profitto che intende conseguire il produttore, maggiorato di una quota parte del costo sociale che l'azienda è tenuta a risarcire alla collettività per il danno ambientale cagionato. Tale surplus di costo agirebbe come deterrente sul consumatore, che sarebbe verosimilmente propenso ad acquistare beni sostitutivi a minor impatto ambientale. La domanda di tale bene diminuirebbe da Q_E a Q_O (figura 5), disincentivandone la produzione. Conseguentemente l'inquinamento prodotto si ridurrebbe da W_E a W_O (figura 5).

Si prospetta anche un'ipotesi contraria: L'intervento dell'autorità governativa potrebbe incentivare le imprese a produrre beni che generano esternalità positive. Lo strumento finanziario utilizzato in questo caso sarebbe quello dell'incentivo fiscale, corrisposto in misura proporzionale per ogni unità di bene prodotto. Diminuirebbero i costi medi di produzione e, di conseguenza, il prezzo del bene finito. I consumatori sarebbero incoraggiati ad acquistare tale bene, rispetto ad altri. Attraverso l'intervento dello Stato si conseguirebbe un equilibrio socialmente ottimale. (figura 6)

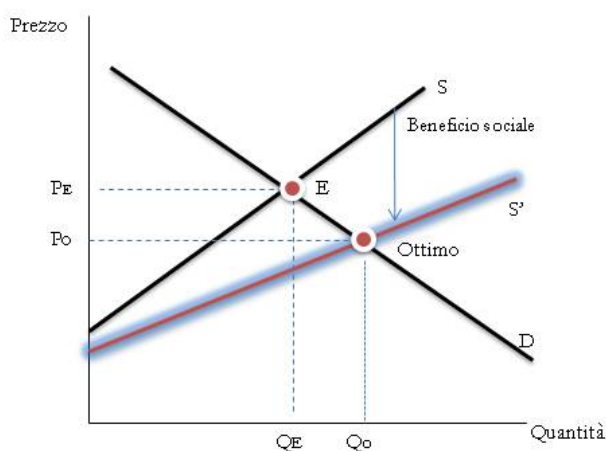


Figura 6. Funzione della domanda e dell'offerta in un mercato concorrenziale in presenza di un'esternalità positiva.

Nella disciplina comunitaria, si fa più volte riferimento al principio «chi inquina paga», che si coniuga con il concetto normativo generale della responsabilità ambientale, elemento ispiratore della contemporanea linea politica europea del settore. Tale principio, contemplato nel I e nel III Programma d’Azione ambientale, è stato ribadito nella direttiva n. 35/2004/CE sulla “responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale”, che propone un sistema di regolamentazione di tipo sia preventivo (ex ante)⁶², sia correttivo (ex post).

In linea con lo stesso, il V Programma d’Azione Ambientale raccomandava il ricorso a strumenti di natura economico – finanziaria, ciò nonostante a livello comunitario questi mezzi non sono ampiamente utilizzati. Al contrario, gli Stati membri, in primis la Scandinavia, oltre la Francia, la Germania, i Paesi Bassi, il Regno Unito, l’Austria e il Belgio, ricorrono sovente all’applicazione di tasse e incentivi fiscali, con gli ottimi risultati visualizzabili sulla seguente tabella (tab. n.1), elaborata in seguito ad una valutazione effettuata su 16 tasse/incentivi ambientali applicate nei Paesi UE.

Tab. 1. Effetto delle tasse ed incentivi statali su un campione di variabili.

Strumento	Effetto ambientale	Effetto incentivante	Osservazioni sull'efficacia complessiva
Tasse ambientali			
Imposta sullo zolfo (S)	+++	+++	In due anni il contenuto medio di zolfo dei carburanti è diminuito notevolmente (40%), provocando una significativa riduzione delle relative emissioni. Malgrado la natura marcatamente fiscale, lo stru-

⁶² In riferimento al sistema di regolamentazione ex – ante, si evidenzia che le direttive 85/337/CEE e 2001/42/CE hanno introdotto il ricorso obbligatorio rispettivamente alla Valutazione di Impatto ambientale (VIA), per la realizzazione di talune categorie di opere ad alto impatto ambientale, puntualmente indicati nella direttiva stessa (impianti di smaltimento di rifiuti, raffinerie, cave, etc..) e alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), riguardante la valutazione dei piani e programmi per l’ambiente.

			mento ha avuto sostanziale effetto incentivante a causa dell'elevata aliquota dell'imposta.
Imposta sul CO2 (S)	?/+	?	Passaggio, nel riscaldamento, dai combustibili fossili a quelli biologici in due anni; maggiore competitività della produzione combinata di energia termica e elettrica.
Imposta sul CO2 (N)	+ +	?	Analisi parziali rivelano effetti quali una riduzione del 3-4% in 2-3 anni delle emissioni totali di CO ₂ , benché la tendenza fosse all'aumento.
Imposta sui voli nazionali (S)	+	?	Qualche effetto sull'accelerazione della sostituzione delle camere di combustione da parte di una compagnia aerea e sulle emissioni in generale in 1-3 anni.
Imposta sui rifiuti (DK)	++	?	Valutazione in corso; spettacolare aumento (del 12-82%) del riuso dei rifiuti da demolizione in 6-8 anni; diminuzione della produzione di rifiuti; l'aliquota dell'imposta quasi raddoppia il costo dell'eliminazione dello smaltimento dei rifiuti.
Tasse d'incentivazione			
Imposta differenziale sulla benzina senza piombo (S)	+++	+++	Tale imposta ha sostanzialmente contribuito alla progressiva eliminazione del piombo in 5-7 anni; il valore dell'aliquota è servito a coprire i costi di produzione della benzina senza piombo - marcato effetto incentivante.
Imposta differenziale sul carburante diesel più pulito (S)	+++	+++	L'imposta differenziale ha prodotto uno spettacolare aumento della quota de mercato dei carburanti "più puliti" conformi a standard ambientali più severi in 3-4 anni. Le agevolazioni fiscali per tali carburanti rappresentano potenti incentivi in quanto rendono i costi di produzione inferiori a quelli dei carburanti normali.
Imposta sui rifiuti tossici (D)	++	++	Riduzione della produzione di tali rifiuti di almeno 15% in 2-3 anni. Si é quindi ridotto il numero di impianti di incenerimento messi precedentemente in

			programma.
Imposta sui NOx (S)	+++	+++	La struttura e l'aliquota hanno fornito un incentivo per misure di controllo e riduzione negli impianti interessati contribuendo a ridurre le emissioni di NOx del 35% in due anni; positivo rafforzamento delle misure di autorizzazione.
Imposta sui fertilizzanti (S)	+	?	Si tratta di uno dei fattori che, nell'ambito della riforma della politica agricola, ha contribuito a ridurre l'impiego di fertilizzanti artificiali in 5-10 anni.
Imposta sull'inquinamento idrico (F)	+	+ 0	Il sistema di agevolazioni fiscali ed i contratti nel settore hanno avuto probabilmente effetti ambientali positivi in 10-12 anni; il gettito è modesto.
Imposta sull'inquinamento idrico (D)	+	+	Effetto positivo sulla richiesta e sulla concessione di permessi per la riduzione dell'inquinamento. Il tempestivo annuncio ha contribuito ad incrementare la costruzione di sistemi di trattamento delle acque reflue.
Imposte di copertura dei costi: a carico dell'utenza			
Imposta sull'inquinamento idrico (NL)	+++	+	L'imposta ha permesso di costituire fondi per un rapido aumento della capacità di trattamento; nonostante la modesta incentivazione fiscale, l'impiego del gettito per aumentare la capacità di trattamento ha causato un notevole miglioramento della qualità delle acque in 10-15 anni.
Imposta sui rifiuti domestici (NL)	+	?/+	Più equa distribuzione dei costi della gestione dei rifiuti domestici; le aliquote variabili hanno probabilmente fornito un'incentivazione alla riduzione dei rifiuti (meno 10-20% procapite).
Imposte di copertura dei costi: imposte finalizzate			
Imposte sulle batterie (S)	++	0	Questo tipo di imposta rende possibile il riciclaggio delle batterie al Pb; nel 1993 il tasso di raccolta è stato del 95% (60% nel 1989); per le altre batterie gli effetti sono ancora incerti.

Tassa sul rumore degli aerei (NL)	+	0	Soddisfacente per quanto riguarda il gettito; ha permesso di coprire il costo delle misure di isolamento acustico nei pressi degli aeroporti.
-----------------------------------	---	---	---

Fonte: European Environment Agency (EEA), 2010.

Didascalia:

+ / ++ / +++ = effetto modesto / medio / elevato

0 = effetto nullo o trascurabile

? = effetto sconosciuto

Un altro tipo di strumento ambientale adottato dalla politica comunitaria si basa sulla creazione di mercati artificiali. Questi vertono sul sistema dell'ET (Emission Trading),⁶³ ossia della negoziazione dei "diritti di emissione", presenti nel mercato in misura proporzionale alla capacità di carico dell'ambiente, quantificata in via preventiva. Il procedimento è il seguente: definita la massa di emissione tollerabile, la si suddivide in titoli, che corrispondono a diritti di emissione immessi sul mercato. I titoli vengono negoziati liberamente. Operano su questi presupposti, ad esempio, le direttive 2003/87 CE e le successive modifiche della stessa, che regolano lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra.

- Strumenti volontari:

Gli strumenti volontari hanno una storia recente, rappresentano, infatti, le innovazioni introdotte dalla moderna politica ambientale europea. Sono definiti "volontari", poiché le imprese scelgono autonomamente e liberamente di adottarli, per valorizzare la propria azienda e raggiungere standard di qualità superiori.

⁶³ Si veda MUSU I, *Economia ambientale ed economia ecologica*, in BROWN L et al., *Economia e ambiente. La sfida del terzo millennio*. Emi, Bologna, 2005, pagg. 15 - 31.

Con il regolamento 880/1992 CE, aggiornato in seguito con il 1980/00 CE, la Comunità europea istituisce il marchio ambientale di qualità ecologica (ecolabel), che contraddistingue quei prodotti caratterizzati da un ciclo di vita (produzione – utilizzo – smaltimento) a ridotto impatto ambientale. Il rilascio della concessione del marchio ecolabel è subordinato al superamento di una valutazione denominata LCA (Life Cycle Assessment), che analizza l'intera filiera produttiva del bene da certificare.

La certificazione ambientale può essere richiesta, oltre che per un singolo prodotto, anche per un intero sistema aziendale. In questo caso si parlerà di SGA (Sistema di Gestione Ambientale), attraverso il quale le imprese, siano esse pubbliche o private, possono pianificare, esaminare e monitorare le performance aziendali connesse all'ambiente (in termini di materie, procedure e processi). L'implementazione di un SGA costituisce un valido supporto alle politiche ambientali aziendali, poiché permette di migliorare le prestazioni ambientali dell'impresa, riducendo al minimo gli effetti impattanti derivanti dallo svolgimento dell'attività economica. I vantaggi derivanti dall'adozione di un SGA sono di tipo competitivo: l'adeguamento volontario e tempestivo a determinati criteri di gestione permette di conseguire un gap temporale in proprio favore, rispetto alla concorrenza. Esso consente inoltre di eseguire il monitoraggio regolare e continuo del sistema aziendale e di ottenere benefici in termini di immagine sociale, di riduzione degli oneri aziendali (es. risparmio energetico) e di maggior sicurezza nell'ambiente di lavoro. Inoltre, costituisce oggi il presupposto necessario per l'accesso agli appalti pubblici e talvolta anche al credito. L'implementazione di SGA segue un iter rigoroso di analisi ambientale, pianificazione e auditing, e si conclude con il conseguimento della certificazione, conferita da un Comitato certificatore. Nel mercato delle certificazioni internazionali la più diffusa è lo standard ISO 14000, quella adottata dall'ONG ISO (International Organization for Standardisation). In Europa,

nell'ambito del Quinto Programma d'azione, con il regolamento 1836/93 CEE, è stato istituito un sistema comunitario di ecogestione e audit denominato EMAS (Environmental Management and Audit Scheme), integrato successivamente, attraverso i Regolamenti (CE) n. 761/2001 "EMAS II" e 1221/2009 "EMAS III".

1.3.1. La strategia comunitaria per la salvaguardia della natura: la Rete Natura 2000

Negli anni '90 l'UE progettò un modello di protezione della biodiversità basato sulla "territorializzazione diffusa della conservazione della natura",⁶⁴ che avrebbe impegnato gli Stati membri in un'azione di tutela ambientale integrata.

A tale riguardo, nel 1992, venne emanata la Direttiva 43/92 CEE "HABITAT", considerabile il principale strumento di politica ambientale comunitario, attraverso la quale si dispose la costruzione di un sistema di AAPP, denominato Rete Natura 2000, diramato su tutto il territorio comunitario. La 43/92 prevedeva che la Rete dovesse essere costituita da "zone speciali di conservazione" (ZSC), individuate sulla base delle disposizioni di salvaguardia degli habitat naturali rari, in ottemperanza a quanto disposto dalla Direttiva stessa, e dalle zone di protezione speciale (ZPS), istituite dalla direttiva 79/409/CEE " UCCELLI", riguardante la conservazione di determinate specie ornitologiche e degli habitat in cui proliferano.

L'intento del legislatore era quello di costruire un sistema di protezione equilibrato ed equi-distribuito geograficamente,⁶⁵ per tale ragione il territorio comunitario è stato suddiviso in 9 regioni, raggruppate per uniformità geografica, ambientale, climatica, ecologica etc..., denominate Regioni Biogeografiche, illustrate nella fig. n. 7.

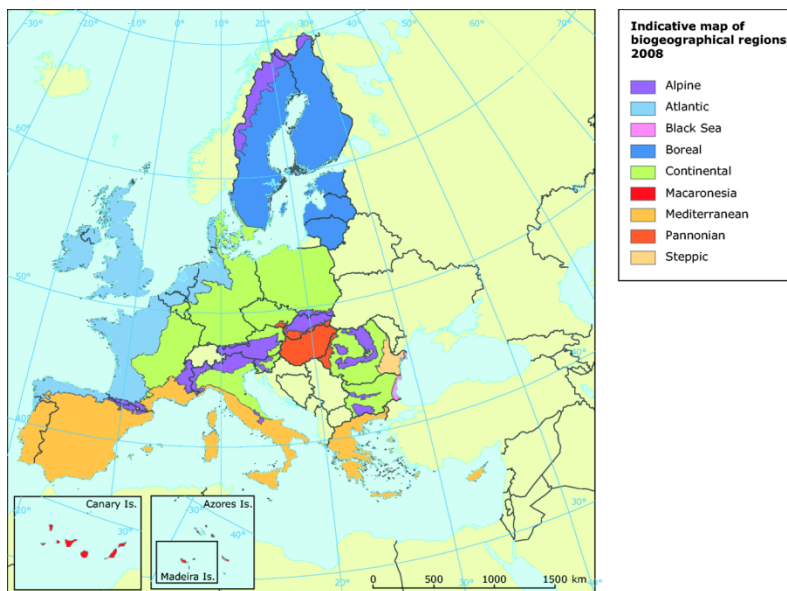
Per l'individuazione delle aree da includere nella Rete Natura 2000 ogni Stato membro ha redatto un elenco di Siti di Importanza Comunitaria (pSIC). La Commissione Europea, sulla base delle liste fornite da ciascuno Stato, ha proceduto alla creazione di una lista SIC comunitaria per ciascuna regione biogeografia. Attualmente la Rete Natura 2000 è composta da 25.000 AAPP

⁶⁴ PLINIO G., FIMIANI P., *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Giuffrè, Milano, 2008, pag.23.

⁶⁵ *Ivi*, pag.23.

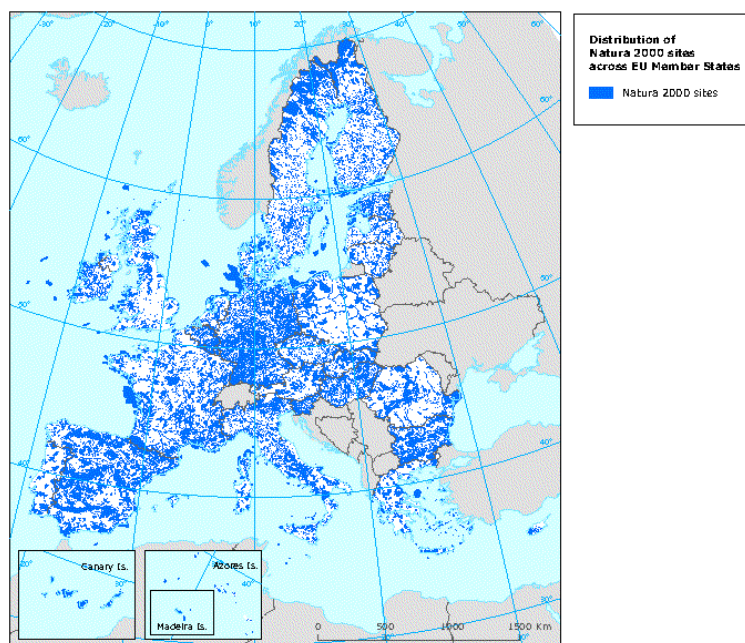
circa e occupa una superficie complessiva di circa 850.000 Km², pari ad oltre il 20% della superficie totale dell'UE. (fig. 8)

Figura 7 Mappa delle Regioni Biogeografiche Europee



Fonte: European Commission Environment, 2010.

Figura 8: Rete Natura 2000



Fonte: European Commission Environment, 2010.

2. La tutela dell'ambiente nel Sistema delle Aree Protette

2.1. I Parchi Naturali: dai Regi Decreti al Codice Urbani

Nonostante la sostenibilità sia l'elemento ispiratore di tutte le forme di governance del territorio⁶⁶, la disciplina giuridica della tutela dell'ambiente ha sofferto in Italia di una legislazione frammentata e disorganica. Posto che "in un Paese come l'Italia, ricco di tradizioni umanistiche ed idealistiche, non poteva trovare facile sviluppo una cultura pratica della tutela dell'ambiente, e degli spazi naturali in genere, che non può che essere basata su forti presupposti scientifici"⁶⁷, le cause di tali inefficienze sono individuabili anche negli avvenimenti storici e politici tormentati che hanno avuto come teatro l'Italia: il passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, i conflitti mondiali, le ostilità tra Stato e Regioni e il conseguente trasferimento di competenze dal centro alla periferia, le diatribe politiche, etc...

Sia pure con lentezza, si è giunti nel corso di quasi un secolo di produzione normativa a definire, sotto il profilo giuridico, i molteplici aspetti implicati nella sfera della tutela ambientale: la conservazione della natura, la tutela del paesaggio, la gestione del patrimonio storico-culturale e la pianificazione territoriale.

