PARTE I

GLI STRUMENTI DI GESTIONE E *GOVERNANCE*

1. INQUADRAMENTO GENERALE

1.1 Aree protette e sviluppo sostenibile

L'applicazione in Italia della normativa sulle aree protette, dagli anni novanta in poi, dopo cioè l'approvazione della legge quadro[1], ha sempre più attivato il concetto dello *Sviluppo Sostenibile,* seguendo i dettami dell'Unione Europea in materia. L'applicazione di questi principi all'interno delle aree protette hanno rappresentato una novità tutta italiana che ha cercato, tra le prime in Europa, di coniugare la conservazione della natura e lo sviluppo economico all'interno delle aree protette attraverso un oculato sistema di gestione.

L'idea che si è voluta affermare è quella che, per quanto un territorio voglia essere vincolato a fini esclusivamente di conservazione per il semplice fatto che l'uomo ne fruisce e/o ne utilizza i prodotti, comporta il bisogno di una regolamentazione e, soprattutto, di una strategia per ottenere i risultati voluti. Il modo in cui le strategie sono state pensate, create e applicate cambia di luogo in luogo, secondo le peculiarità di ogni singola area protetta, e si è evoluto con il passare degli anni man mano che si sviluppava un processo di autoapprendimento sulle esperienze compiute.

In Italia dall'ultimo Elenco Ufficiale delle Aree Protette (EUAP) pubblicato nel 2003 risulta che esistono 772 Aree Protette[2]. Al 2006 i dati del Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) parlano di 826 aree protette[3] mentre nell'aggiornamento dell'EUAP 20010, non ancora publicato, risulterebbero essere 871[4]. Se per area protetta si intendono tutte le are su cui esiste una forma di regolamentazione e gestione in base alle quali sono tutelate e valorizzate le risorse naturali e culturali presenti, il numero potrebbe crescere in maniera sostanziosa arrivando a quasi 4000 siti identificabili secondo le varie forme di gestione come riportato nella Tavola 1.1.A.

Qualunque sia il numero effettivo, ciò che risulta rilevante in questa sede è il loro numero elevato e, soprattutto, il fatto che le aree protette risultano distribuite in maniera uniforme lungo l'intera penisola sia per collocazione geografica che per contesto territoriale. Le aree protette italiane

---

[1] Legge 6 dicembre 1991, n.394, *Legge quadro sulle aree protette*.

[2] Elenco Ufficiale Aree Protette, 5° Aggiornamento approvato con Delibera della Conferenza Stato Regioni del 24 luglio 2003 e pubblicato nel Supplemento ordinario n. 144 alla Gazzetta Ufficiale n. 205 del 4 settembre 2003.

[3] Ministero Ambiente e Tutela del Territorio, *Relazione Generale dello Stato dell'Ambiente in Italia*, 2006.

[4] Dato riportato nella sezione 2 "Aree Protette" della "Strategia Nazionale per la Biodiversità" del Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare, 2010.

interessano direttamente oltre il 33% dei comuni italiani, 2.675 comuni su 8.101 ed oltre il 78% delle comunità Montane. Attualmente vivono all'interno di aree protette oltre 3 milioni di italiani, una popolazioni vicina a quella della città di Roma (Ielardi, 2008).

Oggi in Italia sono istituiti 24 Parchi Nazionali, che interessano quasi tutte le regioni italiane, e 31 Aree Marine Protette che si sviluppano lungo tutte le coste della penisola e su tutte le isole di competenza territoriale italiana[5]. A queste due tipologie, Parchi Nazionali e Aree Marine Protette, che sono le maggiori aree protette di carattere nazionale, vanno aggiunte poi tutte le altre forme di area protetta anche di carattere regionale e locale.

Fig. 1.1.a. Aree Protette in Italia (Fonte www.minambiente.it)

Le tipologie di area protetta, sono classificate in Italia secondo quanto previsto all'Art.2 della legge quadro 394/1991, con le importanti modifiche ed integrazioni che si sono registrate su questo specifico punto nel 2008[6]. Le aree protette, oltre che con iniziative dello Stato, sono istituite anche

[5] Cifra, quella delle 31 Aree Marine Protette, tratta necessariamente dall'ultima pubblicazione edita in materia da pare del Ministero dell'Ambiente in ordine di tempo (MATTM, 2008). Per le Aree Marine Protette, infatti, l'Elenco Ufficiale Aree Protette, per varie motivazioni legate al fatto che le maggiori evoluzioni in materia si sono avute negli ultimi anni, non risulta oggi una fonte sufficientemente attendibile.

