

Economia dell'ambiente

Le aree protette

Elisa Montresor

2008-2009

Gli obiettivi della tutela passiva

Tutela passiva (fase iniziale, esperienza nordamericana, Africa)

- **Il principio assunto fu quello dell'*utilità collettiva* che consentiva l'intervento pubblico per garantire l'uso di alcune risorse, configurabili come beni pubblici.**
- **Due obiettivi:**
 - **la conservazione dell'ambiente per garantirne il godimento alle generazioni future**
 - **la fruizione turistica e ricreativa per le generazioni presenti**

Gli obiettivi della tutela attiva

- **Tutela attiva (esperienza europea a partire dagli anni Settanta del secolo scorso)**

L'ambiente non rappresenta più semplicemente il contenitore dello sviluppo, ma può diventare una risorsa dello sviluppo socio-economico

Tipologie di aree protette

- a) l'area protetta strettamente connessa alla tutela del paesaggio, con una concezione prevalentemente estetica (grandi parchi degli Stati Uniti), in cui la gestione deve mirare ad armonizzare la politica della conservazione e di fruizione turistica con gli interessi socio-economici della popolazione**
- b) l'area protetta soprattutto con finalità scientifiche e rigidamente protezionistiche, in cui la gestione richiede una prevalente attenzione alle esigenze di conservazione, di miglioramento e di ripristino dell'ambiente e delle risorse (Parco del Gran Paradiso)**
- c) l'area protetta con finalità multiple, in cui all'interno sono diffuse attività umane ed insediamenti e la tutela non è strettamente legata ad eccezionali peculiarità naturalistiche**

Tipologie di aree protette nel mondo

Sono 9, ma soltanto le prime 5 sono oggetto di rilevazione statistica

1. *le riserve scientifiche e quelle naturali integrali* che sono le aree chiuse all'accesso del pubblico, alla luce delle loro rilevanti peculiarità naturalistiche
2. *i parchi nazionali e regionali* in cui ricadono aree relativamente piccole, destinate alla ricreazione, ed in cui la naturalità non è profondamente alterata dall'uomo, ma l'accesso del pubblico è controllato
3. *i monumenti naturali* in cui sono presenti specie animali e vegetali o formazioni geologiche di particolare interesse ed in cui normalmente l'accesso al pubblico è vietato
4. *le riserve di conservazione della natura* costituite dalle riserve naturali orientate e dai santuari della fauna
5. *i paesaggi protetti*

Le altre tipologie riguardano: le riserve naturali; quelle antropologiche e biologiche; le riserve naturali gestite ai fini di una utilizzazione multipla; le riserve della biosfera ed i siti naturali del patrimonio mondiale.

Le aree protette nel mondo

- **Circa 4% della superficie terrestre**
- **Il loro peso varia tra continenti, Paesi e regioni. In linea di massima livelli maggiori si rilevano nei Paesi a più alto reddito pro-capite e nelle aree temperate. Le ragioni sono individuabili da un lato nella crescente domanda di ambiente, dall'altro nel fatto che nei Paesi industrializzati le aree con particolari requisiti naturalistici sono sottoposte ad un più alto rischio ambientale**

La legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991: i parchi nazionali

I parchi nazionali sono le aree terrestri, fluviali, lacuali e marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o parzialmente alterati da interventi antropici, o una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche; il loro interesse deve essere tale da richiedere l'intervento dello Stato per la loro conservazione per le generazioni presenti e future

22 parchi, 1.400.000 ettari e 5% del territorio nazionale

La legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991: i parchi regionali

I parchi regionali (DPR 616 del 1977) sono invece quelli che costituiscono un sistema omogeneo dal punto di vista naturalistico, paesaggistico e culturale

105 Parchi regionali, 1.200.000 ettari

La legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991: Le riserve

Le riserve naturali, statali o regionali a seconda delle rilevanza degli interessi in esse presenti, sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali e marine, che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna o uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche

335 riserve, 225.000 ettari a terra e 1300 a mare

I parchi territoriali

- **Oltre alle tipologie previste dalla legge quadro vi sono i parchi *territoriali* che corrispondono ad aree istituite in base alla legge sull'urbanistica del 1942, con un'ubicazione urbana o periurbana e destinate a scopi puramente ricreativi della popolazione**

Legge 394: Piano ambientale del Parco

Il piano ambientale del Parco, predisposto dall'Ente gestore, deve contenere :

- **l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in aree caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e di tutela**
- **i vincoli e le destinazioni di uso pubblico e privato, nelle singole aree**
- **i sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo ai percorsi e agli accessi per i portatori di handicap**
- **le attrezzature e i servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, i musei, i centri di visite, i campeggi, le attività agrituristiche**
- **gli indirizzi ed i criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.**

Legge 394: Zonizzazione del parco

- **Le riserve integrali** in cui l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità;
- **Le riserve generali orientate** nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti ed eseguire opere di trasformazione del territorio. Possono tuttavia essere consentite le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, nonché gli interventi di gestione e di manutenzione delle opere preesistenti
- **Le aree di protezione** in cui possono essere proseguite le attività agro-silvo-pastorali, di pesca e di raccolta dei prodotti, con i metodi tradizionali o secondo metodi di agricoltura biologica, ed in cui è favorita la produzione artigianale di beni di qualità
- **Le aree di promozione economica e sociale**, in cui maggiore è l'attività antropica e dove sono consentite le attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento sia delle popolazioni locali, sia dei visitatori.