I grandi cambiamenti apportati dalle leggi varate nel corso degli anni sono espressione di una progressiva "domanda di natura e di paesaggio", che contraddistingue la condizione umana in epoca post-moderna, e della crescen-

⁶⁶ SPINELLI G., *Paesaggio e turismo: una dialettica propositiva*, in *Paesaggi e sviluppo turistico, Sardegna e altre realtà geografiche a confronto*, in G. Scanu (a cura di), Atti del Convegno di Studi, Olbia 15 – 17 ottobre 2008, Carocci, Roma, 2009, pagg. 47 – 52.

⁶⁷ ABRAMI G., *Verso una nuova cultura della tutela dell'ambiente*, in BRANDIS P., SCANU G. (a cura di), *La Sardegna nel mondo mediterraneo, I parchi e le aree protette*, Atti del Convegno internazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Pàtron, Bologna, 1995, VOL VIII, pag.51.

⁶⁷ L. 6 dicembre 1991, n. 394, art.1.

te “ricerca di identità e senso dei luoghi” nei luoghi in cui si vive, per sfuggire all’omologazione prodotta dalla globalizzazione.⁶⁸

L’analisi della produzione normativa che seguirà, documenta la progressiva evoluzione degli studi condotti in ambito multidisciplinare sulle tematiche relative al paesaggio e alla tutela dell’ambiente nel corso del XX secolo, dimostrando la complessità che caratterizza l’argomento, al punto da renderne difficile anche la sola descrizione e rappresentazione, nonché l’importanza che riveste per il legame imprescindibile che lega l’uomo e il suo territorio. Si potrebbe pertanto affermare che “il paesaggio non esiste senza l’uomo che lo contempla ed ogni uomo contempla volta a volta un paesaggio diverso al variare della sua cultura e dei suoi fini. In questo senso ogni descrizione, ogni rappresentazione, compresi il rilievo e la copia, corrispondono ad un’interpretazione e quindi, in ultima analisi, in quanto selezione a più possibili alternative, ad un atto progettuale.”⁶⁹

I primi dibattiti politici sulle problematiche ambientali risalgono al 1906, insomma, all’“epoca giolittiana”, quando lo Stato era rappresentato dalla monarchia dei Savoia, nel lungo e travagliato regno di Vittorio Emanuele III, mentre la scena parlamentare era dominata dagli esponenti della sinistra liberale. I risultati più incoraggianti raggiunti al tempo sono da attribuirsi, in particolare, all’operoso lavoro di due esponenti parlamentari, gli On. Luigi Rava e Giovanni Rosadi, il primo Ministro dell’Agricoltura nel Ministero Giolitti (1906 – 1909), il secondo sottosegretario nel I e II Ministero Salandra (1914 – 1916), e in quelli Nitti (1919 - 1920), Giolitti (1920 – 1921) e Bonomi (1921 – 1922).

⁶⁸ GAMBINO R., *Introduzione*, in GAMBINO R., TALAMO D., THOMASSET F., *Parchi d’Europa. Verso una politica europea per le aree protette*. ETS, Pisa, 2008, pagg. 21 – 26.

⁶⁹ BORIANI M., *Il paesaggio “storico”: alcune questioni di tutela, manutenzione e uso*, in Ministero per i Beni e le attività Culturali (a cura di), *Atti della I Conferenza Nazionale per il Paesaggio*, Roma 14 – 16 ottobre 1999, Gangemi editore, Roma, pagg.49 -61.

A Giovanni Rosadi si deve l'emanazione meritoria del primo dettato legislativo italiano (la Legge n. 778 del 1922) a tutela delle "bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico", considerati una "rappresentazione materiale e visibile della patria". Il paesaggio è pertanto tutelato in ragione di un apprezzamento estetico, anzi, di un "pregiudizio estetico"⁷⁰, che limita il riconoscimento del suo valore sostanziale.

La classe politica dell'epoca non concepisce il bene paesaggio se non come eccellenza estetica di talune parti che lo compongono, ignora la valenza che assume il territorio letto nella sua completezza, e sottovaluta il significato che possiede la diversità paesistica nel suo insieme, la c.d. "unità nella varietà"⁷¹, considerabile, invece, una chiave interpretativa nodale delle articolazioni storiche, culturali e sociali del passato, nonché espressione e "fondamento dell'identità dell'uomo che lo vive"⁷².

La 778, nota come Legge Croce, poiché Benedetto Croce, allora Ministro dell'istruzione, aveva presentato il disegno di legge, segnerà l'inizio di un processo legislativo, lungo, discontinuo e tormentato, che approderà alla stesura di ulteriori e più elaborate leggi a tutela dell'ambiente e del paesaggio, inaugurando un nuovo ambito del diritto pubblico.

Alle norme sulla tutela ambientale si intrecciano, in quegli anni, le disposizioni sulla conservazione: nascono infatti i primi Parchi Nazionali. Il 3 dicembre del 1922, con Regio Decreto, un ex riserva di caccia reale diviene Parco Nazionale (P. N. del Gran Paradiso), precedendo di pochi giorni la nascita ufficiale del Parco Nazionale d'Abruzzo (11 gennaio 1923). Ad essi se-

⁷⁰ DUMONT I., CERRETI C., *Paesaggio e democrazia*, in *Paesaggi e sviluppo turistico, Sardegna e altre realtà geografiche a confronto*, in G. Scanu (a cura di), Atti del Convegno di Studi, Olbia 15 – 17 ottobre 2008, Carocci, Roma, 2009, pagg. 75 – 96.

⁷¹ GAMBINO R., *Il Paesaggio*, in Ministero per i Beni e le attività Culturali (a cura di), Atti della I Conferenza Nazionale per il Paesaggio, Roma 14 – 16 ottobre 1999, Gangemi editore, Roma, 2000, pagg. 121 – 127.

⁷² CONTI S., *Per il paesaggio. Una grammatica della filosofia progettuale*, in *Paesaggi e sviluppo turistico, Sardegna e altre realtà geografiche a confronto*, in G. Scanu (a cura di), Atti del Convegno di Studi, Olbia 15 – 17 ottobre 2008, Carocci, 2009, Roma, pagg. 54 – 63.

guono, dieci anni più tardi, l'istituzione di altri due Parchi Nazionali, quello del Circeo (1934) e dello Stelvio (1935), le cui leggi istitutive affiancavano al "vecchio" concetto di conservazione quello nuovo della promozione del territorio.

La L. Croce ispirò l'elaborazione di un programma di tutela più organico e articolato che assunse carattere prescrittivo dopo quasi vent'anni, in epoca fascista. Difatti, solo nel 1939 è emanata la Legge n. 1497 (Legge Bottai) sulla "protezione delle bellezze naturali", che pur esprimendo una visione del paesaggio ancorata a valori prettamente estetici, introduceva rivoluzionarie novità quali l'identificazione di ambiti territoriali, che per qualità paesaggistica meritavano l'assoggettamento a tutela, e la redazione di piani territoriali paesistici, da depositarsi nei singoli Comuni. La struttura di questo nuovo dettato normativo costituirà la base delle leggi varate negli anni successivi, che osservano un ordine di coerenza, consequenzialità e continuità rispetto al passato.

Nel 1948, dopo l'approvazione della Costituzione, si scioglie l'Assemblea Costituente della neonata Repubblica Italiana. La nuova Carta Costituzionale contempla tra i principi fondamentali dello Stato Italiano la tutela del paesaggio (art. 9)⁷³, che "nell'interpretazione evolutiva scaturita da un ampio dibattito negli ambienti protezionistici e da un approfondita elaborazione dottrinale e giurisprudenziale – assumerà il carattere più globale ", nel tempo, "di tutela dell'ambiente"⁷⁴.

E' da considerare che, di fatto, la Costituzione non faceva riferimento alla protezione della natura e il paesaggio era assimilato ai monumenti artistici; per estensione si può ritenere che comunque il paesaggio assurga a bene collettivo, da tutelarsi secondo i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato. Sarà la legge costituzionale n 3 del 2001, che riformerà il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, a introdurre le tematiche ambientali nel

⁷³ Costituzione Italiana, art. 9: "La Repubblica [...] tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"

⁷⁴ CERUTI G., *Aree naturali protette*, Editoriale Domus, Rozzano, 1996, pag.14.

dettato costituzionale. “Fulcro del nuovo assetto sono due previsioni contenute nell’art.117. Con la prima, quella del secondo comma, lettera s), si stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di ‘tutela dell’ambiente e dell’ecosistema’; con la seconda, invece, al terzo comma si colloca tra gli ambiti di competenza concorrente tra Stato e regioni la “valorizzazione dei beni [...] ambientali”⁷⁵.

Inizia negli anni ‘60 l’iter legislativo in materie di AAPP. Seguono, da allora, trent’anni di dibattiti politici accompagnati da numerose proposte di legge, sistematicamente differite per motivi legati all’ interruzione delle legislature e alle divergenze politiche tra i gruppi presenti in parlamento. Si giungerà solo nel 1991 all’approvazione del testo finale, considerabile “la sintesi più avanzata dei concetti istitutivi e gestionali da cui decenni si discute”.⁷⁶

La prima proposta di legge approvata alla Camera fu la n.4158 del 1962, su indicazione del C.N.R.⁷⁷. Il p.d.l. cadde insieme alla terza legislatura. A questa ne seguì una del 1964, la n. 1669, su iniziativa di Italia Nostra⁷⁸, che introduceva per la prima volta il sistema della “zonazione”, gli aspetti della salvaguardia e le sanzioni penali a carico dei trasgressori. Seguì un periodo di stasi, dovuto “all’inizio di una lunga stagione di dibattiti, di dispute accese e finanche aspre: in dottrina, in giurisprudenza, nei consigli regionali, nel Parlamento, nel Paese”.

Gli anni ‘70 furono, infatti, caratterizzati da un deciso riordino dell’assetto organizzativo locale. Vennero istituite le Regioni a Statuto ordinario, alle quali furono trasferite le funzioni e le competenze amministrative con-

⁷⁵ PASSAGLIA P, RAIA F. (a cura di), *La protezione dell’ambiente nella disciplina delle aree protette*, in Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico - Università di Pisa, Giappichelli, 2006 pagg.15 -26.

⁷⁶ DACLOM M. C., *La politica delle aree protette*, Maggioli, Rimini, 1990, pag.50.

⁷⁷ Nel 1952 venne nominata la commissione del Consiglio Nazionale delle Ricerche (C.N.R.), a cui fu affidato il compito di elaborare una normativa nazionale sui Parchi Nazionali.

⁷⁸ Nel 1955 venne istituita l’associazione no profit “Italia Nostra”, con lo scopo di promuovere la “cultura della conservazione del paesaggio urbano e rurale, dei monumenti, del carattere ambientale”.

template dall'art. 117 della Costituzione.⁷⁹ Nei successivi D.p.r n. 11/72 e n. 616/77 lo Stato si riservava tutti i poteri inerenti il governo del territorio e la difesa del suolo (tutela dei Parchi Nazionali e tutela dell'ambiente, in senso generale), e conferiva alle Regioni le competenze connesse alla protezione della natura in ambito locale (istituzioni di riserve, Parchi Naturali Regionali, zone umide, ecc.), a condizione che si trattasse di "interventi non contrastanti con quelli dello Stato". Pertanto, conseguentemente alle nuove potestà attribuite, le Regioni eserciteranno la c.d. riserva di legge, producendo norme aventi la stessa forza, dal punto di vista della valenza giuridica, delle leggi statali. Le potestà comporteranno una contrapposizione tra istituzioni centraliste e istituzioni regionaliste: da una parte lo Stato esercita il proprio potere giuridico sulle AAPP nazionali, dall'altra le Regioni avviano una propria legislazione in materia e istituiscono nuove AAPP regionali (Lombardia, Piemonte, Toscana, Liguria). La situazione nella quale opera la tutela è caotica: le finalità, l'organizzazione e le modalità di gestione di ogni Parco variano in funzione delle disposizioni contenute nelle singole leggi che lo ha istituito. "Il braccio di ferro tra regionalismo e centralismo finirà per paralizzare, nella sua esasperazione, qualsiasi iniziativa legislativa".⁸⁰ Diverrà a quel punto indispensabile uniformare l'indirizzo legislativo statale con quello regionale per realizzare un disegno globale, omogeneo e congruo su tutto il territorio nazionale.

Nel 1974 il Governo Moro istituiva il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, riconoscendo specificatamente l'importanza della tutela. Nel frattempo, per effetto di una crescente coscienza ambientalista all'interno dei movimenti politici e sociali e di una collaborazione tra Ministero dell'agricoltura e foreste, Italia Nostra, WWF Italia e CAI, ricominciava l'attività parlamentare per il riordino del sistema giuridico sulle AAPP:

⁷⁹ A partire da tale data avrà luogo un percorso di "regionalizzazione" che concluderà il suo iter con la promulgazione della L. cost. 3/2001 "Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione"

⁸⁰ MOSCHINI R., *La legge quadro sui parchi*, ETS, 2008, Pisa, pag.21.

Nel corso della settima legislatura il Governo stesso si faceva promotore, per la prima volta, di un disegno di legge, il n.711 del 7 febbraio 1980 (disegno di legge Marcora), avente a oggetto il riordino generale della disciplina delle AAPP. Il disegno contemplava la trasformazione dei Parchi Nazionali in Enti di gestione autonomi, coordinati da un nuovo organo, il Consiglio Nazionale per la Protezione del Patrimonio Naturale, composto dai rappresentanti statali, regionali e delle comunità locali. Ribadiva, inoltre, il concetto della ripartizione del territorio del Parco in zone (già prevista nei precedenti p.d.l.) a diversa destinazione e tutela, e conteneva l'indicazione delle attività compatibili e incompatibili con la tutela dell'area protetta. Inoltre, prevedeva l'istituzione di nuove riserve, ulteriori Parchi marini, e ben otto nuovi Parchi Nazionali. Si tratta di un disegno di legge in perfetta armonia con il convegno tenutosi in quell'anno presso l'Università di Camerino, in occasione del quale il WWF formulò la proposta di realizzare entro la fine del 2000 un sistema di aree naturali protette che coprisse una superficie pari ad almeno il 10% del territorio nazionale.⁸¹ Un audace proponimento, se si considera che in quegli anni l'estensione dei territori protetti ammontava al 4,3% della superficie totale del Paese. L'esito finale del 771/80 fu però lo stesso dei precedenti, ma, pur non pervenendo all'approvazione, andava a individuare, nei contenuti, ulteriori aspetti che avrebbero contribuito in futuro alla stesura di una nuova legge.

Il sistema giuridico della tutela delle aree naturali protette continua a vivere, negli anni '80, un clima d'incertezze, mentre prendeva avvio la politica della tutela del mare, attraverso la promulgazione della legge 979/82, che individuava 20 aree marine di reperimento che sarebbero dovute passare al vaglio di un organismo appositamente istituito (la Consulta per la difesa del mare), che avrebbe espresso parere di idoneità per l'attivazione delle singole proce-

81 Anche la III WPC (Conferenza Mondiale dei Parchi Nazionali) tenutasi a Bali (Indonesia) dall'11 al 22 ottobre 1982 adottò, come risoluzione finale, la definizione della quota del 10%, quale porzione di territorio da sottoporre a tutela entro la fine del millennio, impegnando in questo progetto ciascuno Stato partecipante.

di istituzione dei Parchi marini, sulla base dei criteri contenuti nel “Piano Generale di Difesa del Mare e delle Coste Marine dall’Inquinamento e di Tutela dell’Ambiente Marino”. Quello che all’epoca pareva un grande risultato, si rivelò, negli anni, un elemento di disturbo che andava a offuscare gli obiettivi più ambiziosi di una programmazione integrata e globale, che comprendesse tutte le AAPP (marine e terrestri), sottoponendole a un regime di tutela unico, organico e compiuto. Si rileveranno, infatti, negli anni a seguire, innumerevoli disguidi dovuti alle sovrapposizioni della presente norma con la legge quadro sulle AAPP, che entrerà in vigore nel 1991. Una conseguenza inevitabile, se si considera che fino al 1994⁸² i Parchi marini resteranno assoggettati anche al Ministero della Marina Mercantile, mentre quelli terrestri risulteranno di competenza del costituendo Ministero dell’Ambiente, ingenerando non pochi conflitti tra i ministeri.

Nel corso degli stessi anni “il tema della salvaguardia delle AAPP fu incluso in quello più ampio della difesa dell’ambiente con il progetto Melandri del 1983”⁸³, che individuava nel piano del Parco, nella zonizzazione, nella classificazione delle AAPP e nel programma di sviluppo del Parco gli strumenti di gestione dell’area protetta. Il testo della legge, proposto dalla Commissione agricoltura del Senato (relatore il Sen. Melandri) appariva come “un mix, spesso confuso di vecchio e nuovo, e tale rimase, non avendo potuto completare il suo iter parlamentare in seguito allo scioglimento delle Camere”⁸⁴.

Nel contempo, prosegue durante la IX Legislatura l’iter legislativo per la tutela del paesaggio: sotto il Governo Craxi, venne promulgata la L.n.431/85⁸⁵ (Legge Galasso, dal nome del sottosegretario al Ministero dei Beni Culturali e Ambientali) recante “disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare

⁸² Anno in cui verrà soppresso il Ministero della Marina Mercantile.

⁸³ CANNAS R., SOLINAS M., (a cura di), *Primo rapporto sul turismo dei Parchi Nazionali Italiani*, CTS, 2006, Roma, pag.13.

⁸⁴ MOSCHINI R., *La legge quadro sui parchi*, ETS, 2008, Pisa, pag.27.

⁸⁵ Nel 1999 la Legge Galasso verrà abrogata dal D. Lgs 29 ottobre 1999 n.490, che istituisce un Testo Unico formato da 166 articoli, contenente disposizioni legislative in materia di Beni Culturali ed Ambientali.

interesse ambientale", proprio in concomitanza con l' emanazione della prima legge sul condono edilizio⁸⁶. La legge elencava undici ampie categorie di beni da sottoporre a vincolo paesaggistico, segnando definitivamente il passaggio "dal concetto di paesaggio come valore estetico al concetto di paesaggio come bene ambientale".⁸⁷ Furono assoggettate alla tutela le coste dei mari, dei laghi e dei fiumi, le cime delle Alpi e degli Appennini, i boschi, i siti di interesse archeologico, le zone umide, i Parchi e le riserve naturali, nazionali e regionali. In Italia le aree tutelate passarono dal 18% al 47% dell'intero territorio nazionale. La legge attribuiva, inoltre, il potere al Ministero dei Beni Culturali e Ambientali di annullare, entro 60 giorni e con provvedimento motivato, le autorizzazioni rilasciate dalle amministrazioni locali – determinando, non di rado, il proliferare di situazioni di rallentamento e di stasi, se non di degrado, che hanno fortemente inciso sul patrimonio naturale del nostro Paese.⁸⁸ Ripercorrendo le fila della pianificazione paesistica contemplata nella L.1497/39, si rileva che la stessa impartiva alle Regioni l'obbligo di dotarsi dei Piani Paesaggistici e pesanti sanzioni penali ai trasgressori.