[6] La Legge 6 dicembre 1991, n.394, riporta la classificazione all'art.2 della legge ma una Delibera del 2 dicembre 1996 del Comitato per le Aree Naturali Protette aveva integrato la classificazione per adeguarsi alle nuove normative europee. Solo il 26 marzo 2008, però, con il parere positivo della *Conferenza Permanente Stato-Regioni* tale integrazione è divenuta effettiva.

con provvedimenti legislativi regionali. Esistono, infatti, sia i Parchi Nazionali che quelli Regionali, le Riserve Naturali Statali e quelle Regionali, le Aree Marine Protette e altre ulteriori forme di protezione previste da provvedimenti locali e promosse da organizzazioni non governative, anche attraverso riconoscimenti internazionali.

Per tutti questi tipi di area protetta esiste una forma amministrativa specifica che copre il ruolo di Organismo di Gestione che può essere più o meno autonomo rispetto alle amministrazioni che la Costituzione italiana riconosce come facenti parte dell'ordinamento nazionale[7].

Tav. 1.1.A La gestione delle aree protette in Italia

Tipologa	Ente Auton.	Stato	Regione	Consorzi vari Enti	Ente locale	Altro	TOT.
Legge 394/1991 e 979/1982							
Parchi Nazionali	**23**			**1**			**24**
Aree Marine Protette	**8+1**	**1+2+2***	**0**	**9**	**7+1**	**1+1****	**32**
Riserve Naturali dello Stato		**146**					**146**
Parchi Naturali Regionali			**105**				**105**
Riserve Naturali Regionali			**335**				**335**
Altre aree protette		?	?	?	?	**288****	**288**
Dpr 1639/1968							
Zone Tutela Biologica		**10**				**1***	**11**
Direttive "habitat" e "uccelli"- Natura 2000							
Siti Interesse Comunitario		**2.288**					**2.288**
Zone Protezione Speciale		**597**					**597**
Convenzioni Internazionali							
Siti ASPIM						**6**	**6**
Siti UNESCO						**45**	**45**
Zone Umide *Ramsar*		**51**					**51**
Totali	26	3.097	440	12	10	342	**3.928**

** Aree Protette alla cui gestione collabora una istituzione dello Stato come Soprintendenza o Capitaneria di Porto*

***Aree Protette alla cui gestione collabora un'associazione o un istituto di ricerca senza di fatto figurare come gestore.*

Fonti:
- Elenco Ufficiale Aree Protette: 5º Aggiornamento Elenco Ufficiale delle Aree Naturali Protette - Delibera della Conferenza Stato Regioni del 24-7-2003, pubblicata in supplemento ordinario n. 144 della Gazzetta Ufficiale n. 205 del 4-9-2003.
- Ministero Ambiente e Tutela Territorio e del Mare, Sito ufficiale www.minambiente.it.
- Wikipedia, pagina Aree Naturali Protette in Italia: http://it.wikipedia.org/wiki/Area_naturale_protetta .
- Barometro Natura 2000, aggiornamento UE: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm
- Parks, Sito Federparchi: www.parks.it.

Gli *Enti Parco* nazionali sono gli organismi che più di altri presentano una propria forma gestionale, legislativamente riconosciuta e regolamentata, che consente di godere di una propria forte autonomia. A seguire ci sono gli Enti Parco regionali che appaiono altrettanto indipendenti

[7] L'art.114 della Costituzione Italiana, dopo la recente riforma del Titolo V, recita: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» .

rispetto agli organismi sovra-ordinati ma, essendo regolamentati nel dettaglio dalle normative regionali, presentano qualche grado di autonomia minore rispetto ai parchi nazionali ed hanno la particolarità di differire tra loro sul panorama nazionale.