Legge 394: Piano pluriennale di sviluppo economico e sociale

Questo strumento ha lo scopo di individuare le iniziative per la promozione economica e sociale delle collettività residenti nel parco e nei territori adiacenti. Deve prevedere gli interventi necessari, che vanno dalla concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali alle agevolazioni, anche in forma cooperativa, di attività tradizionali artigianali

Alcune norme della legge quadro

- ***Le misure di salvaguardia*** sono operanti dall'istituzione sino all'adozione del Piano. Queste misure riguardano il divieto di nuove costruzioni, della trasformazione di quelle esistenti al di fuori dei centri edificati, e di qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa da quella agricola, qualora gli interventi possano incidere sugli equilibri dell'area protetta
- ***La priorità ai Comuni, alle Province ed ai privati singoli ed associati***, il cui territorio in tutto od in parte ricada all'interno dell'area protetta, nella concessione di finanziamenti statali e regionali richiesti per una serie di interventi previsti nel Piano del Parco

Alcune norme della legge quadro

- ***La possibilità per l'Ente gestore di procedere all'acquisto e all'espropriazione degli immobili, compresi nel parco, nonché di prenderli in locazione. I vincoli, anche temporanei e parziali, alle attività agro-silvo pastorali devono essere indennizzati sulla base di principi di equità***
- ***L'individuazione delle entrate dell'Ente Parco: contributi ordinari e straordinari dello Stato, delle Regioni e degli Enti pubblici; finanziamenti di specifici progetti; lasciti e donazioni; redditi patrimoniali; proventi dei diritti di ingresso o dei servizi resi (per attività commerciali e promozionali), sanzioni derivanti da inosservanza delle norme dello statuto***

Alcun norme per i parchi regionali della legge quadro

- **La partecipazione delle Province, delle Comunità Montane e dei Comuni, al procedimento di istituzione delle aree protette, e alla gestione attraverso la redazione di un documento di indirizzo in cui devono essere**
- **La priorità dell'utilizzazione dei demani e dei patrimoni forestali regionali, provinciali, comunali e degli enti pubblici, al fine di raggiungere un utilizzo razionale del territorio e compatibile con le forme di tutela**

Istituzione di un parco

Nella fase di istituzione di un'area protetta numerosi sono i problemi da affrontare:

- **la delimitazione dei confini del parco e delle eventuali aree pre-parco**
- **l'individuazione dell'Ente gestore del Parco e delle sue competenze**
- **la pianificazione del territorio ed il suo raccordo con gli altri strumenti di pianificazione territoriale**
- **la valutazione dei costi e benefici a carico della collettività e dei gruppi sociali presenti all'interno del parco, in particolare dell'agricoltura**
- **i finanziamenti necessari per l'istituzione e la gestione del parco**

1) Perimetrazione del Parco

- **La legge quadro del 1991 per le aree protette regionali italiane prevede una perimetrazione provvisoria da definire nell'impostazione e nell'approvazione del Piano ambientale**
- **Differente e' la realtà presente nelle aree protette, costituite per la maggior parte prima dell'emanazione della legge.**
 - **In alcuni casi vi e' stata la coincidenza con i confini amministrativi degli Enti locali (ad es. i Comuni o le Comunità Montane), con lo scopo di evitare i conflitti tra istituzioni**
 - **In altri si sono comprese soprattutto le aree più marginali, escludendo i territori in cui maggiore è la pressione antropica e la presenza di attività economiche.**

2) Individuazione dell'Ente gestore

- **Parchi nazionali:** situazione eterogenea nel passato, superata dalla legge quadro
- **Parchi regionali:**
 - **Le Province:** non sembrano adeguate, dato che il parco rappresenta nella maggioranza dei casi solo una quota del loro territorio
 - **Le Comunità Montane:** non sembrano rappresentare un valido strumento, dato che le loro funzioni e i loro scopi possono essere anche in contrasto con quelli delle aree tutelate
 - **I Comuni:** le loro competenze possono essere del tutto inadeguate, dato che i parchi insistono generalmente sulla superficie di più comuni
 - **i Consorzi di Comuni (l. 383 del 1934):** strumento migliore, in quanto sono enti pubblici con personalità giuridica distinta da quella degli enti che ne fanno parte; non hanno fini propri, ma solo quelli del raggiungimento dello scopo per cui sorgono