Il 1986 fu l'anno della svolta: il vero "giro di boa" si compì, infatti, l'8 luglio con l'istituzione del Ministero dell'Ambiente⁸⁹. Lo stesso autorizzava la creazione dei Parchi Nazionali e dava nuovo impulso alla produzione normativa sulle AAPP:

Nel 1987, durante la X legislatura (anni 1987-1992), per quanto attiene la materia delle AAPP, "quasi tutti i Gruppi parlamentari presentarono a tamburo battente proprie proposte di legge".⁹⁰ La più importante fu la L.1964 del

⁸⁶ La Legge 28/2/1985 n° 47, inizialmente concepita come una legge-quadro in materia urbanistico - edilizia, nei fatti si rivelò strumento per sanare di tutti gli abusi edilizi attuati fino al primo ottobre 1983.

⁸⁷ PASQUALINI SALSA C., *Diritto ambientale. Principi, norme, giurisprudenza*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009, pag.294.

⁸⁸ TAMBURELLI G., *Evoluzione della disciplina a tutela del paesaggio*, Istituto di Studi Giuridici Internazionali, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma, 2004.

⁸⁹ Tale dicastero con la riforma Bassanini (1999) prima e il D.p.r. 140/2009 dopo, acquisirà la denominazione di dell' Ambiente e della tutela del Tutela del Territorio e del Mare (MATTM).

⁹⁰ MOSCHINI R., *La legge quadro sui parchi*, ETS, 2008, Pisa, pag.27.

26 novembre 1987, che approderà a risoluzioni più importanti grazie ai lavori della neonata Commissione ambiente della Camera, costituita dal Ministero dell'ambiente.⁹¹ Il testo della p.d.l., con irrilevanti modifiche, risulterà talmente soddisfacente da indurre il Ministro dell'ambiente, sen. Giorgio Ruffolo, a rinunciare a presentare un autonomo disegno di legge del Governo, affermando la validità dello stesso.⁹²

Nel frattempo, nel 1989, attraverso un nuovo dettato legislativo (la L.183 - "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo"), viene dato maggiore risalto all'aspetto della pianificazione del paesaggio: lo Stato riordina le competenze degli organi centrali e delle amministrazioni locali, stabilendo modalità e tempi di fruizione e gestione del patrimonio idrico e del risanamento delle acque, e vengono attribuiti i compiti di pianificazione e programmazione non più su base amministrativa, bensì territoriale. Nel contempo, nell'ambito della legge "finanziaria" del 1988 e della "Programmazione triennale per la tutela dell'ambiente" del 1989, sono istituiti i seguenti Parchi Nazionali: Dolomiti Bellunesi, Monti Sibillini, Pollino, Foreste Casentinesi - Monte Falterona e Campigna, Arcipelago Toscano e Aspromonte.

Sul volgere degli anni '90, sebbene la produzione normativa in tema di paesaggio fosse progredita, permaneva il problema della gestione delle aree protette, ancora 'imbrigliate' nel conflitto di competenze tra Stato e Regioni. La necessità di una strategia complessiva di valorizzazione degli spazi naturali, di una chiara definizione dei ruoli e degli obiettivi da perseguire, e, soprattutto, dell'elaborazione di un'azione che fosse sinergica e contemplasse "l'organizzazione generale del territorio, in tutti i suoi aspetti gestionali e di tu-

⁹¹ A tale proposito si rammenti che fino ad allora, in assenza di uno specifico Ministero preposto agli affari ambientali, l'elaborazione delle norme legislative in questo campo venivano affidate, di volta in volta, a Commissioni istituite presso altri Ministeri, determinando, nella progettazione della tutela, una prassi confusa e un iter frammentario e rallentamenti, se non paralisi, nei processi decisionali.

⁹² CERUTI G., *Aree naturali protette*, Editoriale Domus, Rozzano, 1996.

tela”⁹³, richiedeva la progettazione di una nuova norma, eliminando il limite della divisione delle competenze nei vari livelli istituzionali.

Nel novembre 1991 veniva approvata in via definitiva la p.d.l n.1964/87, che acquisirà forza di legge il successivo 28 dicembre.⁹⁴ Il disposto legislativo, che detta le norme – quadro in materia di AAPP, regolerà la difesa di tutte le aree sottoposte a tutela nell’ambito del territorio dello Stato, riordinando l’intera materia e rapportando la politica dei Parchi a un ottica di “sistema”. “Tale legge, proprio per la sua natura di ‘legge – quadro’, identifica una struttura istituzionale per la creazione e la gestione delle AAPP e fissa una serie di adempimenti e di atti pianificatori”.⁹⁵

Il modello stabilito dal dettato legislativo pone al centro della protezione ambientale lo Stato, che diviene il coordinatore delle politiche di tutela della nazione, coinvolgendo direttamente Regioni, Enti e popolazioni locali, stabilendo le rispettive competenze e gli specifici campi di azione pertinenti nell’ambito di un programma di pianificazione generale.

Gli aspetti salienti della norma sono:

- l’istituzione del Comitato per le AAPP⁹⁶, cui spetterà il compito di integrare la classificazione della AAPP, adottare il programma per le aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale, approvare l’elenco ufficiale delle stesse (EUAP) e redigere e adottare un nuovo strumento di programmazione: la Carta della Natura. Quest’ultima consiste in “un documento generale a contenuto normativo”⁹⁷, che “individua lo stato dell’ambiente naturale in Ita-

⁹³ PALMIERI N., *Legge quadro sulle aree protette: l’organizzazione generale del territorio nei Parchi Nazionali*, in *Silvae, Rivista tecnico – scientifica del corpo forestale dello Stato*, Anno I, n. 2, 2005, pagg. 9 – 23.

⁹⁴ L.394/91.

⁹⁵ CICERCHIA A., *Pianificazione strategica e ambiente. Teorie, metodi, strumenti esperienze internazionali*, Franco Angeli, Milano, 2005, pag.83.

⁹⁶ Il Comitato è stato soppresso dal decreto legislativo n. 281/1997. Le funzioni ad esso attribuite sono state conferite alla Conferenza Stato-Regioni Autonomie Locali.

⁹⁷ DI PLINIO G., FIMIANI P. (2008), *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Giuffrè, Milano, pag.2.

lia, evidenziando i valori naturali e i profili di vulnerabilità territoriale".⁹⁸ Spetterà altresì al Comitato delle AAPP l'adozione del Programma Triennale per le Aree naturali protette^{99 100};

- l'introduzione della Consulta tecnica per le AAPP, costituita da nove esperti particolarmente qualificati in materia di protezione ambientale, con funzione consultive, chiamata a esprimere pareri tecnico-scientifici;

- l'attivazione della Comunità del Parco, quale organo consultivo in materia di regolamento, bilancio e piano del Parco, costituita dai presidenti delle Regioni e delle Province, dai sindaci dei Comuni e dai presidenti delle comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del Parco;

- la designazione dell'Ente Parco, quale organo di gestione dell'area protetta. Quest'ultimo, ente giuridico autonomo, è dotato di una struttura organizzativa "tipica degli enti di amministrazione, pur presentando caratteristiche proprie funzionali alla gestione tecnica del territorio del Parco.¹⁰¹ Lo stesso è composto da un Presidente (legale rappresentante dell'Ente, nominato con D.M. dell'Ambiente); dal Consiglio Direttivo (organo di governo dell'Ente, composto dal Presidente e da dodici membri avente poteri su tutte le questioni generali e sui bilanci, sui regolamenti, sullo Statuto dell'Ente, etc., che elegge al suo interno la Giunta Esecutiva, Collegio dei Revisori dei Conti, con la funzione di esercitare il riscontro contabile sugli atti posti in essere dall'Ente); dalla Comunità del Parco (organo consultivo, espressione degli interessi delle popolazioni locali) e dal Direttore (di nomina ministeriale, avente funzioni

⁹⁸ Legge 6 dicembre 1991, n. 394, art. 3, co. 3.

⁹⁹ Il Programma triennale delle aree naturali protette specifica i territori che formano oggetto del sistema delle aree naturali protette di interesse internazionale, nazionale determina i criteri e gli indirizzi ai quali debbono uniformarsi lo Stato, le regioni e gli organismi di gestione delle aree protette e regionale, indica il termine per l'istituzione di nuove aree naturali protette, definisce il riparto delle disponibilità finanziarie per ciascuna area e per ciascun esercizio finanziario

¹⁰⁰ Il Programma Triennale per le Aree naturali protette è stato soppresso dal d.lgs. 112/1998.

¹⁰¹ DI PLINIO G., FIMIANI P., *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Giuffrè, Milano, 2008, pag.59.

amministrative).¹⁰² L'Ente Parco redige il regolamento del Parco, che disciplina l'esercizio delle attività esercitabili all'interno di quel territorio e il Piano del Parco, che suddivide l'area protetta in zone differenti, distinte in base al diverso grado di protezione.¹⁰³

La tabella che segue riporta sinteticamente i contenuti più qualificanti della legge quadro, in riferimento agli organi di governo e agli strumenti di programmazione e gestione delle AAPP.

Tab. 2 Organi e strumenti introdotti dalla legge quadro

Ente Parco	
Organi	Organi gestione delle aree marine protette
	Organi gestione delle riserve naturali statali e regionali
	Comitato nazionale per le aree naturali protette*
	Consulta tecnica per le aree naturali protette*
	Presidente del Parco
	Direttore del Parco
	Consiglio Direttivo
	Giunta Esecutiva
	Collegio dei Revisori dei Conti
Strumenti di regolamentazione	Statuto dell'Ente parco
Strumenti di programmazione	Carta della natura
	Programma triennali per le aree naturali protette
	Elenco ufficiale per le aree protette (EUAP)
Strumenti di pianificazione	Piano del Parco
	Regolamento del Parco

¹⁰² È istituito presso il MATTM un apposito albo di idonei ad esercitare la carica di Direttore del Parco.

¹⁰³ La legge individua 4 zone corrispondenti a 4 gradi di protezione: 1) Riserve integrali, 2) Riserve generali orientate, 3) aree di protezione e 4) aree di promozione economica e sociale

* Eliminato col D.Lgs n. 281 del 1997.

* Eliminato con la Legge 15 marzo 1997, n 59.

	Piano Pluriennale economico –sociale per la promozione delle attività compatibili
	Piani di gestione per le riserve naturali statali
	Regolamenti attuativi per le riserve naturali statali

Fonte: Legge quadro sulle aree protette, nostra elaborazione.

La legge, inoltre, stabilisce le competenze tra istituzioni centrali e periferiche, le modalità di reclutamento del personale tecnico e direttivo, e introduce l'Elenco ufficiale delle aree protette (EUAP), un inventario delle aree sottoposte a tutela ambientale tenuto presso il MATTM, che elenca le stesse secondo la seguente, nuova classificazione:

Parchi Nazionali:

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 l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future.

Parchi naturali regionali e interregionali:

I Parchi naturali regionali e interregionali 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 naturalistici dei luoghi, dai valori paesaggistici e artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali.

Riserve naturali (terrestri e marine):

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, in altre parole, presentino uno o più ecosistemi importanti per la

diversità biologica o per la conservazione delle risorse genetiche. Le riserve naturali possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli elementi naturalistici in esse rappresentati.

Zone umide di interesse internazionale:

Le Zone umide di interesse internazionale sono costituite da aree acquitrinose, paludi, torbiere oppure zone naturali o artificiali d'acqua, permanenti o transitorie, comprese le zone di acqua marina la cui profondità, quando c'è bassa marea, non superi i sei metri che, per le loro caratteristiche, possono essere considerate di importanza internazionale ai sensi della convenzione di Ramsar.

Altre aree naturali protette:

Le Altre aree naturali protette – oasi delle associazioni ambientaliste, parchi suburbani, ecc. – sono aree che non rientrano nelle precedenti classi. Si dividono in aree di gestione pubblica, istituite cioè con leggi regionali o provvedimenti equivalenti, e aree a gestione privata, istituite con provvedimenti formali pubblici o con atti contrattuali quali concessioni o forme equivalenti.

Aree di reperimento terrestri e marine:

Le Aree di reperimento terrestri e marine indicate dalle leggi 394/91 e 979/82, che costituiscono aree la cui conservazione attraverso l'istituzione di aree protette è considerata prioritaria.

La L.394 non è solo una norma dispositiva, ma una legge istitutiva. A questa è infatti attribuito il merito di avere, attraverso l'art.34 della stessa, istituito sei nuovi Parchi Nazionali: il Parco del Vesuvio, di Val Grande, di Cilento e Vallo di Diano, del Gargano, il Gran Sasso e Monti della Laga, e della Majella, che dovranno affrontare, come quelli già esistenti e quelli futuri, un iter di riconoscimento ufficiale di status, ovvero un "procedimento di accertamen-

to costitutivo”,¹⁰⁴ attraverso la trascrizione degli stessi nell’ EUAP, secondo i criteri definiti dal Comitato nazionale per le aree protette.¹⁰⁵ Negli anni che seguiranno, in attuazione alle disposizioni contenute nella legge 394 e delle successive normative, nasceranno altri otto Parchi Nazionali: Arcipelago della Maddalena (1994), Asinara (1997), Appennino Tosco – Emiliano (1997), Golfo di Orosei e Gennargentu (1998), Sila (1997), Cinque Terre (1999), Alta Murgia (2004) e Apennino Lucano - Val D’Agri - Lagonegrese (2007), portando il numero totale dei Parchi all’attuale 24. La seguente tabella fornisce una classificazione dei Parchi Nazionali Italiani in funzione alle leggi che ne hanno determinato l’istituzione. La figura n.9 ne rappresenta graficamente la collocazione e l’estensione.

Tabella 3 Prospetto riepilogativo dei Parchi Nazionali Italiani

	Parchi Storici
1)	Parco Nazionale Gran Paradiso (1922)
2)	Parco Nazionale d’Abruzzo (1923)
3)	Parco Nazionale Circeo (1934)
4)	Parco Nazionale Stelvio (1935)
	Parchi istituiti nell’ambito della legge “finanziaria” del 1988 e della “Programmazione triennale per la tutela dell’ambiente” del 1989
5)	Parco Nazionale del Pollino
6)	Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi
7)	Parco Nazionale dei Monti Sibillini
8)	Parco Nazionale di Monte Falterona - Foreste Casentinesi e Campigna

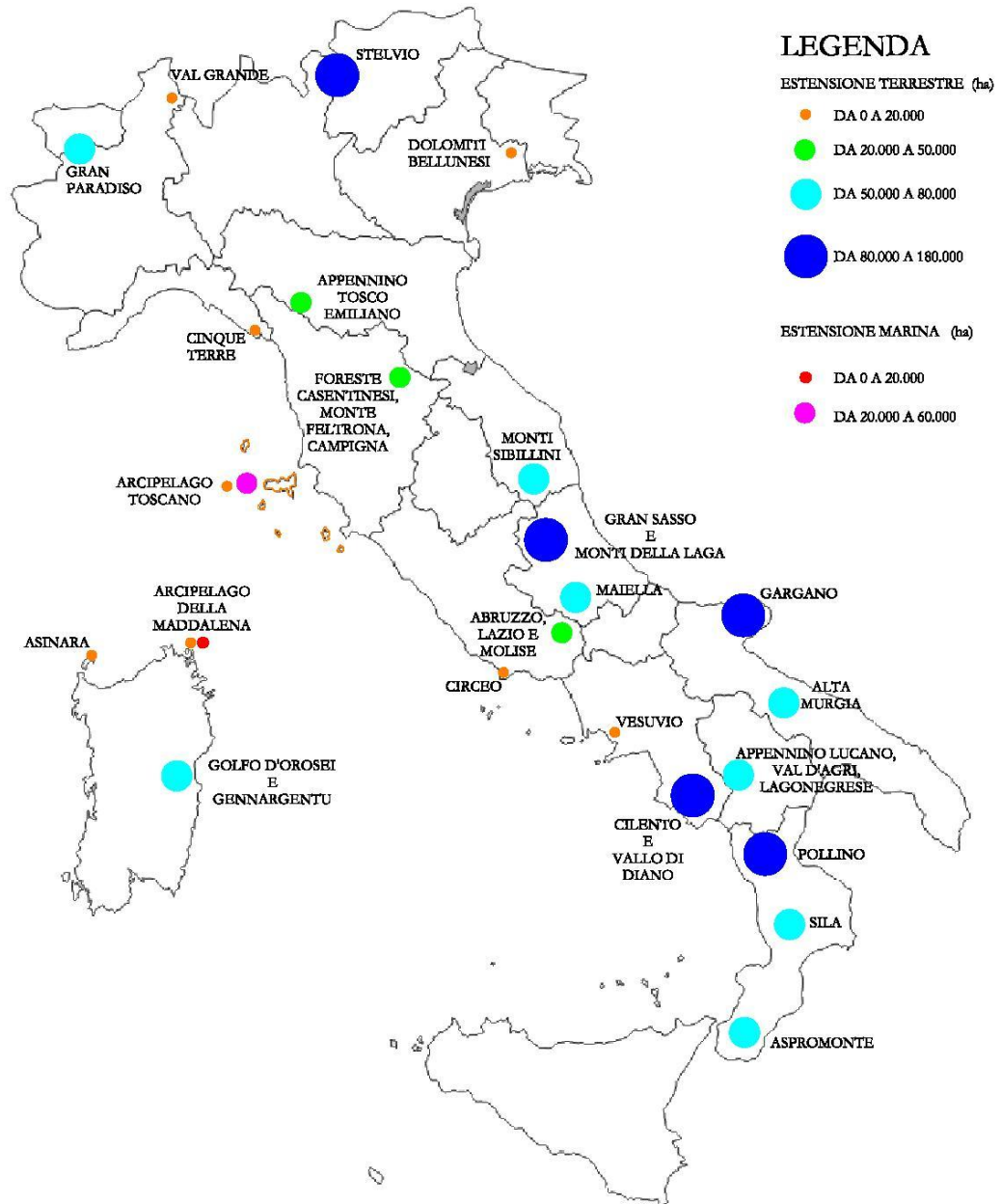
¹⁰⁴ DI PLINIO G., FIMIANI P., *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Giuffrè, Milano, 2008, pag.3.

¹⁰⁵ I criteri a cui si fa riferimento sono quelli stabiliti dalla delibera assunta dal Comitato per le aree protette il 21 dicembre 1993, pubblicata nella G. U. n. 62 del 16 marzo 1994. .

9)	Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano
10)	Parco Nazionale dell'Aspromonte.
Parchi istituiti ex L. 394/91, art. 34	
11)	Parco Nazionale del Vesuvio,
12)	Parco Nazionale di Val Grande
13)	Parco Nazionale di Cilento e Vallo di Diano
14)	Parco Nazionale del Gargano
15)	Parco Nazionale Gran Sasso e Monti della Laga
16)	Parco Nazionale della Majella
Parchi istituiti con provvedimenti successivi alla L. 394/91	
17)	Parco Nazionale dell' Arcipelago della Maddalena (1994)
18)	Parco Nazionale dell' Asinara (1997)
19)	Parco Nazionale dell' Appennino Tosco – Emiliano (1997)
20)	Parco Nazionale delle Cinque Terre (1999)
21)	Parco Nazionale della Sila (1997)
22)	Golfo di Orosei e Gennargentu (1998)
Parchi istituiti ex L. 426/98	
23)	Parco Nazionale dell' Alta Murgia (2004)
24)	Parco Nazionale dell'Apennino Lucano –Val D'Agri - Lagonegrese (2007)

Fonte: www.corpoforestale.it.