Le *Riserve Naturali*, invece, per il fatto di essere istituite per la salvaguardia di beni naturali più puntuali e circoscritti sono spesso affidate ad organismi tecnico scientifici o ad autorità di sorveglianza; a volte anche di pubblica sicurezza. Ma sempre più spesso anche tali tipologie di area protetta avviano forme di gestione programmata. Ciò avviene in particolare per le Riserve Naturali Regionali che trovano spesso nell'Ente Locale il riferimento principale per avviare forme di gestione non mirate esclusivamente alla conservazione, bensì orientate alla valorizzazione e, soprattutto, a programmi di informazione ed educazione rivolti alla collettività.

Fig. 1.1.b *Aree Marine Protette* *(Fonte: http://triviadicerrano.blogspot.com)*

Le *Aree Marine Protette* sono in rapida evoluzione e negli ultimi anni stanno vivendo una trasformazione che, anche se tra enormi problemi, le sta indirizzando ad avviare forme gestionali anche qui non solo indirizzate alla tutela ma anche a forme di sviluppo sostenibile.

l'Italia risulta essere, almeno sulla carta, il paese con il maggior numero di riserve marine nel Mar Mediterraneo e con la maggiore superficie a mare vincolata con 130Kmq di aree a protezione assoluta (Abdulla et al., 2008). Di fatto queste cifre, che in numeri assoluti potrebbero apparire

esaltanti, risultano davvero deludenti se confrontate agli oltre 8000Km di costa con cui l'Italia si propende nel Mediterraneo: meno del 10% delle coste italiane è posto sotto protezione effettiva. Il dato diviene desolante se si considera che, delle circa 800 aree protette italiane, pur volendo essere ottimisti, solo una trentina sono marine[8].

Nella più recente pubblicazione curata dal Ministero dell'Ambiente, pensata come guida per diportisti, si arriva alla descrizione di ben 31 Aree Protette esistenti sul mare; pubblicazione che anche se antecedente alla pubblicazione dei decreti istitutivi in Gazzetta Ufficiale[9], comprende le neo-istitutite Amp "Costa degli Infreschi", "Santa Maria di Castellabate", "Secche della Meloria" e "Torre del Cerrano" (MATTM, 2008).

A queste potrebbero essere aggiunte anche una dozzina di *Zone di Tutela Biologica*[10], aree di mare aperto assimilabili ad aree protette ma che andrebbero considerate solo nell'ottica di una stretta protezione rivolta alla gestione della risorsa ittica a fini di pesca. Aree protette di tipo marino, insomma, che mantengono una stretta funzione di sola conservazione della risorsa ittica[11].

Le *Zone di Tutela Biologica* (ZTB) di cui alla legge 963 del 1965[12] poi meglio definita in materia dal DPR 1639 del 1968[13]. Sono un tipo di area marina sottoposta a protezione che fa capo alla normativa inerente la gestione delle attività di pesca, ed è infatti attraverso Decreti Ministeriali del settore Agricoltura-Foreste e Pesca, nelle varie forme di nomi che tale Ministero ha assunto nel tempo, che sono state istituite le ZTB ricadenti nell'area di mare di competenza dell'Italia. Nel 1998 vengono istituite le prime 4 Zone di Tutela Biologica per poi aumentare di numero con ulteriori successivi decreti ministeriali, del 2002 e del 2004, che istituiscono ulteriori 7 ZTB. Con Decreto Ministeriale del 22 gennaio 2009 sono state confermate alcune ZTB sperimentali e definite meglio

---

[8] Il dato ufficiale parla di 772 aree italiane iscritte all'*Elenco Ufficiale Aree Protette*, 5° Aggiornamento approvato con Delibera della Conferenza Stato Regioni del 24 luglio 2003 e pubblicato nel Supplemento ordinario n. 144 alla Gazzetta Ufficiale n. 205 del 4 settembre 2003. Di fatto da fonte Federparchi un dato più aggiornato al 2006 riconosce 826 aree protette con un organismo di gestione funzionante.

[9] I decreti istitutivi anche se portano date antecedenti di quasi un anno sono state di fatto pubblicati tutti tra il 4 ed il 7 di aprile 2010.