3) Pianificazione del parco

Raccordo con gli altri piani territoriali

- 1) *separazione* quando i piani dei parchi hanno una propria area di competenza, prescindendo dagli altri piani (urbanistici, territoriali, paesistici) che insistono nel contesto territoriale. Italia. Carenza di una forte pianificazione territoriale
- 2) *integrazione* quando i piani dei parchi si connettono in vario modo con il processo generale di pianificazione, inquadrandosi nei piani regionali e rapportandosi con gli altri piani, generali o di settore, del contesto territoriale.
- 3) *identificazione* quando la pianificazione dei parchi viene assorbita nella pianificazione del contesto territoriale, con strumenti generali (urbanistici o territoriali), più o meno specializzati, pur prevedendo appositi stralci per le aree protette. Pianificazione territoriale avanzata

Pianificazione del parco

- **L'utilità della pianificazione è tanto più sentita, quanto più le aree da tutelare presentano condizioni di disomogeneità, in termini di pressione antropica e di presenza di attività economiche, anche se circoscritta ad ambiti limitati.**
- **L'attività pianificatoria consente la risoluzione dei problemi che sorgono nella ineguale distribuzione di costi e di benefici nello spazio, nel tempo e tra i diversi gruppi sociali, nelle interferenze e sovrapposizioni delle competenze delle Istituzioni.**
- **Se la finalità principale nelle aree protette è la conservazione, come avviene nei parchi nazionali in Italia, l'esigenza di pianificazione può risultare in parte ridimensionata in quanto più facilmente sostituibile da un rigido sistema di vincoli e di proibizioni (tutela passiva)**

Funzioni del Piano ambientale

- **La definizione delle strategie di gestione delle risorse naturali e delle attività consentite (produttive, di fruizione turistica ecc), strategie che comportano spesso competenze che esulano da quelle dell'Ente gestore. Ciò aumenta la complessità nelle procedure e spiega molte delle difficoltà incontrate nei processi pianificatori**
- **L'individuazione della disciplina degli usi del suolo e delle risorse e la predisposizione delle modalità di intervento (funzioni molto più ampie di quelle che risultano nei Regolamenti dei parchi, a cui compete soltanto la disciplina dell'esercizio delle attività)**

Fasi della pianificazione:

I fase preliminare

- **L'analisi della realtà ambientale, produttiva e sociale dell'area protetta, l'individuazione dei principali aspetti ambientali e le loro interrelazioni con i processi socio-economici (i principali indicatori al fine di valutare lo sviluppo dei processi di maggior rilievo, in presenza o in assenza di interventi pianificatori ambientali)**
- **La formulazione di alcune idee-guida, che possono emergere sia dai gruppi sociali interessati e dai rappresentanti delle Istituzioni locali, anche attraverso la formazione dei gruppi di base (*check-list*, sull'esempio delle *Guidelines* americane)**

Le fasi della pianificazione

I fase preliminare

- **L'individuazione degli obiettivi e delle linee strategiche: misure per la valorizzazione delle attività antropiche, quelle per la manutenzione delle infrastrutture e dell'insediamento, i limiti della fruizione turistica, gli incentivi per la promozione turistica ed occupazionale, gli interventi per l'educazione ambientale**
- **Le linee strategiche che debbono essere formulate sia a livello globale, sia per le singole risorse, aree e settori, devono essere sottoposte successivamente ad un vaglio tecnico per valutarne correttamente le coerenze con le leggi generali per la protezione dell'ambiente e con le politiche adottate**
- **Documento programmatico**

Le fasi della pianificazione:

II La costruzione del Piano ambientale

Il piano deve contenere:

- 1. L'indicazione degli usi differenziati del territorio: per ognuna delle aree e per i singoli settori, devono essere stabilite le strategie di gestione prevedendo anche le ipotesi alternative, al fine di valutare la distribuzione degli svantaggi e dei vantaggi tra gruppi sociali e tra i singoli territori**

Le fasi della pianificazione:

II La costruzione del Piano ambientale

- 2) Il raccordo sia alle indicazioni contenute negli altri strumenti di pianificazione territoriale, sia alla normativa per le attività produttive (leggi di settore, regionali o nazionali), sia alle norme particolari di tutela, se esistenti (la presenza di riserve generali ed orientate, di competenza di altre Istituzioni)**
- gli strumenti urbanistici previsti nella legge 1150 del 1942: i Piani Territoriali di Coordinamento e Piani Regolatori Comunali**
 - i Piani paesistici previsti dalla legge Galasso del 1985, che rappresenta lo strumento normativo più importante per la tutela paesaggistica**

Le fasi della pianificazione:

III la ricaduta del Piano

Devono essere avviate le politiche attuative, attraverso i piani di settore (forestale, agrituristico, naturalistico ecc), che si traducono in piani esecutivi per le singole aree e risorse, nonché dei programmi di sviluppo socio-economico

4) La valutazione economica

- **Metodi diretti : la valutazione contingente**
- **Metodi indiretti: Costo del viaggio, edonimtrico**