Figura 9: Parchi Nazionali italiani. Stato attuale



Fonte: MATTM, 2010. Nostra elaborazione.

La legge quadro ha avuto il merito di ridefinire il ruolo delle AAPP all'interno del nostro Paese, al fine di conferire dinamismo e vigore al sistema nazionale AAPP e coinvolgere le stesse nei processi di cambiamento sociale, culturale e territoriale dello Stato. La stessa è stata decisiva nell'accrescere il numero dei territori sottoposti a tutela e nel confermarne altri "stabilizzandoli in una categoria di protezione più elevata",¹⁰⁶ dando vita a un capitale che "non è solo un patrimonio fisico, ma è anche un patrimonio di istituzioni, di culture che si muovono intorno all'idea stessa di area protetta".¹⁰⁷

La tabella e il grafico che seguono riportano, sinteticamente, il progressivo aumento delle AAPP sottoposte a tutela ambientale, per le quali è stata inoltrata richiesta al MATTM di riconoscimento ufficiale dello status di "area protetta". Tab. 4 Elenco Ufficiale EUAP, anni 1993 – 2010.

TAB 4. EUAP 1993 – 2010

Elenco Ufficiale delle AAPP e successivi aggiornamenti						
aggiornamenti EUAP/Anni	Superficie protetta					
	unità	a terra (ha)	a mare (ha)	totale	% sulla sup. nazionale	% sulla pop.
1993	445					
I/1995	472	1.961.230,20	88.392,80	2.049.623,00	6,5	3,3
II/1996	508	2.106.225,50	160.204,80	2.266.430,30	7,0	3,5
III/2000	669	2.752.951,70	260.992,40	3.013.944,10	9,1	4,6
IV/2002	752	2.788.171,70	266.220,40	3.054.392,10	9,3	4,6
V/2003	772	2.911.851,80	2.820.673,40	5.732.525,20	9,7	4,8
VI/2010	871	3.163.590,71	2.853.033,86	6.016.624,57	10,5	5,3

Fonte: MATTM 2010, nostra elaborazione.

¹⁰⁶ MANZI E., *Parchi americani e parchi italiani: la concretezza e i buroparchi*, in BRANDIS P., SCANU G., (a cura di), *La Sardegna nel mondo mediterraneo, I parchi e le aree protette*, Atti del Convegno internazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Pàtron, Bologna, 1995, VOL VIII, pag.87.

¹⁰⁷ GAMBINO R., *Pianificazione territoriale e strumenti di governance*, copia dattiloscritta, 2008.

Oggi, nel nostro Paese, l'EUAP annovera 871 AAPP:

- 24 Parchi Nazionali che coprono, complessivamente, tra aree terrestri e marine, oltre un milione e mezzo di ettari, pari al 5% circa del territorio nazionale;
- 27 Aree Marine Protette, che si estendono in mare per 222.500 ha circa e interessano oltre 650 Km di costa¹⁰⁸;
- 147 Riserve Naturali Statali, per un totale di 122,776 ettari terrestri;
- 3 aree classificate come "Aree Naturali Protette Nazionali", che si sviluppano in mare per 2.558 ha circa;
- 134 Parchi Naturali Regionali in 1.295 mila ha terrestri;
- 365 Riserve Naturali Regionali, per oltre 230 mila ha a terra e 1.300 in mare;
- 171 Altre Aree Naturali Protette Regionali per oltre 50.000 ha che si estendono quasi esclusivamente a terra.

Tab. 5 Estensione e tipologia delle AAPP italiane

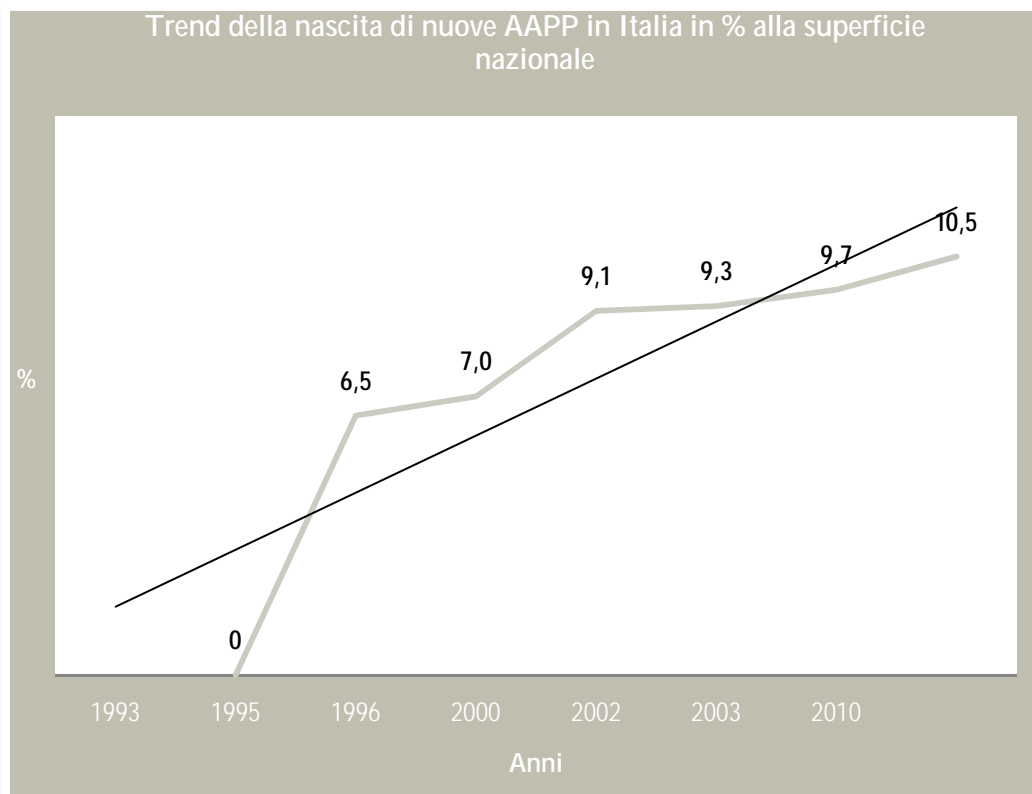
Tipologia	Unità	Estensione terra (ha)	Estensione mare (ha)	Estensione costa (km)
Parchi Nazionali	24	1.465.681,01	71.812,00	
Aree Marine Protette	27		222.442,53	652,32
Parchi Regionali	134	1.294.655,87		
Riserve Naturali Statali	147	122.775,90		
Riserve Naturali Regionali	365	230.240,21	1.284,00	
Aree protette Nazionali	3		2.557.477	5,70
Altre Aree Naturali Protette Regionali	171	50.237,72	18,40	
Totale	871	3.163.590,71	2.853.033,93	658,02

Fonte: MATTM, EUAP, VI aggiornamento, 2010.

¹⁰⁸ Dati Federparchi, e Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), VI Elenco ufficiale delle aree protette, 2010.

Gli aspetti quantitativi della nascita di nuove AAPP generano un inesatto convincimento relativo al generale benessere dello stato di conservazione ambientale in Italia. Se dovessimo tracciare una linea di tendenza, per studiare l'evoluzione in termini numerici della tutela dell'ambiente italiana in seguito alla legge quadro, questa assumerebbe un indiscutibile andamento crescente (vedi Figura 10).

Figura 10



Fonte: MATTM, 2010.

Tale risultato, assunto isolatamente, può essere gratificante, ma non sufficiente a spiegare l'entità dell'intero fenomeno. Un osservatore più analitico dovrebbe, invece, considerare necessariamente anche gli elementi qualitativi connessi alla gestione delle AAPP, per comprendere se la legge quadro, che in

teoria rappresenta un'innovazione, abbia nella pratica avuto una reale applicazione delle norme che incorpora.

In sostanza, l'istituzione di un'area protetta è, in termini assoluti, un risultato positivo, che potrebbe comunque occultare un fallimento, proprio perché l'obiettivo basilare della protezione ambientale appare racchiuso più nella sopravvivenza e nella vitalità dell'area protetta che non nella sua nascita. Questo implica che l'esistenza di un'area protetta abbia valore e senso solo se l'istituzione della stessa è realmente supportata da un durevole presupposto futuro di sostenibilità finanziaria e gestionale, in maniera tale da potere coerentemente perseguire la mission per la quale è stata concepita. Pertanto, la sostenibilità dovrebbe essere valutata non solo in termini di quantità, ma di operatività. Ad esempio, "quando ci si reca negli Stati Uniti a visitare i parchi, i medesimi ci sono. Sono chiaramente segnati sulle carte e alla cartografia corrisponde la realtà."¹⁰⁹ In Italia, non sempre questo accade.

A dimostrazione di quanto asserito, il "Rapporto sulle aree protette" stilato dal WWF¹¹⁰ nel 2006, che analizza lo stato di salute delle AAPP italiane, mette in evidenza una condizione di stallo e precarietà che interessa tutti i Parchi del Paese. Dei 23 Parchi Nazionali esistenti alla data di pubblicazione del Rapporto,¹¹¹ 8 risultano non avere ancora nominato il gestore dell'Ente, 6 sono commissariati, 6 non hanno ancora nominato il Consiglio direttivo, 2 sono in attesa d'essere attivati, quasi tutti gli Enti sono privi di un direttore regolarmente inquadrato. Di conseguenza, in mancanza degli Enti Parco, non è stato possibile redigere i regolamenti, né i piani del Parco e i piani per lo sviluppo economico e sociale delle comunità locali.

¹⁰⁹MANZI E., *Parchi americani e parchi italiani: la concretezza e i buroparchi*, in BRANDIS P., SCANU G.(a cura di), *La Sardegna nel mondo mediterraneo, I parchi e le aree protette*, Atti del Convegno internazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Pàtron, Bologna, VOL VIII, pag.89

¹¹⁰ WWF, *Rapporto sulle aree protette*, 2006.

¹¹¹ Il Parco Nazionale Val d'Agri e Lagonegrese era, all'epoca della pubblicazione del Rapporto, in attesa dei provvedimenti attuativi.

Qual'è dunque il futuro che si prospetta, se è vero che "il futuro dei parchi dipende dal loro passato"¹¹²?

La sintesi è scoraggiante, tanto più se si considera che "con la nuova filosofia della conservazione l'istituzione di parchi e altre zone protette non si identifica più con la sola difesa di specie animali e vegetali [...] ma come un insieme di iniziative da inserire nei progetti di pianificazione territoriale".¹¹³ Pertanto, l'ambiente costituisce "la variabile discriminante l'assetto del territorio" (Prezioso M.2003), mentre il progetto territoriale è l'elemento che sta alla base della pianificazione sostenibile, attraverso la quale si realizzano le politiche di sviluppo sociale. Questo significa che la programmazione è strumento della crescita qualificata, che può compiersi seguendo un percorso considerato "migliore", ossia realizzando un progresso, oppure seguendo un orientamento "peggiore", è quindi determinando un regresso.¹¹⁴

Pertanto, come può una moltitudine di leggi che si susseguono, si contraddicono, si sovrappongono o sono disattese, generare progresso? La complessità della L.394/91 avrebbe richiesto, di per sé, tempi lunghi di implementazione, ma le cause della lentezza dell'azione ambientale italiana sono decisamente da imputarsi alle alterazioni apportate, in sede normativa, ai contenuti della legge quadro, che "nel tempo è stata manomessa e comunque significativamente cambiata e non per aspetti secondari."¹¹⁵

Le modificazioni cui si fa riferimento sono molteplici:
Si inizia col decreto d'abrogazione del Comitato nazionale delle AAPP, le cui competenze sono state trasferite alla Conferenza Stato – Regioni¹¹⁶, ripristi-

¹¹² GAMBINO R., *I parchi naturali*, Nis, Roma, 1992, pag.43.

¹¹³ PINNA M., *I parchi nel moderno rapporto tra uomo e natura*, in BRANDIS P., SCANU G., (a cura di), *La Sardegna nel mondo mediterraneo, I parchi e le aree protette*, Atti del Convegno internazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Pàtron, Bologna, 1995, VOL. VIII, pag.26.

¹¹⁴ ADAMO F., *Il paesaggio nella pianificazione territoriale*, in *Paesaggi e sviluppo turistico, Sardegna e altre realtà geografiche a confronto*, in G. Scanu (a cura di), Atti del Convegno di Studi, Olbia 15 – 17 ottobre 2008, Carocci, Roma, 2009, pagg. 97 – 106.

¹¹⁵ MOSCHINI R., *La legge quadro sui parchi*, ETS, Pisa, 2008, pag.8.

¹¹⁶ D.Lgs n. 281 del 1997.

nando così il vecchio sistema di logoranti e interminabili trafile burocratiche tra uffici ministeriali e regionali, per proseguire con un'importante legge di riforma, la Bassanini,¹¹⁷ che in un contesto di generale riordino della pubblica amministrazione stabilisce nuove disposizioni nell'ambito delle funzioni politiche e amministrative dei Parchi Nazionali. Essa attribuisce alle Regioni la protezione dell'Ambiente marino costiero – isolandolo negli aspetti normativi e gestionali dalle Aree Marine Protette –, dispone la soppressione di una serie di organi nazionali tra i quali il Consiglio Nazionale per l'Ambiente¹¹⁸ e l'Ispettorato Centrale per la Difesa del Mare, e prescrive contestualmente l'emanazione di provvedimenti normativi per la tempestiva sostituzione delle figure istituzionali sopresse con nuovi organismi, ovvero per la distribuzione dei ruoli e delle competenze delle istituzioni cancellate, a quelle sopravvissute. Tale integrazione non avverrà, determinando una falla incolmabile nella struttura normativa.

In seguito sono varate, in attuazione alla Bassanini, il D.lgs. del 31.3.1998 n.112 e, quale processo evolutivo della L.394, la Legge 426 del 1998. Il primo, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", incorpora norme atte a ridimensionare il ruolo centralista dello Stato,¹¹⁹ il secondo, "Nuovi interventi in campo ambientale", che contiene nuove disposizioni in tema di gestione delle aree marine protette, stabilisce la soppressione della Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti (sostituita da una segreteria tecnica), ribadisce l'esclusiva competenza regionale sulle AAPP di in-

¹¹⁷ Legge 15 marzo 1997, n 59.

¹¹⁸ Ricostituito con DM del 04 marzo 2010.

¹¹⁹ Si rimette in discussione tutto: lo Stato non ha più funzione di indirizzo generale della politica ambientale, infatti il DLgs stabilisce che compiti e le funzioni in materia di parchi e riserve statali, siano esse marine o terrestri, rimangano allo Stato, mentre l'individuazione, l'istituzione e la disciplina generale dei parchi e delle riserve nazionali saranno subordinate alla delibere assunte dalla *Conferenza Unificata*, istituita ai sensi del D.L. n. 281 del 1997, nella quale Stato e Regioni operano congiuntamente.

teresse regionale e locale, istituisce nuove AAPP e una Rete Ecologica Nazionale.

Dopo tanta produzione normativa continua a mancare una gestione integrata dei Parchi Nazionali/Regionali terrestri con le attigue Aree Marine Protette (AMP). Si tratta di una discrasia della 394, aggravata dalle norme successive. L'aspetto preoccupante sta nel fatto che manca sia il collegamento terra/mare, sia quello imprescindibile costa/mare. Anche sulla gestione delle AMP regna una grande confusione, affidate come sono alle norme della L.979/82, ma anche a quelle della L.394/91, del Protocollo di Ginevra e della L.426/98.

Nel frattempo è abrogato anche il piano triennale, mentre la Carta della Natura, sopravvissuta ai processi di cambiamento, procede "ad un passo tale che richiederà altri 50 anni per essere completata e quando lo sarà, non andrà neppure del tutto bene, perché essa nel frattempo non ha potuto tener conto dei nuovi aspetti derivanti dalle politiche comunitarie".¹²⁰

Infine, ulteriori cambiamenti sono introdotti con il nuovo Codice dei Beni Culturali,¹²¹ "che di colpo e nella distrazione (anche ministeriale) più totale, ha sottratto al piano del parco la componente e competenza paesaggistica".¹²² Difatti, mentre la legge quadro stabiliva che l'approvazione dei piani dei Parchi determinasse la sostituzione delle prescrizioni contenute nel piano paesaggistico (allora denominato paesistico), con la riforma del Codice Urbani (e l'integrazione dello stesso per mezzo del D.l. 157/2006) spetta al piano paesaggistico la funzione di regolamentare il territorio regionale, comprese le aree Parco, mentre è compito degli Enti Parco adeguare i propri piani in funzione

¹²⁰ MOSCHINI R., *Parchi e istituzioni: novità e rischi*, ETS, Pisa, 2007, pag.11.

¹²¹ Codice dei Beni Culturali, noto anche come Codice Urbani, D.lgs 22.1.2004 n. 42, successivamente modificato ed integrato dai D.Lgs n. 156 e n. 157 del 24.3.2006.

¹²² MOSCHINI R., *Parchi e istituzioni: novità e rischi*, ETS, Pisa, 2007, pag.9.

delle disposizioni contenute nel piano paesaggistico.¹²³ Pertanto, il Piano del Parco è sovraordinato ai Piani Territoriali di Coordinamento (P.T.C), e ai Piani Regolatori Generali (P.R.G.), ma subordinato al piano paesaggistico. Oggi, a quasi vent'anni dall'emanazione della legge quadro, sembrano maturi i tempi per una sua revisione, tanto è vero che il MATTM ha ufficializzato la notizia di un progetto di riforma "Prestigiacomò" in itinere.

Abbiamo fin qui inteso rilevare l'importanza dell'adozione del Piano del Parco, poiché costituisce lo strumento di pianificazione fondamentale dell'area protetta, di cui definisce e coordina "l'organizzazione generale",¹²⁴ istituendo un raccordo tra Ente Parco, Enti pubblici territoriali e popolazione. In assenza di questo documento programmatico, non è perseguibile alcuna azione strategica di governance del territorio.