[10] Le *Zone di Tutela Biologica* (ZTB) sono aree protette di tipo marino, che mantengono una stretta funzione di sola conservazione della risorsa ittica. Fanno riferimento alla normativa inerente la gestione delle attività di pesca di cui alla legge 963/1965 poi meglio definita in materia dal DPR 1639 del 1968. Le ZTB possono essere considerate in mare ciò che sulla terra ferma sono le "Aree di ripopolamento", ove vige il divieto di caccia, istituite sulla base di normative rivolte all'esclusiva gestione della fauna. Attraverso Decreti Ministeriali del settore Agricoltura-Foreste e Pesca, nelle varie forme di nomi che tale Ministero ha assunto nel tempo, sono state istituite le ZTB ricadenti nell'area di mare di competenza dell'Italia. Non è facile dire con certezza in uno specifico momento quante e dove siano localizzare le ZTB istituite dall'Italia a causa del carattere di temporaneità che accompagna gran parte dei decreti istitutivi.

[11] Esistono di fatto delle ZTB in cui una accurata forma di gestione anche indiretta rende tale tipologia di protezione del tutto simile a ciò che si è abituati a riconoscere con il nome di "Area Marina protetta", come avviene ad esempio a Chioggia (Ve) dove il Comune ha affidato ad una locale Associazione il compito di promuovere e valorizzare l'"Oasi delle Tegnùe", una ZTB antistante le proprie coste,

[12] Legge n° 963 del 14 luglio 1965 recante "*Disciplina della pesca marittima*", pubblicata in Gazzetta Ufficiale n.203 del 14 agosto 1965.

[13] D.P.R. n° 1639 del 2 ottobre 1968 recante "*Regolamento per l'esecuzione della Legge 14 luglio 1965, n. 963, concernente la disciplina della pesca marittima*", pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n.188 del 25 luglio 1969.

le regole di pesca. In totale oggi i mari italiani contano una dozzina di ZTB che risentono però fortemente della difficoltà di gestione di specchi di mare al di fuori delle acque territoriali.

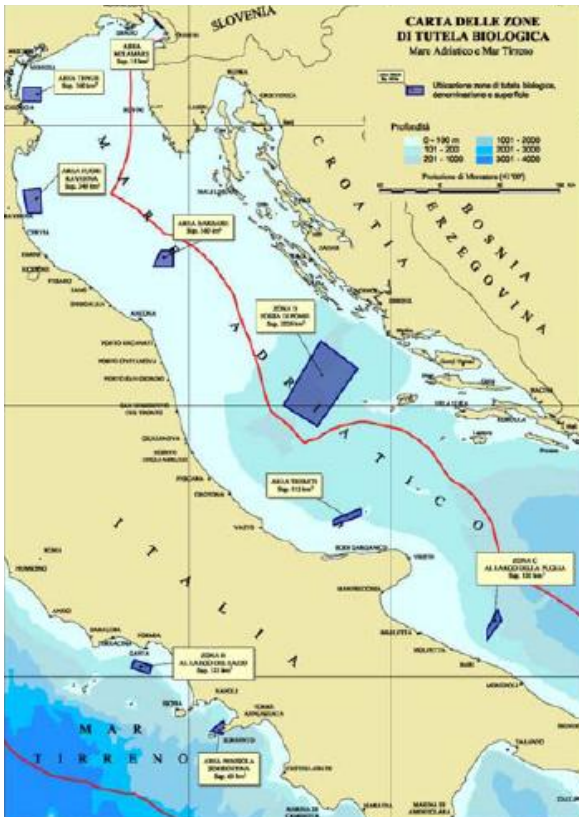

Fig. 1.1.c *Zone di Tutela Biologica* *(Fonte: www.izs.it/inadriatico)*

Altre forme di area protetta sono classificate in base ad indirizzi di tipo internazionale a livello europeo o mndiale e pienamente riconosciute anche dallo Stato italiano. Tra le più note sono le *Zone di Protezione Speciale* (ZPS), i *Siti di Interesse Comunitario* (SIC), le cosiddette aree umide "*Ramsar*" e i *World Heritage Site* dell'UNESCO. Attualmente queste aree non risultano ancora gestite da specifici organismi o forme di amministrazione legislativamente riconosciuti. Anche se, nella maggioranza dei casi, si presenta una coincidenza e sovrapposizione geografica con altre forme di area protetta discendenti dalla normativa nazionale, di cui si è già parlato, che presentano sempre una forma gestionale attiva.