La procedura di adozione e approvazione del piano del Parco è lunga e articolata, sia perché coinvolge tutti gli Enti territorialmente interessati, sia perché segue un iter amministrativo complesso, che si snoda in tre fasi. La prima riguarda l'Ente Parco e consiste nella stesura di un documento preliminare. Una volta approvato dal Consiglio dell'Ente Parco, è trasmesso agli Enti territoriali. Nella seconda fase, l'elaborato è depositato presso le sedi dei Comuni/Comunità montane/Province/Regioni interessate, per consentire agli interessati di presentare le proprie osservazioni, alle quali l'Ente Parco è tenuto a rispondere entro 30 gg. Tale procedimento di consultazione pubblica, permette alle parti di formulare le proprie deduzioni e controdeduzioni, nonché di accertare la conformità del documento elaborato agli strumenti di pianificazione territoriale. Infine, nella terza fase, la Regione, d'intesa con i Comuni e l'Ente Parco, determina il contenuto definitivo del piano, emanando il provvedimento d'approvazione e procedendo alla pubblicazione dello stesso sulla

¹²³ AMOROSINO S., *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici alla luce del Codice Urbani*, in AEDON Rivista di arti e diritto on-line, n. 3, Il Mulino, 2006.

¹²⁴ Legge quadro sulle Aree Protette n. 394/91, art. 12, co. 1

G. U. e sui Bollettini Ufficiali Regionali. La stessa procedura è osservata per le modifiche e gli aggiornamenti, cui è necessario provvedere almeno ogni 10 anni.

La tabella che segue schematizza l'iter di approvazione del Piano del Parco sopra descritto.

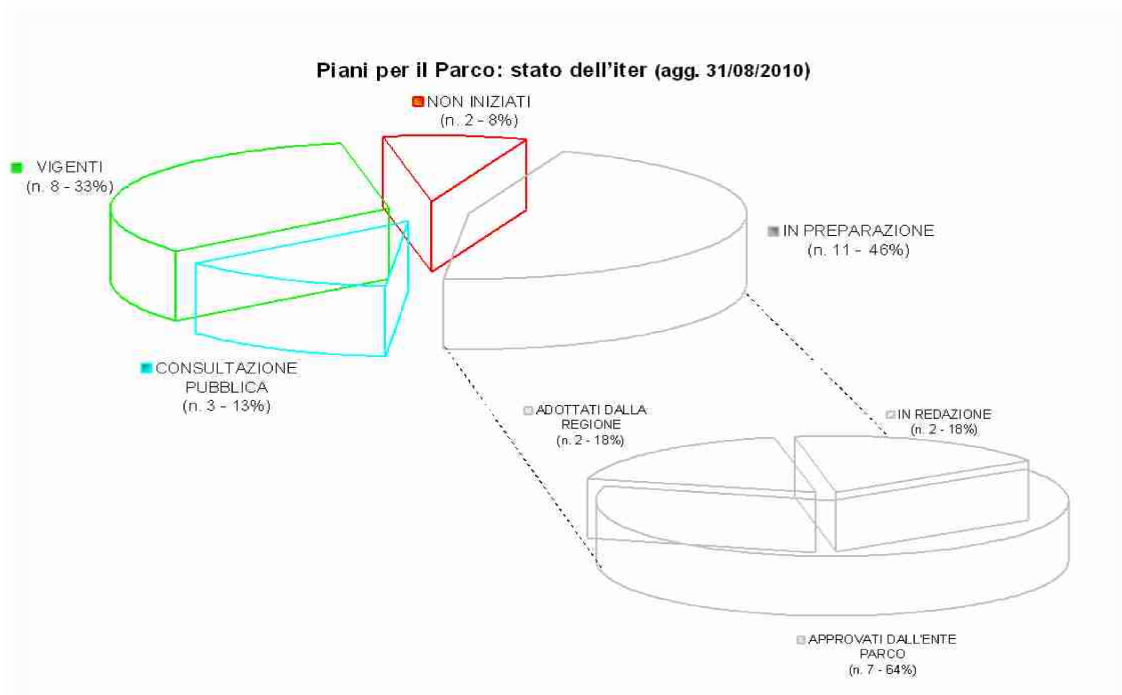
TAB 6 Iter di approvazione dei Piani del Parco

Iter dei Piani per il Parco (L. 394/1991 - art. 9, commi 3+8)				
FASI	AZIONI	DURATA	SOGGETTI	ATTI FORMALI
- 1 - PREPARAZIONE E ADOZIONE DEL PIANO	Istituzione Ente Parco e relativi organi		Presidente della Repubblica	Decreto
			Ministro dell'Ambiente	Decreto
			Presidenti Province e Regioni	Delibere Giunta/Consiglio
			Ministro del Tesoro	Decreto
			Consiglio Direttivo	Delibera
	Predisposizione del Piano per il parco	18 mesi	Ente Parco Comunità del parco	Parere Comunità del Parco
	Definizione dei criteri per la redazione			
Espressione del parere sul piano				
Approvazione del Piano				
Inoltro del Piano alle Regioni		Consiglio direttivo	Delibera	
Adozione del Piano	90 giorni	Regioni	Delibera di Giunta	
- 2 - DEPOSITO E CONSULTAZIONE PUBBLICA	Deposito del Piano presso le sedi dei comuni, delle comunità montane e delle Regioni	40 giorni	Ente Parco	Comunicato Direttore Ente Parco
	Presentazione delle osservazioni sul piano	40 giorni	Chiunque con interessi rappresentativi	Modalità stabilite da regolamenti specifici emanati dall'Ente parco
	Espressione del parere sulle osservazioni e trasmissione alla Regione	30 giorni	Ente Parco	
- 3 - APPROVAZIONE E PUBBLICAZIONE	Pronuncia sulle osservazioni	120 giorni	Regione d'intesa con □ l'Ente parco per le zone a), b) e c) comma 2 art. 12 L. 394/91 e smi; □ Comuni per le zone d) comma 2 art. 12 L. 394/91 e smi	
	Emanazione del provvedimento di approvazione		Giunta regionale/Consiglio regionale	Decreto
	Pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e sui Bollettini ufficiali regionali	?		
DURATA ITER DEL PIANO		~ 30 mesi		

FONTE: ISPRA, 2010.

In Italia solo un terzo dei Parchi Nazionali¹²⁵ ha concluso l'iter di approvazione del proprio piano. Le figure 11 e 12 che seguono illustrano lo stato degli iter di approvazione dei piani parco, aggiornato al 30 agosto 2010.

Figura 11

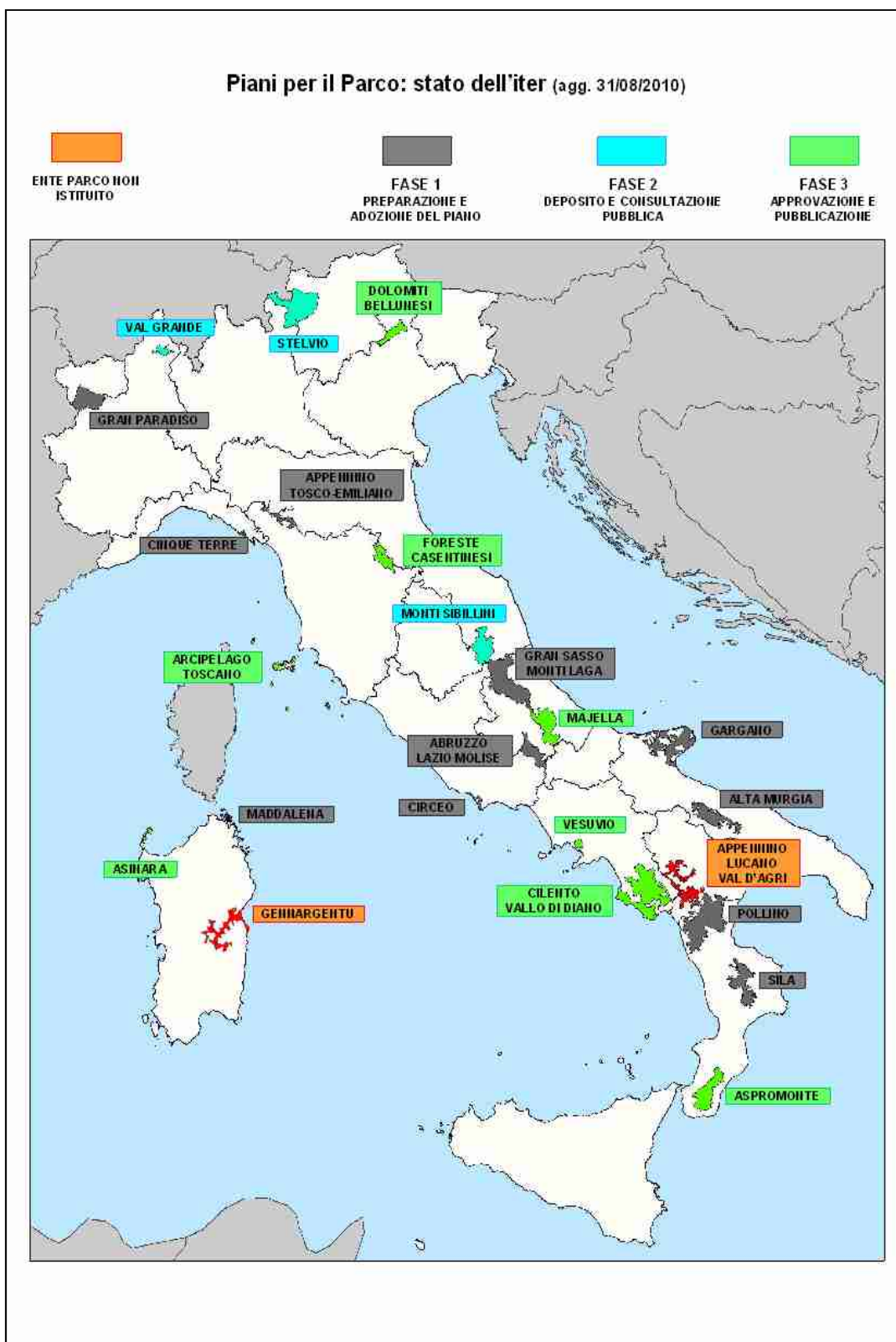


FONTE: ISPRA, 2010.

Pertanto, solo 8 P.N. hanno approvato e pubblicato il proprio piano, impiegando, mediamente, 13 anni. Tra gli otto "virtuosi" i migliori sembrano essere quello delle Dolomiti Bellunesi, che ha approvato il proprio piano nel 2001 (sebbene abbia impiegando 8 anni, anticipando tutti di 9 anni) e il P.N. dell'Arcipelago Toscano, il cui Ente Parco è stato istituito nel 2006, concludendo l'iter di approvazione del piano 'solo' dopo 4 anni, nel 2010. (tabella 7)

¹²⁵ D'ora in poi P.N.

Figura 12



FONTE: ISPRA, 2010.

TAB 7. Quadro sinottico della cronologia di approvazione dei Piani del Parco

Piani per il Parco: quadro sinottico tra cronologia dell'iter e dati territoriali (aggiornamento al 31/08/2010)

DENOMINAZIONE DEL PARCO NAZIONALE	Anno istituzione Parco Nazionale	FASE 0 - Effettive B.N. Parco	FASE 1 (Decreto del capo 2° mese)					FASE 2 (Decreto del capo 3° mese)			FASE 3 (Decreto del capo 4° mese)		Intervento temporaneo in attesa dell'istituzione del Parco o altro provvedimento nazionale	
			PREPARAZIONE E ADOZIONE					DEPOSITO E CONSULTAZIONE PUBBLICA			APPROVAZIONE E PUBBLICAZIONE			
			1.1 - Presentazione del Piano al P.R. Parco	1.2 - Definizione criteri per la costituzione	1.3 - Esposizione del piano al Parlamento	1.4 - Approvazione del Piano	1.5 - Invio alla Regione o al Ministero del Piano	2.1 - Deposito Piano o Presentazione dello stesso al Parlamento	2.2 - Esposizione piano al Parlamento	2.3 - Produzione della legge	3.1 - Pubblicazione dell'approvazione	3.2 - Pubblicazione del Piano		
Solto di Croci e Genargenti	1938	-----												
Appennino Ligure - Val d'Agri - Lago di Rese	2007	-----												
Monte Pelicciolo - Madonnesa	1994	1996		2009										13
Cinque	1934	2005		2009										4
Sia	2002	2002		2009										7
Gran Paradiso (*)	1922	1947				2009								18
Monte Corno, Lago e Monte (*)	1923	1950				2006								15
Monte	1988	1993				2009								16
Garano	1991	1995				2010								15
Appennino Tosco-Emiliano	2001	2001				2009								8
Monte Murgia	2004	2004				2010								6
Gran Sasso e Monti della Laga (**)	1991	1995				2004, 2006								9,11
Cinque Terre	1999	1999				2002								3
Val Grande	1991	1993				1999	2007							14
Monti Sibillini	1988	1993				2006	2007							14
Monte	1935	1993				2006	2009							16
Monte e Val di Gioia	1991	1991				2003		2007			2010			19
Monte	1991	1991				2003		2007			2010			19
Monte Pelicciolo (***)	1990	1993				2000		2000			2001, 2009			8
Monte Casentinesi, Monte Falterona, Campagna	1993	1993				2005		2008			2010			17
Monte Pelicciolo	1994	1994				2006		2007			2009			15
Monte Pelicciolo	1991	1995				2004		2008			2009			14
Monte Pelicciolo	1993	2006				2008		2009			2010			4
Monte Pelicciolo	2002	2002				2007		2009			2010			8

Fonte: Elaborazioni ISPRA su provvedimenti nazionali regionali e degli Enti Parco

LEGENDA

B.N.P. Bolle Nazionali Regionali

O.U. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana

2009 mese di 31/08/2010

NOTE

(*) Per il P.N. del Gran Paradiso (Ente Parco) istituito nel 1947 e per il P.N. di Abruzzo, Lazio e Molise (Ente Parco) istituito nel 1990 come anni di inizio del Terzo Piano e la sua attuazione nel 1991, anno di entrata in vigore della legge n. 294 "Legge quadro sulle aree protette"

(**) Per il Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga, istituito nel territorio delle Regioni Abruzzo, Lazio e Marche, sono state approvate le leggi relative ai provvedimenti di adozione più recente e più recente

(***) Il P.N. della Bocca di Belvedere nel 2009 ha ricambiato la parte di gestione del primo Piano approvato nel 2001 (L. 394/1991 art. 12, c. 5)

FONTE: ISPRA, 2010.



2.2 Analisi socio economica dei Parchi Italiani

In Italia, i Parchi Nazionali rappresentano circa il 3% di tutte le AAPP del Paese, e nel loro complesso ricoprono il 5% della superficie nazionale. Essi interessano territori ricadenti in 18 Regioni dello Stato, coinvolgendo 522 comuni, circa 22 in media per Parco, con punte minime di 1 per quelli sardi dell'Asinara e della Maddalena e massime di 80, per quello Calabrese del Cilento e Vallo di Diano. Da questa prima osservazione si desume che esista una differente complessità gestionale che caratterizza i vari Parchi Nazionali. In linea generale non è scorretto affermare che ciascun area protetta incorpora proprie difficoltà di governo, ascrivibili alle caratteristiche specifiche di ciascun territorio. La difformità dei sistemi territoriali, delle strutture amministrative e delle condizioni socio economiche che qualificano gli spazi attigui e compresi nelle AAPP, rendono ciascun P.N. unico e sostanzialmente diverso da tutti gli altri. Questa diversità non è contemplata nella norma, che stabilisce criteri di gestione uguali per tutti. L'applicazione delle disposizioni di legge determina, però, esiti differenti, che dipendono in parte dalle risposte che il territorio riesce a dare e, in parte, dalle competenze di chi, tecnicamente, è preposto alla gestione operativa dell'Ente.

L'aspetto gestionale è inoltre profondamente legato alla capacità finanziaria di ogni Ente, i finanziamenti pubblici stanziati dallo Stato in virtù del fatto che la protezione della natura rappresenta un fine istituzionale, sono spesso l'elemento determinante della longevità di queste aree, che difficilmente riescono a remunerare il proprio capitale autonomamente. Pertanto, in assenza di contributi finanziari governativi, l'apparato amministrativo – gestionale dell'area protetta non potrebbe garantire la sopravvivenza della stessa. L'ammontare degli stanziamenti varia in funzione degli indirizzi assunti dal governo in materia di spesa pubblica. Le manovre finanziarie varate

nell'ultimo triennio hanno stabilito una progressiva netta diminuzione dei contributi destinati a favore delle AAPP, che potrebbero raggiungere il minimo storico nell'anno 2011, in seguito ad una probabile ulteriore riduzione dei fondi di oltre il 50 %. La tabella che segue riporta i valori delle stanziamenti erogati a favore delle AAPP nel quinquennio 2005 – 2010, con specifica indicazione delle voci di spesa individuate per l'annualità 2010.

Tab. 8: Contributi erogati dal MTTM a favore delle AAPP, annualità 2005 – 2010. Destinazione dei fondi stanziati per l'anno 2010.

Fondi (importi in €)	Anno					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totale erogato alle AAPP	53.315.912,00	49.980.000,00	61.384.287,02	61.252.459,00	56.176.730,00	53.946.331,00
di cui agli Enti Parco Naz.li	44.889.581,35	41.180.000,00	52.114.207,38	55.343.310,00	51.972.000,00	49.532.504,65
 così suddivisi 						
Contributi a favore dei Parchi Naturali				48.424.479,65		
Contributi a favore del: Parco Tecnologico ed Archeologico delle Colline Metallifere grossetane, Parco Museo delle Miniere di zolfo delle Marche, Parco Museo delle Miniere di zolfo delle Marche				1.108.025,00		

Fonte. MATTM, 2010, nostra elaborazione.

Per quanto riguarda gli stanziamenti a favore dei 24 Enti Parco Naturali, il criterio di ripartizione operato è il seguente: una parte del finanziamento viene corrisposto a copertura delle spese fisse¹²⁶ sostenute per la gestione ordinaria degli Enti, il saldo della somma disponibile viene suddivisa tra i vari Parchi, secondo i criteri stabiliti dal MATTM. Pertanto, la prima parte del finanziamento viene desunta dai rendiconti degli anni precedenti,¹²⁷ il residuo, consistente in un importo variabile, viene ripartito tra i vari P.N. applicando un coefficiente distributivo, studiato sulla base dell'efficienza gestionale dimostrata dagli Enti gestori e della complessità territoriale e amministrativa di ciascun Parco Nazionale.

Esulano dai criteri sopraesposti i P.N. dell'Appennino Lucano e il P.N. del Golfo di Orosei e Gennargentu. Il primo, di recente istituzione, è considerabile ancora in una fase di avvio, per tale motivo ad esso, per quanto riguarda l'anno amministrativo 2010, è stato erogato un contributo ordinario di €550.000,00; il secondo, invece, pur esistendo sulla carta da oltre 12 anni, nei fatti è paralizzato da pesanti ostacoli sociali e politici che non gli hanno permesso di decollare, per tale motivo quest'Ente non riceve finanziamenti.

La tabella che segue riporta dettagliatamente l'ammontare degli stanziamenti erogati dal MATTM a favore dei P.N. nell'anno 2010. Viene indicato sia l'importo totale corrisposto a ciascun Ente Parco, sia la suddivisione dello stesso nelle due voci che lo compongono: contributo per spese fisse e contributo variabile.

¹²⁶ Tale voce considera le retribuzioni del personale, le utenze, i fitti passivi, i costi per il CTA, gli indennizzi corrisposti per i danni provocati dalla fauna selvatica etc.). A tale proposito si specifica che è il CTA costituisce il Coordinamento per la tutela dell'ambiente. Questa voce di costo comprende gli oneri per la manutenzione dei mezzi utilizzati nell'attività di sorveglianza).

¹²⁷ CTA: Coordinamento per la tutela dell'ambiente. Questa voce di costo comprende gli oneri per la manutenzione dei mezzi utilizzati nell'attività di sorveglianza)

Tab. 9: Contributi erogati dal MATTM ai Parchi Nazionali Italiani nell'anno 2010

Parco Nazionale	Contributo spese fisse	Contributo proporzionale	Contributo totale
Abruzzo, Lazio e Molise	283.734,99	647.811,77	931.546,76
Alta Murgia	1.277.267,12	672.649,54	1.949.916,66
Appennino Lucano, Val d'agri e Lag.	550.000,00	0,00	550.000,00
Appennino Tosco-Emiliano	734.969,51	393.827,67	1.128.797,18
Arcipelago La Maddalena	907.485,63	90.585,04	998.070,67
Arcipelago Toscano	1.302.162,83	374.127,85	1.676.290,68
Asinara	400.913,26	95.533,59	496.446,85
Aspromonte	1.699.221,95	901.268,78	2.600.490,73
Cilento e Vallo di Diano	2.038.152,03	1.768.531,28	3.806.683,31
Cinque Terre	1.728.875,42	446.761,13	2.175.636,55
Circeo	681.580,30	142.818,35	824.398,65
Dolomiti Bellunesi	754.986,93	575.979,88	1.330.966,81
Foreste Casentinesi	983.717,33	322.511,28	1.306.228,61
Gargano	1.496.485,26	1.028.284,88	2.524.770,14
Golfo di Orosei e Gennargentu	-	-	-
Gran Paradiso	3.500.778,10	771.828,64	4.272.606,74
Gran Sasso e Monti della Laga	2.549.934,76	1.235.490,53	3.785.425,29
Maiella	693.710,79	970.022,72	1.663.733,51
Monti Sibillini	1.307.961,54	480.640,43	1.788.601,97
Pollino	3.607.059,86	1.162.506,11	4.769.565,97
Sila	1.010.713,28	621.181,85	1.631.895,13
Stelvio	4.290.955,79	1.173.217,58	5.464.173,37
Val Grande	720.687,16	267.583,75	988.270,91
Vesuvio	1.255.998,32	503.964,84	1.759.963,16
Totale €	33.777.352,16	14.647.127,49	48.424.479,65

Fonte. MATTM, 2010, nostra elaborazione.

L'accesso ai finanziamenti è pertanto collegato a due variabili: una di tipo geografico-amministrativo ed una di tipo qualitativo. La prima considera le condizioni fisiche-geografiche (superficie totale, grado di naturalità, altimetria, etc..), e gli aspetti amministrativi dell'area protetta (numero delle regioni e dei comuni coinvolti, densità abitativa, etc.); la seconda tiene conto della qualità della governance dell'Ente gestore: tanto più è elevata lo standard della gestione, tanto maggiori sono gli stanziamenti erogati.

Sulla base di queste considerazioni è stata condotta l'analisi di seguito esposta, suddividendo lo studio per aree tematiche:

- complessità territoriale,
- complessità amministrativa,
- complessità del sistema socio-economico,
- governance.

Per ciascuna di queste macro aree sono state individuate delle specifiche variabili ascrivibili ad ogni singola unità statistica (Parco Nazionale). Le variabili sono state scelte in funzione dei criteri assunti dallo stesso MATTM per l'erogazione dei fondi e in virtù di quanto prescritto o raccomandato dalle norme nazionali e comunitarie in materia. Dall'elaborazione dei dati è stato possibile ricavare, per ciascuna macroarea, un set di indicatori statistici di base, i cui prodotti sono stati sottoposti ad un processo di normalizzazione, applicando il seguente criterio:

- **[0-1]** per i dati qualitativi, rielaborati in modo da essere compresi nell'intervallo [0-1],
- **Percentualizzazione** per i dati quantitativi: fatto 100 un dato di riferimento, gli altri sono stati modificanti in modo relativo.

I risultati ottenuti sono stati sottoposti ad un procedimento di aggregazione, attraverso un modello matematico di combinazioni lineari, al fine di ottenere

un unico **ISA** (Indicatore Sintetico di Area – rating di settore), applicando la formula:

$$\mathbf{ISA} = \text{IND}_x + \text{IND}_y + \dots + \text{IND}_n = \bullet \cdot \dots \cdot \text{IND} \cdot$$

Pertanto, a lavoro ultimato, mediante la semplice lettura degli ISA di settore, è possibile ottenere per ogni Parco Nazionale esistente in Italia un'informazione sintetica ed immediata, per ogni area oggetto di studio, capace di sintetizzare una serie articolata di variabili.

Il lavoro svolto contempla tutti i Parchi Nazionali italiani esistenti alla data del 30 novembre 2010, ad esclusione dei sopracitati P.N. dell'Appennino Lucano e P.N. del Golfo di Orosei e Gennargentu, in quanto per il primo la quantità dei dati statistici disponibili risulta essere inadeguata all'analisi effettuata, per il secondo non esiste alcun elemento di osservazione meritevole di stima.

- **Complessità territoriale**

L'analisi della complessità territoriale è finalizzata all'esplorazione delle peculiarità geografiche dell'area protetta. L'indagine su questo frangente deve necessariamente considerare le seguenti variabili:

- A. l'estensione territoriale dell'area Parco,
- B. l'estensione totale dei Parchi Nazionali,
- C. la superficie dei Comuni ricadenti nell'area Parco,
- D. le caratteristiche altimetriche dell'area Parco,
- E. il grado di accessibilità esterna al Parco.

Le variabili suindicate sono state analizzate singolarmente, procedendo come di seguito esposto:

Date le variabili A, B e C: estensione territoriale di ciascun P.N., superficie dei Comuni compresi nello stesso e superficie totale dei Parchi Nazionali Italiani, sono stati calcolati dei rapporti statistici di composizione, al fine di valu-

tare l'intensità con la quale il fenomeno "protezione territoriale" si presenta nel contesto nazionale. Il primo quoziente definito è quello relativo al **tasso di protezione territoriale**, dato dal raffronto dei termini estensione dell'area Parco/superficie totale dei Parchi Nazionali, in seguito è stato calcolato il **rapporto di estensione**, che ha messo in relazione le grandezze superficie del Parco/superficie dei comuni coinvolti, al fine di poter comprendere in quale misura l'area protetta incida sul territorio circostante.

Per quanto riguarda la variabile D, il dato impiegato nell'analisi è quello utilizzato dal MATTM, che considera l'altitudine dei comuni del Parco, calcolata come deviazione standard ponderata con la media altimetrica dei Comuni presenti nell'area protetta,¹²⁸ mentre per la valutazione della variabile E, che rileva l'oggettiva difficoltà riscontrabile da un ipotetico fruitore nel raggiungere l'area protetta, gli elementi presi in esame sono i seguenti: la collocazione geografica, la distanza, isolamento, etc.. Sulla base di tali fattori si è proceduto attribuendo a ciascun Parco un grado di difficoltà oggettivamente rilevabile, utilizzando una scala da 0 a 10, dove 0 indica facilità e comodità nel raggiungere la meta e 10 massima difficoltà. L'elaborazione dei dati ha prodotto i seguenti risultati (tab.10):

Tab. 10: Parchi nazionali italiani. Analisi della complessità territoriale.

Parchi Nazionali	Estens. area protetta	Superficie Comuni	Tasso di protezione territoriale	Rapporto Estens. A.P./Sup. Comuni	Accessibilità
Abruzzo, Lazio e Molise	49.680	119.249	3,23%	42%	0,0
Alta Murgia	68.033	264.866	4,42%	26%	0,0
Appennino Lucano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Appennino Tosco-Emiliano	22.793	110.836	1,48%	21%	1,0

¹²⁸ MATTM, Piano di riparto del Cap. 2552/1 2010.

Arcipelago La Maddalena	5.100	5.100	1,31%	100%	1,0
Arcipelago Toscano	16.856	39.153	4,79%	43%	0,0
Asinara	5.170	10.262	0,34%	50%	1,0
Aspromonte	64.153	167.468	4,17%	38%	0,5
Cilento e Vallo di Diano	178.172	285.975	11,59%	62%	0,0
Cinque Terre	3.860	12.343	0,25%	31%	0,0
Circeo	5.616	46.402	0,37%	12%	0,0
Dolomiti Bellunesi	15.030	97.983	0,98%	15%	0,0
Foreste Casentinesi	31.038	118.617	2,02%	26%	0,0
Gargano	118.144	256.724	7,68%	46%	0,5
Golfo di Orosei e Gennargentu	73.935	257.923	4,81%	29%	n.d.
Gran Paradiso	71.044	107.955	4,62%	66%	0,5
Gran Sasso e Monti della Laga	141.341	276.907	9,19%	51%	0,0
Maiella	62.838	137.539	4,09%	46%	0,0
Monti Sibillini	69.722	127.755	4,53%	55%	0,0
Pollino	171.132	249.630	11,13%	69%	0,0
Sila	73.695	209.751	4,79%	35%	0,0
Stelvio	130.734	263.835	8,50%	50%	0,5
Val Grande	11.340	37.947	0,74%	30%	0,5
Vesuvio	7.259	19.629	0,47%	37%	0,0

Fonte VI Elenco Ufficiale EUAP, dati CTS 2005, nostra elaborazione.

Ai rapporti così ottenuti è stato applicato un sistema di normalizzazione, per rendere i dati omogenei e confrontabili fra di essi, permettendo la stima delle variabili in oggetto. Questo procedimento permette di poter sommare i risultati parziali attraverso un dato di sintesi (ISA), che, da solo, possa essere espressione dei fattori analizzati (A, B, C, D e E). La tabella che segue (Tabella n. 16) riporta il rating ottenuto, espressione della complessità territoriale dei vari Parchi Nazionali. Si rileva che il punteggio più alto è assunto dal P.N.

Gran Paradiso, seguono il P.N. dello Stelvio e della Maddalena. Sarebbe possibile proseguire l'elenco in ordine di grandezza decrescente, stilando una vera e propria classifica (ranking).

Tab. 11 Complessità territoriale dei Parchi Nazionali Italiani

complessità territoriale									
Parchi Nazionali	Tasso di protezione territoriale		Incidenza area protetta su superficie comuni		Altimetria (deviazione standard)*		Accessibilità		ISA compl. Territor.
	5	3,23%	2,79	41,66%	4,17	7,72%	4,56	0,0	
Alta Murgia	4,42%	3,82	25,69%	2,57	1,63%	0,96	0,0	0,0	7,35
Appennino Lucano	4,49%	3,87	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Appennino Tosco-Emiliano	1,48%	1,28	20,56%	2,06	5,82%	3,44	1,0	10,0	16,78
Arcipelago Maddalena	1,31%	1,13	100,00%	10,00	0,00%	0,00	1,0	10,0	21,13
Arcipelago Toscano	4,79%	4,13	43,05%	4,31	0,65%	0,38	0,0	0,0	8,82
Asinara	0,34%	0,29	50,38%	5,04	0,00%	0,00	1,0	10,0	15,33
Aspromonte	4,17%	3,60	38,31%	3,83	3,51%	2,07	0,5	5,0	14,51
Cilento e Vallo di Diano	11,59%	10,00	15,34%	1,53	3,07%	1,81	0,0	0,0	13,35
Cinque Terre	0,25%	0,22	62,30%	6,23	0,01%	0,01	0,0	0,0	6,45
Circeo	0,37%	0,32	31,27%	3,13	0,05%	0,03	0,0	0,0	3,47
Dolomiti Bellunesi	0,98%	0,84	12,10%	1,21	5,77%	3,41	0,0	0,0	5,46
Foreste Casentinesi,	2,02%	1,74	26,17%	2,62	3,14%	1,86	0,0	0,0	6,21
Gargano	7,68%	6,63	46,02%	4,60	2,38%	1,41	0,5	5,0	17,64
Golfo di Orosei e Genn	4,81%	4,15	28,67%	2,87	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Gran Paradiso	4,62%	3,99	65,81%	6,58	16,92%	10,00	0,5	5,0	25,57
Gran Sasso e Monti Laga	9,19%	7,93	51,04%	5,10	8,40%	4,96	0,0	0,0	18,00
Maiella	4,09%	3,53	45,69%	4,57	9,23%	5,46	0,0	0,0	13,55
Monti Sibillini	4,53%	3,91	54,57%	5,46	4,79%	2,83	0,0	0,0	12,20
Pollino	11,13%	9,60	68,55%	6,86	5,20%	3,07	0,0	0,0	19,53
Sila	4,79%	4,14	35,13%	3,51	5,38%	3,18	0,0	0,0	10,83
Stelvio	8,50%	7,34	49,55%	4,96	10,99%	6,50	0,5	5,0	23,79
Val Grande	0,74%	0,64	29,88%	2,99	5,06%	2,99	0,5	5,0	11,62
Vesuvio	0,47%	0,41	36,98%	3,70	0,26%	0,15	0,0	0,0	4,26

Fonte VI Elenco Ufficiale EUAP, 2010, CTS 2005, nostra elaborazione.

- **complessità amministrativa**

L'esigenza di effettuare una specifica valutazione sulla complessità amministrativa deriva dalla considerazione che ogni Ente Parco, quale Ente di diritto pubblico chiamato ad operare in stretto contatto con tutti i gradi di governo, sia vincolato, per l'espletamento di ogni singola attività di gestione, all'osservanza di innumerevoli procedimenti amministrativi.

In un contesto di P.A., ogni singola attività posta in essere è collegata ad una specifica istruttoria procedimentale, che a sua volta è vincolata dalla generale complessità dell'azione burocratica.

Quanto più un area protetta, per ragioni connesse ai propri confini amministrativi, coinvolge un alto numero di attori, tanto più articolata diviene la prassi amministrativa, a discapito della tempestività e dell'efficienza. Inoltre, un maggior numero di soggetti interessati equivale anche ad una maggiore difficoltà nell'operare scelte condivise, perché intervengono necessariamente le ragioni e le aspettative di una molteplicità di persone.

In questo tipo di stima vengono considerate, per ogni area protetta, il numero delle volte in cui si presenta il carattere Regione e Comune, e i rispettivi rapporti di frequenza, riportati nella tabella n.12

Tab. 12 Parchi nazionali italiani. Analisi della complessità amministrativa

Parchi Nazionali	Regioni	frequenza	Comuni	frequenza
Abruzzo, Lazio e Molise	3	8,82%	24	4,60%
Alta Murgia	1	2,94%	13	2,49%
Appennino Lucano -	1	2,94%	29	5,56%
Appennino Tosco-Emiliano	2	5,88%	14	2,68%
Arcipelago Maddalena	1	2,94%	1	0,19%
Arcipelago Toscano	1	2,94%	11	2,11%
Asinara	1	2,94%	1	0,19%
Aspromonte	1	2,94%	37	7,09%
Cilento e Vallo di Diano	1	2,94%	80	15,33%

Cinque Terre	1	2,94%	5	0,96%
Circeo	1	2,94%	4	0,77%
Dolomiti Bellunesi	1	2,94%	15	2,87%
Foreste Casentinesi	2	5,88%	12	2,30%
Gargano	1	2,94%	18	3,45%
Golfo di Orosei e Gennarg	1	2,94%	24	4,60%
Gran Paradiso	2	5,88%	6	1,15%
Gran Sasso e Monti Laga	3	8,82%	44	8,43%
Maiella	1	2,94%	39	7,47%
Monti Sibillini	2	5,88%	18	3,45%
Pollino	2	5,88%	56	10,73%
Sila	1	2,94%	21	4,02%
Stelvio	2	5,88%	24	4,60%
Val Grande	1	2,94%	13	2,49%
Vesuvio	1	2,94%	13	2,49%
Frequenza totale	34	100,00%	522	100,00%

Fonte: dati CTS 2005, nostra elaborazione.

Applicando il sistema di normalizzazione, emerge quanto segue:

I Parchi che presentano una maggiore complessità amministrativa sono quelli del Gran Sasso - Monti della Laga (ISA massimo), del Pollino e del Cilento - Vallo di Diano. Al contrario, L'Arcipelago della Maddalena (ISA minimo) risulta essere quello più facile da gestire sotto questo profilo, è infatti l'unico che presenta simultaneamente i seguenti caratteri: un unico Comune coinvolto e su una sola Regione interessata.

Viene evidenziato che la forbice del rating comprende valori che vanno da un minimo di 3,46 (minore complessità) ad un massimo di 15,50 (maggiore complessità) in quanto non è ipotizzabile una condizione di totale assenza del fattore complessità amministrativa. I risultati suesposti sono riportati nella tabella n. 13

Tab. 13 Complessità amministrativa dei Parchi Italiani

complessità amministrativa					
Parchi Nazionali	Regioni		Comuni		ISA compless. Ammini.va
Abruzzo, Lazio e Molise	8,82%	10,00	4,60%	3,00	13,00
Alta Murgia	2,94%	3,33	2,49%	1,62	4,96
Appennino Lucano -	2,94%	3,33	5,56%	3,62	6,96
Appennino Tosco-Emiliano	5,88%	6,67	2,68%	1,75	8,42
Arcipelago Maddalena	2,94%	3,33	0,19%	0,12	3,46
Arcipelago Toscano	2,94%	3,33	2,11%	1,37	4,71
Asinara	2,94%	3,33	0,19%	0,12	3,46
Aspromonte	2,94%	3,33	7,09%	4,62	7,96
Cilento e Vallo di Diano	2,94%	3,33	15,33%	10,00	13,33
Cinque Terre	2,94%	3,33	0,96%	0,62	3,96
Circeo	2,94%	3,33	0,77%	0,50	3,83
Dolomiti Bellunesi	2,94%	3,33	2,87%	1,87	5,21
Foreste Casentinesi	5,88%	6,67	2,30%	1,50	8,17
Gargano	2,94%	3,33	3,45%	2,25	5,58
Golfo di Orosei e Gennarg	2,94%	3,33	4,60%	3,00	6,33
Gran Paradiso	5,88%	6,67	1,15%	0,75	7,42
Gran Sasso e Monti Laga	8,82%	10,00	8,43%	5,50	15,50
Maiella	2,94%	3,33	7,47%	4,87	8,21
Monti Sibillini	5,88%	6,67	3,45%	2,25	8,92
Pollino	5,88%	6,67	10,73%	7,00	13,67
Sila	2,94%	3,33	4,02%	2,62	5,96
Stelvio	5,88%	6,67	4,60%	3,00	9,67
Val Grande	2,94%	3,33	2,49%	1,62	4,96
Vesuvio	2,94%	3,33	2,49%	1,62	4,96

Fonte :dati CTS 2005, nostra elaborazione

- **complessità del sistema socio-economico**

L'analisi del sistema socio-economico è finalizzata a delineare un quadro sugli aspetti demografici ed imprenditoriali che caratterizzano i territori compresi e attigui all'area Parco. A tal fine sono state prese in considerazione variabili interne ed esterne all'area protetta, analizzate separatamente l'una dall'altra.