Che siano vigenti o meno dei provvedimenti di carattere nazionale o internazionale, infine, è comunque talvolta possibile avere riconosciute come aree protette anche delle porzioni di territorio,

in accordo con la proprietà dei suoli, grazie all'azione di Associazioni e Comitati cittadini, solitamente con l'intervento di Associazioni di Protezione Ambientale legalmente riconosciute[14].

Per fare l'esempio del WWF, la realtà associativa che più di altre si muove nella gestione diretta di parti del territorio di alta valenza naturalistica, si rileva che esistono ben 130 Oasi WWF per una superficie complessiva di 35.000 ettari di cui 5.000 di questi risultano nel patrimonio della stessa associazione (Canu, 2006).

Fig. 1.1.d *World Heritage Sites dell'UNESCO in Europa* *(Fonte: whc.unesco.org)*

La legge quadro sulle aree protette, una delle poche leggi nell'Italia contemporanea che dopo più di quindici anni non ha ancora subito alcuna sostanziale trasformazione, è stata la guida per questa azione attraverso la codificazione degli strumenti operativi assegnati ai Parchi Nazionali a tale scopo: il *Piano del Parco*, il suo *Regolamento* ed il *Piano Pluriennale Economico e Sociale*.

Questi strumenti, studiati e normati per consentire una applicazione concreta sul territorio dei concetti astratti dello sviluppo sostenibile, sono stati ripresi, migliorati e riproposti nelle varie normative di recepimento attuate dalle regioni in forza del fatto che molte delle aree protette italiane sono di istituzione e gestione regionale. In qualunque modo i nomi di questi strumenti e le loro forme applicative siano stati modificati, la logica di base è sempre rimasta invariata: da un lato

[14] Le cosiddette Associazioni ambientaliste" sono riconosciute dalla normativa vigente come organizzazioni portatrici di interessi diffusi, con il nome di Associazioni di Protezione Ambientale, se rispondenti a specifiche caratteristiche e iscritte all'elenco di cui alla legge 349 del 1986, tra l'altro legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente in Italia.

una normativa vincolistica, con un piano che definisce la zonazione del territorio ed un regolamento che ne prescrive le modalità di utilizzo, dall'altro una programmazione delle attività di taglio prettamente socio-economico, volta a promuovere, valorizzare e, contestualmente, a controllare l'iniziativa di chi vive su quello stesso territorio.

Nelle Aree Marine Protette, come si vedrà, strumenti analoghi svolgono funzioni simili anche se la terminologia adottata è differente e si parla di *Regolamento di Esecuzione* e di *Piano di Gestione*.

1.2 Quadro internazionale e normativa Italiana e Comunitaria

Ogni nazione ha una propria posizione sul come considerare le aree protette all'interno di una pianificazione generale. Le varie tendenze possono essere raccolte in tre filoni:

Il *primo* è quello, seguito ad esempio dalla Danimarca, che tende a non riconoscere uno strumento speciale solo per aree particolari. Le aree protette, cioè, rientrano negli strumenti più generali di governo del territorio come piani paesistici, naturalistici o di assetto forestale.

Il *secondo* filone è quello di integrazione per mezzo di speciali strumenti di connessione come avviene in Germania e in qualche modo in Inghilterra.

La *terza* strada invece, che è prevalentemente seguita anche in Italia, è quella di dotare le aree protette di propri specifici Enti di amministrazione con propri strumenti di gestione e di pianificazione, parzialmente anche autonomi e indipendenti da quelli che sono gli indirizzi di gestione e i piani urbanistici, territoriali o paesistici di competenza di altre amministrazioni locali.

Nel dibattito culturale sul tema specifico della pianificazione territoriale la necessità di istituire aree protette, con propri confini e con norme sovraordinate a quelle ordinarie, viene considerata una forma di incapacità della scienza urbanistica moderna di controllare le forze economiche consumative del suolo e le dinamiche sociali. Ciò nel dibattito locale come in quello internazionale.