Variabili interne: Si è proceduto al calcolo dei rapporti statistici riferibili alla popolazione residente all'interno dell'area protetta e al personale assunto presso gli Enti Parco. Si evidenzia che le fonti utilizzate forniscono i dati sulla popolazione residente nell'area Parco utilizzando i censimenti effettuati dall'ISTAT, associando ad ogni area Protetta un numero di abitanti pari alla sommatoria di quelli rilevati nei Comuni ricadenti in area Parco.

In questa sede si è ritenuto opportuno operare diversamente: nell'analisi della complessità territoriale è stato precedentemente calcolato il tasso di protezione territoriale, che mette in relazione la superficie territoriale dei comuni insistenti all'interno del Parco con la superficie totale sottoposta a tutela. Per analogia si ritiene più corretto applicare il coefficiente di tale rapporto anche alla popolazione, che non può essere in toto associata all'area protetta, ma attribuita alla stessa solo in quota proporzionale alla percentuale di estensione dell'area Parco. Per quanto riguarda invece il personale dipendente, si è calcolata la sommatoria dei soggetti assunti in ciascun Parco, che talvolta, per motivi di budget, differiscono da quelli indicati in pianta organica. A tale riguardo viene rilevato che non rientrano nel computo i soggetti che operano all'interno del Parco in forza di contratti a progetto o per effetto di politiche di esternalizzazione, in virtù delle quali parte della manodopera viene affidata a soggetti esterni che impiegano il proprio personale dipendente.

Variabili esterne: La scelta della variabili esterne ha imposto la selezione di un settore economico da indagare, che riflettesse le condizioni socio-economiche dell'area considerata. L'opzione utilizzata è quella riferita al settore turistico,

ritenuto più affine e compatibile alla naturale vocazione dei territori sottoposti a tutela, e quindi, rispetto agli altri, decisamente più rappresentativo della vitalità economica di un area Parco. A tale riguardo, sono stati calcolati il **tasso di funzione ricettiva composta** e il **tasso di funzione ricettiva semplice** di tutti territori collegati all'area Parco, per mettere in rapporto delle grandezze legate da una relazione logica: posti letto presenti nelle strutture ricettive, popolazione residente e superficie territoriale.

L'analisi ha prodotto i seguenti risultati riportati nella Tabella 14

Tab. 14 Parchi nazionali italiani. Analisi della complessità socio - economica

Parchi Nazionali	popolaz rappor- tata al territorio protetto	% dipendenti Ente Parco	tasse di fun- zione ricettiva composta	tasso di funzio- ne ricettiva
Abruzzo, Lazio e Molise	1,18%	18%	0,02%	21,6%
Alta Murgia	0,00%	2%	0,00%	4,3%
Appennino Lucano -	n.d		n.d.	n.d
Appennino Tosco-Emiliano	0,88%	1%	0,01%	16,3%
Arcipelago Maddalena	1,16%	7%	0,66%	33,7%
Arcipelago Toscano	8,17%	4%	0,05%	20,3%
Asinara	0,09%	1%	0,01%	1,1%
Aspromonte	10,78%	3%	0,00%	1,9%
Cilento e Vallo di Diano	14,00%	6%	0,01%	24,1%
Cinque Terre	3,22%	0%	0,04%	5,1%
Circeo	1,66%	1%	0,01%	6,8%
Dolomiti Bellunesi	1,59%	2%	0,01%	9,3%
Foreste Casentinesi,	1,11%	3%	0,02%	22,6%
Gargano	8,13%	4%	0,02%	54,2%
Golfo di Orosei e Gennarg	n.d	n.d	n.d	n.d
Gran Paradiso	0,55%	13%	0,09%	100,1%

Gran Sasso e Monti Laga	7,24%	5%	0,00%	3,9%
Maiella	4,24%	4%	0,01%	9,6%
Monti Sibillini	1,30%	3%	0,02%	25,6%
Pollino	11,30%	8%	0,00%	7,0%
Sila	4,99%	3%	0,00%	9,0%
Stelvio	3,21%	7%	0,03%	75,7%
Val Grande	0,37%	2%	0,04%	14,4%
Vesuvio	13,06%	3%	0,00%	0,3%

Fonte: dati CTS 2005, nostra elaborazione

Che, per effetto della normalizzazione, hanno permesso il calcolo del seguente ISA (Tabella 15).

Tab. 15: Complessità socio - economica dei Parchi Italiani

complessità socio - economica									
Parchi Nazionali	Variabili interne				Variabili esterne				ISA compless. socio ec.
	Pop. Rappor- tata A. P.		% dipenden- ti Ente Parco		tasso di fun- zione ricettiva		Accessibilità		
Abruzzo, Lazio e Molise	1,18%	0,84	18,0%	10,00	0,02%	0,27	21,6%	2,16	13,27
Alta Murgia	n.d.	n.d.	2,0%	1,13	n.d.%	n.d.	4,3%	0,43	n.d.
Appennino Lucano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-
Appennino Tosco Em.	0,88%	0,63	0,9%	0,52	0,01%	0,22	16,3%	1,63	3,00
Arcipelago Maddalena	1,16%	0,83	7,4%	4,09	0,66%	10,01	33,7%	3,37	18,29
Arcipelago Toscano	8,17%	5,84	3,9%	2,17	0,05%	0,79	20,3%	2,03	10,82
Asinara	0,09%	0,06	1,3%	0,70	0,01%	0,16	1,1%	0,11	1,03
Aspromonte	10,78%	7,70	2,7%	1,48	0,00%	0,02	1,9%	0,19	9,38
Cilento e Vallo di Diano	14,00%	10,00	6,1%	3,39	0,01%	0,13	24,1%	2,41	15,92
Cinque Terre	3,22%	2,30	0,2%	0,09	0,04%	0,62	5,1%	0,51	3,52
Circeo	1,66%	1,19	0,8%	0,43	0,01%	0,22	6,8%	0,68	2,53
Dolomiti Bellunesi	1,59%	1,13	2,2%	1,22	0,01%	0,14	9,3%	0,93	3,42

Foreste Casentinesi	1,11%	0,80	2,8%	1,56	0,02%	0,29	22,6%	2,26	4,91
Gargano	8,13%	5,81	4,1%	2,26	0,02%	0,32	54,2%	5,42	13,80
Golfo di Orosei e Genn	1,80%	1,28	n.d.	n.d.	n.d.	0,05	8,8%	0,88	-
Gran Paradiso	0,55%	0,39	13,0%	7,22	0,09%	1,41	100,1%	10,01	19,03
Gran Sasso e Monti L.	7,24%	5,17	5,3%	2,96	0,00%	0,02	3,9%	0,39	8,53
Maiella	4,24%	3,03	3,8%	2,09	0,01%	0,11	9,6%	0,96	6,18
Monti Sibillini	1,30%	0,93	3,1%	1,74	0,02%	0,30	25,6%	2,56	5,53
Pollino	11,30%	8,07	7,8%	4,35	0,00%	0,04	7,0%	0,70	13,16
Sila	4,99%	3,56	3,0%	1,65	0,00%	0,07	9,0%	0,90	6,18
Stelvio	3,21%	2,29	6,9%	3,83	0,03%	0,43	75,7%	7,57	14,12
Val Grande	0,37%	0,26	2,3%	1,30	0,04%	0,58	14,4%	1,44	3,59
Vesuvio	13,06%	9,33	2,5%	1,39	0,00%	0,03	0,3%	0,03	10,78

Fonte: dati CTS 2005, nostra elaborazione

- Governance

L'attività di gestione di un Parco ricopre un ruolo strategico ai fini del raggiungimento degli scopi per i quale questi è stato concepito. La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività svolta dall'organo direttivo assume in questa sede in importanza fondamentale al fine della misurazione degli assetti interni dell'Ente Parco. In questa fase dello studio sono contemplate le performance del management dell'area protetta e i criteri di governance adottati, rinvenibili nelle scelte operate in fase di gestione operativa. Buone pratiche di governance corrispondono al corretto funzionamento di tutti gli organi dell'Ente, al soddisfacimento dei bisogni degli stakeholders a questo collegati e ad una proficua connessione con il territorio circostante. Inoltre, come anticipato in precedenza, esiste una strettissima relazione tra efficienza gestionale ed introiti finanziari, in quanto l'ammontare degli stanziamenti governativi erogati alle AAPP sono parzialmente subordinati al virtuoso governo del Parco.

Le variabili coinvolte in questa fase del lavoro sono le seguenti,:

A. l'implementazione di sistemi di certificazione,

- B. il rispetto delle norme sulla trasparenza,
- C. la presenza degli organi gestionali previsti dalla legge,
- D. l'adozione degli strumenti programmatici obbligatori,
- E. la capacità di spesa dell'Ente.¹²⁹

Mentre la scelta di verificare l'esistenza di un sistema di certificazione (var. A) nasce dalla considerazione che la libera adozione di uno strumento volontario sia assoluta espressione di good governance, l'assenza delle condizioni introdotte dalle variabili B, C, D costituisce una grave segno di inefficienza.

Sarebbe infatti impossibile perseguire qualsivoglia obiettivo in assenza di un documento programmatico fondamentale quale, ad esempio, il piano del Parco (var. D), ovvero in mancanza della figura del Direttore o del Presidente (var. C). Alla stregua delle variabili C e D viene considerata anche la B, che rileva l'effettiva applicazione delle norme sulla trasparenza. L'importanza attribuita a questo argomento è sia di natura normativa, sia di natura etica: Il governo ha recentemente varato una legge che impone ad ogni amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale le retribuzioni annuali lorde e i c.v. dei dirigenti in carico, nonché i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale.¹³⁰ Adempiere è rispettoso della normativa e dei contribuenti. In conclusione, lo studio della governance ha preso in esame la capacità di spesa di ciascun Ente Parco (var. E), considerato un importante indicatore di performance in termini di efficienza gestionale. I parametri assunti sono quelli considerati dal MATTM, sulla base delle giacenze rilevate nei bilanci depositati negli anni precedenti. La tab.16 rappresenta l'esito delle elaborazioni.

¹²⁹ Si rende noto che il presente studio considera, per la variabile A, l'implementazione di un sistema di certificazione riconosciuto dalla UE (EMAS), per la variabile C l'avvenuta nomina della figura del Direttore e del Presidente e per la variabile D l'adozione del Piano del Parco, considerabile il principale documento di programmazione di un P. N.

¹³⁰ L. del 18-6-2009 n. 69 Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile. Pubblicato nella Gazz. Uff. 19 giugno 2009, n. 140.

Tab.16. Parchi nazionali italiani. Analisi della governance

Parco Nazionale	Presidente	Direttore	Certificazioni EMAS*	trasparenza	Capacità di spesa
Abruzzo, Lazio e Molise	nominato	nominato	assente	1	7,22%
Alta Murgia	vacante	vacante	assente	1	8,46%
Appennino Lucano -	vacante	vacante	assente	0	
Appennino Tosco-Emil.	nominato	nominato	assente	0,5	1,52%
Arcipelago Maddalena	nominato	nominato	assente	0,5	3,14%
Arcipelago Toscano	Mario Tozzi	nominato	assente	1	2,52%
Asinara	commissariato	nominato	assente	0,5	1,28%
Aspromonte	nominato	nominato	assente	1	0,99%
Cilento e Vallo di Diano	nominato	nominato	assente	1	4,77%
Cinque Terre	commissariato	nominato	assente	0,5	19,83%
Circeo	nominato	nominato	assente	0	6,50%
Dolomiti Bellunesi	nominato	nominato	presente	1	4,47%
Foreste Casentinesi	nominato	nominato	assente	0,5	4,19%
Gargano	vacante	vacante	presente	0	3,77%
Golfo di Orosei e Genn	n.c	n.c	assente	nc	
Gran Paradiso	commissariato	nominato	assente	1	4,98%
Gran Sasso e Monti Laga	nominato	vacante	assente	0,5	4,15%
Maiella	commissariato	nominato	assente	0,5	1,88%
Monti Sibillini	nominato	nominato	assente	0,5	3,15%
Pollino	nominato	nominato	assente	1	1,07%
Sila	nominato	nominato	assente	0,5	1,24%
Stelvio	nominato	nominato	assente	1	8,92%
Val Grande	nominato	nominato	assente	1	2,51%
Vesuvio	nominato	nominato	assente	0,5	3,44%

Fonte: MATTM 2010, Federparchi 2010, nostra elaborazione.

* Per quanto attiene il rispetto delle norme sulla trasparenza è stato attribuito a ciascun Parco un valore compreso nell'intervallo 0 – 1, dove 0: significa non applicazione delle disposizioni, 0,5: rispetto della norma, 1: rispetto della norma oltre le prescrizioni di legge.

Per le trasformazioni delle variabili A, B, C, D, trattandosi di dati qualitativi, è stato utilizzato il criterio di normalizzazione [0-1], per la variabile E è

stato applicato il metodo della Percentualizzazione. I risultati ottenuti sono i seguenti (tab. 17)

Tab.17. Governance dei Parchi Italiani

governance											
Parchi nazionali	trasparenza		nomine direttori e presidenti		% capacità di spesa*		strumenti programmatici		certificazioni EMAS		ISA governance
Abruzzo, Lazio e Molise	1	10	2	10	7,22%	3,64	0	0		0	23,64
Alta Murgia	1	10	0	0	8,46%	4,27	0	0		0	14,27
Appennino Lucano -	-	0	0	0			n.c				0,00
Appennino Tosco-Emiliano	0,5	5	2	10	1,52%	0,77	0	0		0	15,77
Arcipelago Maddalena	0,5	5	2	10	3,14%	1,58	0	0		0	16,58
Arcipelago Toscano	1	10	2	10	2,52%	1,27	1	6,67		0	27,94
Asinara	0,5	5	1	5	1,28%	0,65	1	6,67		0	17,32
Aspromonte	1	10	2	10	0,99%	0,50	1	6,67		0	27,17
Cilento e Vallo di Diano	1	10	2	10	4,77%	2,41	1	6,67		0	29,08
Cinque Terre	0,5	5	1	5	19,83%	10,00	0	0		0	20,00
Circeo	0	0	2	10	6,50%	3,28	0	0		0	13,28
Dolomiti Bellunesi	1	10	2	10	4,47%	2,25	1,5	10	1	10	42,25
Foreste Casentinesi	0,5	5	2	10	4,19%	2,11	1	6,67		0	23,78
Gargano	0	0	0	0	3,77%	1,90	0	0	1	10	11,90
Golfo di Orosei e Genn	nc		n.c.				n.c				0,00
Gran Paradiso	1	10	1	5	4,98%	2,51	0	0		0	17,51
Gran Sasso e M. L.	0,5	5	1	5	4,15%	2,09	0	0		0	12,09
Maiella	0,5	5	1	5	1,88%	0,95	1	6,67		0	17,62
Monti Sibillini	0,5	5	2	10	3,15%	1,59	0,5	3,34		0	19,93
Pollino	1	10	2	10	1,07%	0,54	0	0		0	20,54
Sila	0,5	5	2	10	1,24%	0,63	0	0		0	15,63

Stelvio	1	10	2	10	8,92%	4,50	0,5	3,34	0	27,84
Val Grande	1	10	2	10	2,51%	1,27	0,5	3,34	0	24,61
Vesuvio	0,5	5	2	10	3,44%	1,73	1	6,67	0	23,40

Fonte: MATTM 2010, Federparchi 2010, nostra elaborazione.

L'analisi effettuata mette in luce l'esistenza di una profonda differenza in termini di performance manageriale dei vari Parchi Nazionali. Il Parco delle Dolomiti Bellunesi si distingue fra gli altri per l'alto livello di governance gestionale, l'accuratezza nell'amministrazione dell'Ente è rinvenibile dalla buona capacità di spesa, dall'osservanza delle norme in materia di trasparenza e dalla volontaria implementazione di articolati sistemi di gestione ambientale.

L'eccellenza nella qualità della gestione di quest'aria protetta è dimostrata anche dalla facilità con cui si ha accesso ai dati (siano essi riferiti ai progetti in essere piuttosto che ai documenti amministrativi) e dalla cospicua documentazione consultabile anche on line.

Il risultato peggiore, sotto il profilo della governance è quello conseguito dal Parco Gargano, che risente dell'assenza di entrambe le figure gestionali e della mancanza del piano del parco, ancora in attesa di approvazione.

Conclusioni

Lo che scenario che emerge dallo studio è quello di un comparto in crisi, che muove passi incerti in una situazione di tagli finanziari e inadeguati supporti politici e amministrativi. All'importante azione legislativa italiana, nella maggior parte dei casi, non è seguita un'attenta attività di gestione dei territori sottoposti a tutela ambientale. Infatti, molti Enti Parco, non hanno ancora portato a termine l'iter di approvazione degli strumenti di programmazione e pianificazione dell'area protetta. Inoltre, l'intervallo di tempo che intercorre tra la data di istituzione dei vari Enti Parco e la data di predisposizione degli strumenti programmatici evidenzia i ritardi e le carenze registrate nelle performance gestionali, quasi a dimostrare che l'istituzione delle AAPP italiane ebbe luogo per dare risposta alla crescente richiesta di spazi naturali da parte dell'opinione pubblica e delle istituzioni sovranazionali. L'ISA calcolato sulla governance mette in luce le difficoltà nel gestire i finanziamenti erogati, impedendo il decollo di importanti progetti sulla tutela della biodiversità e rileva la mancata adozione di sistemi di certificazione ambientale. Sebbene questi ultimi siano strumenti volontari, rivestono una rilevanza particolare, perché espressione di un'autonoma iniziativa manageriale e di una buona prassi gestionale. In termini di governance, l'ISA più elevato è da attribuire al Parco delle Dolomiti Bellunesi, viceversa lo stesso è caratterizzato da un basso risultato della complessità socio-economica, a causa di una mancata connessione con le aree attigue. Al contrario, il Gran Paradiso e l'Arcipelago della Maddalena assumono una posizione di preminenza per quanto riguarda il grado di connessione esistente con il territorio circostante e la vitalità del tessuto socio-economico; quest'ultimo, in particolare, appare quello maggiormente connesso al territorio, alla popolazione locale e ai visitatori. Registra, infatti, il mag-

gior tasso di funzione ricettiva e un elevato ISA nella complessità socio economica.

In linea generale, i Parchi italiani non raggiungono gli standard imposti dagli accordi internazionali e non intervengono nei processi di sviluppo dei territori circostanti e nella valorizzazione delle identità locali.

Le cause sono ascrivibili a diversi fattori, tra i quali la complessa burocrazia e la mancata cooperazione con i vari stakeholders coinvolti.

Bibliografia

- ABRAMI G., Verso una nuova cultura della tutela dell'ambiente, in BRANDIS P., SCANU G. (a cura di), *La Sardegna nel mondo mediterraneo, I parchi e le aree protette*, Atti del Convegno internazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Pàtron, Bologna, 1995, Vol. VIII, pagg. 51 - 60.
- ADAMO F., Il paesaggio nella pianificazione territoriale, in SCANU G. (a cura di), *Paesaggi e sviluppo turistico, Sardegna e altre realtà geografiche a confronto*, Atti del Convegno di Studi, Olbia 15 – 17 ottobre 2008, Carocci, Roma, 2009, pagg. 97 – 106.
- ALBERTON M., MONTINI M., *La governance ambientale europea in transizione*, Giuffrè, Milano, 2008.
- AMOROSINO S., I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici alla luce del Codice Urbani, in AEDON *Rivista di arti e diritto on-line*, n. 3, Il Mulino, 2006, <http://www.aedon.ilmulino.it>.
- ANGELINI A., PIZZUTO P., *Manuale di ecologia, sostenibilità ed educazione ambientale*, Franco Angeli, Milano, 2007.
- ANDREOTTI G., SALGARO S. (a cura di), *Geografia culturale: idee ed esperienze*, Artimedia, Trento, 2001.
- APRILE M. C., *Le politiche ambientali*, Carocci, Roma, 2008.
- ARNONE A., *Parchi d'Italia. Il sistema delle aree protette*, Carsa, Pescara, 2004.
- ARZENI A., ESPOSTI R., SOTTE F., *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- BARBIERI G., CANIGIANI F., CASSI L., *Geografia e ambiente*, UTET, Torino, 1991.
- BATTILANI P., *Vacanze per pochi vacanze per tutti. L'evoluzione del turismo europeo*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- BERARDI S., *Principi economici ed ecologici per la pianificazione di uno sviluppo turistico sostenibile*, Franco Angeli, Milano, 2007.
- BERNARDI P., Introduzione, in L. Brown et al., *Economia e ambiente. La sfida del terzo millennio*. Emi, Bologna, 2005, pagg. 5 -8.
- BERTONI D., *Analisi delle politiche paesaggistiche e ambientali nelle regioni dell'unione europea*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- BIZZARRI C., QUERINI G. (a cura di), *Economia del turismo sostenibile. Analisi teorica e casi di studio*, Franco Angeli, Milano, 2006.

- BONANNO C., BRISIGHELLA L., BUGGIN A., *Economia e gestione dell'ambiente. L'uso delle risorse rinnovabili per la sostenibilità ambientale*, Cleup, Padova, 2005.
- BONESIO L., *Oltre il paesaggio. I luoghi tra estetica e geofilosofia*, Arianna Editrice, Casalecchio (Bo), 2002.
- BORIANI M., *Il paesaggio "storico": alcune questioni di tutela, manutenzione e uso*, in Ministero dei Beni edelle attività culturali (a cura di), *atti della I Conferenza Nazionale per il Paesaggio*, Roma 14 – 16 ottobre 1999, Gangemim Roma, pagg. 49 – 61.
- BOURSEILLER P., *Parchi d'America. I santuari del tempo*, L'ippocampo, Genova, 2006.
- BRANDIS P., SCANU G., *La Sardegna nel mondo mediterraneo. I parchi e le aree protette*, VOL. VIII, Pàtron, Bologna, 1995.
- BRUNI L., *L'economia la felicità e gli altri. Un indagine sui beni e benessere*, Città Nuova editrice, Roma, 2009.
- BRUSCINO A., *Lo sviluppo eco sostenibile*, Liguori Editore, Napoli, 2007.
- CAILLE' A., *Critica della ragione utilitaria*, Bollati Boringhieri, Torino, 1991.
- CANNAS R., SOLINAS M., *La qualità del turismo nelle aree protette. Politiche, strumenti e applicazioni nei parchi nazionali*, Cts, Roma, 2004.
- CANNAS R., SOLINAS M., *Primo rapporto sul turismo nei parchi nazionali*, Cts, Roma, 2005.
- CAPPELLETTI V., *Individuo e ambiente*, in BRANDIS P., SCANU G. (a cura di), *La Sardegna nel mondo mediterraneo*, Atti del Convegno internazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Pàtron, Bologna, 1995, vol. IX, pagg. 277 – 280.
- CASARI M., *Turismo e geografia*, Hoepli, Milano, 2008.
- CATALDI G., PAPA A., *Ambiente, diritti ed identità culturale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006.
- CERUTI G., *Aree naturali protette*, Editoriale Domus, Rozzano, Milano, 1996.
- CHIODO E., SOLUSTRI A., *La programmazione economica per lo sviluppo dei parchi naturali*, in ARZENI A., ESPOSTI R., SOTTE F. (a cura di), *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2001, pagg. 265 – 282.
- CICERCHIA A., *Pianificazione strategica e ambiente. Teorie, metodi, strumenti esperienze internazionali*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- CONTI S., *Per il paesaggio. Una grammatica della filosofia progettuale*, SCANU G. (a cura di), *Paesaggi e sviluppo turistico, Sardegna e altre realtà geografiche a confronto*, Atti del Convegno di Studi, Olbia 15 – 17 ottobre 2008, Carocci, Roma, 2009, pagg. 54 – 63.

- CORRIERO V., *La funzione sociale della proprietà nelle aree protette*, Edizione Scientifiche Italiane, Napoli, 2005.
- CUNDARI G., *Ambiente e territorio. Lo sviluppo sostenibile dalla teoria alla realtà*, Giappichelli, Torino, 2005.
- DACLON C. M., *La politica delle aree protette*, Maggioli, Rimini, 1990.
- DACLON C. M., *Geopolitica dell'ambiente. Sostenibilità, conflitti e cambiamenti globali*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- DALY H., *Beyond Growth, the Economics of Sustainable Development*, Beacon Press, Boston, 1996.
- DERIU L., *Parchi e aree protette della Sardegna*, Carlo Delfino editore, Sassari, 2006.
- DI PLINIO G., FRIAMI P., *Aree naturali protette. diritto ed economia*, Giuffrè, Milano, 2008.
- DUMONT I., CERRETI C., *Paesaggio e democrazia*, in SCANU G. (a cura di), *Paesaggi e sviluppo turistico, Sardegna e altre realtà geografiche a confronto*, Atti del Convegno di Studi, Olbia 15 – 17 ottobre 2008, Carocci, Roma, 2009, pagg. 75 – 96.
- FALLANCA DE BLASIO C., *Progettazione dei Parchi Naturali*, Iiriti, Reggio Calabria, 2005.
- FONTI L., *Parchi, reti ecologiche e riqualificazione urbana*, Alinea, Padova, 2006.
- FRANCALACCI P., PIANO A., *Parchi, piani, progetti. Ricchezza di risorse, integrazione di conoscenze, pluralità di politiche*, Giappichelli, Torino, 2002.
- GAMBINO R., *I parchi naturali*, Nis, Roma, 1992.
- GAMBINO R., *Conservare-innovare. Paesaggio, ambiente e territorio*, UTET, Torino, 1997.
- GAMBINO R., TALAMO D., THOMASSET F., *Parchi d'Europa. Verso una politica europea per le aree protette*, Ets, Pisa, 2008.
- GAMBINO R., *Il paesaggio*, in Ministero per i Beni e le attività Culturali (a cura di), *Atti della I Conferenza Nazionale per il Paesaggio*, Roma 14 – 16 ottobre 1999, Gangemi editore, Roma, 2000, pagg. 121 – 127.
- GAMBINO R., *Pianificazione territoriale e strumenti di governance*, copia dattiloscritta, 2008.
- GAMBINO R., *Il paesaggio come creazione di valore: tre domande chiave*, in SCANU G. (a cura di) *Paesaggi e sviluppo turistico, Sardegna e altre realtà geografiche a confronto*, Atti del Convegno di Studi, Olbia 15 – 17 ottobre 2008, Carocci, Roma, 2009, pagg. 37 - 46.
- GEORGESCU-ROEGEN N., *Energy and Economic Myths: Institutional and Analytical Economic Essays*, Pergamon Press, New York, 1975.
- GIACOMINI V., ROMANI V., GLIULIANO W., *Uomini e parchi*, Franco Angeli, Milano, 2002.

- GIUNTARELLI P., *Parchi, politiche ambientali e globalizzazione*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- HAGGETT P., *Geografia*, Zanichelli, Bologna, 2004, 2 VOLL.
- HOFFMANN A. (a cura), *Esperienze di programmazione dello sviluppo locale. Il caso Parco delle Nebrodi*, Franco Angeli, 2004, Milano.
- LENZERINI F., *La Governance ambientale nel diritto internazionale*, in MONTINI M., ALBERTON M. (a cura di), *La Governance ambientale europea in transizione*, Giuffrè, Milano, 2008.
- INNOCENTI P., *Geografia del turismo*, Carocci, Roma, 2004.
- IOVINO S., *Filosofia dell'ambiente natura, etica, società*, Carocci, Roma, 2004.
- IUCN – INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE, *Guidelines for Protected Area Management Categories*, IUCN, Gland, Switzerland, 1994.
- LATOUCHE S., *Breve trattato sulla decrescita*, Bollati Boringhieri, Torino, 2008.
- LOZATO-GIOTART J.P., *Geografia del turismo*, Hoepli, Milano, 2008.
- MAGLIULO A., *Elementi di economia di turismo*, Firenze University Press, Firenze, 2007.
- MALCEVSCHI S., ZERBI M. C., *Ecosistema, paesaggio, territorio. tre prospettive complementari nel rapporto uomo-ambiente*, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 2007, pagg.104 – 122.
- MANZI E., *Parchi americani e parchi italiani: la concretezza e i buroparchi*, in BRANDIS P., SCANU G. (a cura di), *La Sardegna nel mondo mediterraneo, I parchi e le aree protette*, Atti del Convegno internazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Patron, Bologna, 1995, Vol. VIII, pagg. 77 - 85.
- MASULLO A., *Introduzione*, in BROWN L. et al., *Economia e ambiente. La sfida del terzo millennio*. Emi, Bologna, 2005, pagg. 9 - 12.
- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE – Riparto degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare relativi al contributo ordinario a favore degli Enti parco nazionali per l'anno 2009.
- MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE – Riparto degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare relativi al contributo ordinario a favore degli Enti parco nazionali per l'anno 2010.
- MILL J. S., *Principles of Political Economy*, Longmans, Green & Co., London, 1848.
- MIO C., *Il budget ambientale*, Egea, Milano 2002.
- MOLESTI R., *Studi sul pensiero economico moderno*, Franco Angeli, Milano, 2003.

- MONTINI M., Governance ambientale tra ordinamento comunitario e ordinamenti interni, in MONTINI M., ALBERTON M. (a cura di), *La Governance ambientale europea in transizione*, Giuffrè, Milano, 2008, pagg. 29 – 49.
- MOSCHINI R., *Le istituzioni e la gestione delle aree protette*, Tagete, Viterbo, 2004.
- MOSCHINI R., *Parchi, a che punto siamo? Un' analisi senza omissis della crescita del sistema italiano delle aree protette*, Ets, Pisa, 2006.
- MOSCHINI R., *Parchi e istruzioni: novità e rischi*, Ets, Pisa, 2007.
- MOSCHINI R., *La legge quadro sui parchi*, Edizioni Ets, Pisa, 2008.
- NICCOLINI F., *L'azienda turistica sostenibile*, Ets, Pisa, 2004.
- MUSU I., *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- MUSU I., *Economia ambientale ed economia ecologica*, in BROWN L et al., *Economia e ambiente. La sfida del terzo millennio*. Emi, Bologna, 2005
- KEYNES J. M., ROSSI G. (a cura di), *Possibilità economiche per i nostri nipoti*, Adelphi, Milano, 2009.
- PARCHI, rivista della Federazione Parchi e Riserve Naturali, n 34/2001.
- PALMIERI N., *Legge quadro sulle aree protette: l'organizzazione generale del territorio nei Parchi Nazionali*, in *Silvae, Rivista tecnico – scientifica del corpo forestale dello Stato*, Anno I, 2005, n. 2, pagg. 9 – 23.
- PASINI A., *Kyoto e dintorni, i cambiamenti climatici come problema globale*, Franco Angeli, Milano, 2006.
- PAGNINI M. P., *Prospettive di geografia culturale: un'introduzione*, in ANDREOTTI G. (a cura di), *Prospettive di geografia culturale*, La Grafica, Mori, Trento, 2004, pagg. 11-23.
- PASQUALINI SALSA C., *Diritto ambientale. Principi, norme, giurisprudenza*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009.
- PASSAGLIA P., RAIA F. (a cura di), *La protezione dell'ambiente nella disciplina delle aree protette*, in *Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico - Università di Pisa*, Giappichelli, Pisa 2006, pagg. 10 - 169
- PIANI G., *Il protocollo di Kyoto adempimento a sviluppi futuri*, Zanichelli, Bologna, 2008.
- PIGOU A. C., *The economy of Welfare*, Macmillan, Londra, 1920.
- PILERI P., *Interpretare l'ambiente. Indicatori di sostenibilità per il governo del territorio*, Alinea, Padova, 2002.
- PINNA M., *I parchi nel moderno rapporto tra uomo e natura*, in BRANDIS P., SCANU G. (a cura di), *La Sardegna nel mondo mediterraneo, I parchi e le aree protette*, Atti del Convegno in-

ternazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Pàtron, Bologna, 1995, VOL. VIII, pagg. 21 - 30.

PISANI M., L'ambiente naturale nel bilancio di esercizio. Costi e passività ambientali, Franco Angeli, Milano, 2002.

POLCI S., GAMBASSI R., Il turismo nei parchi, in "Rapporto sul turismo italiano" XVI edizione, Mercury, Bologna, 2003, pagg. 669 - 678

PREZIOSO M., Gli indicatori socioeconomici nella ricerca geografica applicata. Prime considerazioni di stima e reperimento delle fonti, in Geografia nelle scuole, 1991, 4, lug. – ago., pagg. 327-335.

PREZIOSO M., Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio, Adnkronolibri, Pomezia, 2003.

PULSELLI F. M., La soglia di sostenibilità ovvero quello che il pil non dice, Donzelli, Roma, 2007.

QUERINI G., La tutela dell'ambiente nell'Unione Europea. Un' analisi critica, Franco Angeli, Milano, 2007.

SALVATORI F., Ambiente ed economia nella prospettiva geografica, in BRANDIS P., SCANU G. (a cura di), La Sardegna nel mondo mediterraneo, Atti del Convegno internazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Pàtron, Bologna, VOL X, 1995, pagg. 3 – 10.

SCANU G., Il parco naturale del Goceano. Note geografiche su alcune ipotesi di valorizzazione ambientale di un'area intera della Sardegna centrale, Pubblicazioni dell'Ist. e Lab. di Geogr., Università degli studi di Sassari, n. 10, Gallizzi, Sassari, 1994.

SCANU G., MADAU C., Prospettive di tutela dell'ambiente in Sardegna nel quadro delle nuove politiche di valorizzazione e gestione delle risorse naturali. Il caso del Monte Arci, in BRANDIS P. (a cura di), L'importanza sociale ed economica di un efficiente gestione del sistema dei parchi e delle aree protette, in Atti della Conferenza internazionale, Sassari - La Maddalena, 29 aprile -1 maggio 1999, Tipografia Brigati, Genova, 2001, pagg. 241 - 279.

SCANU G., Paesaggi e turismo. Perché un convegno, in SCANU G. (a cura di), Paesaggi e sviluppo turistico, Sardegna e altre realtà geografiche a confronto, Atti del Convegno di Studi, Olbia 15 – 17 ottobre 2008, Carocci, Roma, 2009, pagg. 27 - 36.

SEGRE A., DANSERO D., Politiche per l'ambiente. Dalla natura al territorio, Utet, Torino, 2005.

SILVESTRI D., Una breve storia sulla conservazione del paesaggio in Italia, con particolare attenzione ai parchi naturali, rivista on line Storia e Futuro, n. 4, 2004, <http://www.storiaefuturo.com>.

- SPINELLI G., Paesaggio e turismo: una dialettica propositiva, in Paesaggi e sviluppo turistico, Sardegna e altre realtà geografiche a confronto, in SCANU G. (a cura di), Atti del Convegno di Studi, Olbia 15 – 17 ottobre 2008, Carocci, Roma, 2009, pagg. 47 – 52.
- TAMBURELLI G., Evoluzione della disciplina a tutela del paesaggio, Istituto di Studi Giuridici Internazionali, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma, 2004.
- TALLONE G., I parchi come sistema. politiche e reti per un nuovo ruolo delle aree protette, Ets, Pisa, 2007.
- TIEZZI E., MARCHETTI N., Che cos'è lo sviluppo sostenibile? Le basi scientifiche della sostenibilità e i guasti del pensiero unico, Donzelletti, Roma, 1999.
- TINACCI MOSSELLO M., Politica dell'ambiente. Analisi, azioni, progetti. Il Mulino, Bologna, 2008.
- TURNER R. K., PERARCE D. W., BATEMAN I., Economia ambientale, Il Mulino, Bologna, 2003.
- UGOLINI G. M., Etica ambientale, valore economico e aree protette, in BRANDIS P., SCANU G. (a cura di), La Sardegna nel mondo mediterraneo, Atti del Convegno internazionale di studi, Sassari – Alghero 15 -17 aprile 1993, Patron, Bologna, 1995, VOL X, pagg. 91 – 104.
- VACCARO G., La statistica applicata al turismo, Hoepli, Milano, 2007.
- VINCI I. (a cura di), Piani e politiche ambientali in aree parco cinque modelli di innovazione a confronto, Franco Angeli, Milano, 2007.
- ZERBI M.C., MINIDIO A., Per un ambiente sostenibile, Guerini e Associati, Milano, 2007.

Sitografia

- <http://www.biodiversitya-z.org>
- <http://www.cilentoediano.it>
- <http://www.dolomitipark.it>
- <http://www.eea.europa.eu>
- <http://www.fondazioneystemanaturae.org>
- <http://www.gransassolagapark.it>
- <http://www.islepark.it>
- <http://www.lamaddalenapark.it>
- <http://www.minambiente.it>

<http://www.parcoabruzzo.it>
<http://www.parcomajella.it>
<http://www.parcoappennino.it>
<http://www.parcoappenninolucano.it>
<http://www.parcoasinara.org>
<http://www.parcoaspromonte.it>
<http://www.parcocirceo.it>
<http://www.parcoforestecasentinesi.it>
<http://www.parcogargano.it>
<http://www.parconazionale5terre.it>
<http://www.parcopollino.it>
<http://www.parcosila.it>
<http://www.parcovalgrande.it>
<http://www.parks.it>
<http://www.pngp.it>
<http://www.protectedplanet.net>
<http://www.ricercaforestale.it>
<http://www.sibillini.net>
<http://www.stelviopark.it>
<http://www.wdpa.org>