La Comunità Europea fin dagli Anni '70 ha avviato un programma di gestione del patrimonio naturale continentale che vede tutti i paesi coinvolti nell'applicazione di direttive comuni.

Nel settore della conservazione della natura si è cercato di sviluppare nel tempo un sistema per superare il paradosso di una protezione dell'ambiente operata a livello puntuale e solo all'interno di specifiche aree protette, anzichè agire sull'area vasta (Marchisio, 1999).

L'iniziativa che più di ogni altra ha avuto successo negli stati membri è quella che fa seguito a una serie di direttive volte in principio alla protezione degli *uccelli* migratori, poi anche degli *habitat* e delle altre specie animali di particolare importanza presenti sul territorio europeo[15].

---

[15] Ci si riferisce in particolare a due Direttive Comunitarie: la Direttiva 79/409/CEE *"Uccelli"* del 2 aprile 1979 e la Direttiva Comunitaria 92/43/CEE *"Habitat"* del 21 maggio 1992. Entrambe recepite nella legislazione italiana e divenute in breve tempo il nuovo quadro di riferimento per le nuove strategie di conservazione della natura.

Si tratta del programma denominato *Natura 2000*[16] che mira alla creazione di una rete europea di aree protette, identificate genericamente con il nome di Siti di Interesse Comunitario[17], volte proprio a stemperare la situazione di una conservazione della natura operata solo su "isole felici". L'individuazione dei siti è stata realizzata in Italia dalle singole Regioni, in un processo comunque coordinato a livello centrale, e ha fornito un impulso di grande rilievo alla politica della conservazione della natura in Italia. Si sono così poste le basi per un rapporto estremamente positivo che continua a esprimersi anche dopo la fase di individuazione dei siti nelle successive azioni di tutela, gestione e attivazione di piani e progetti di sviluppo sostenibile.

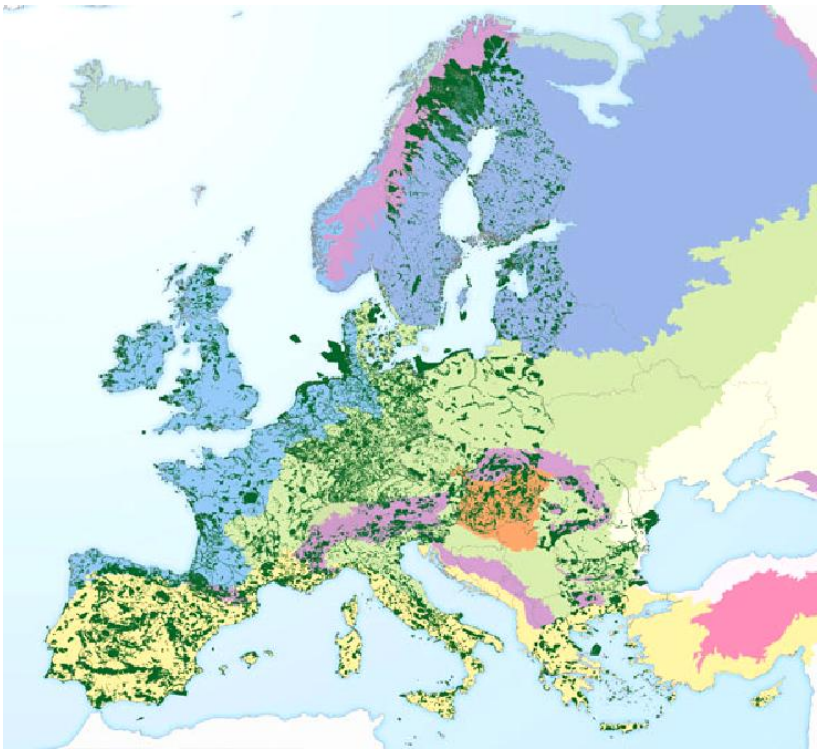

Fig. 1.2.a *Siti Natura 2000 in Europa* *(Fonte: http://ec.europa.eu/environment/natura.)*

In Italia i Siti proposti sono stati inizialmente 2.413, nel tempo il numero è poi cresciuto a 2.885 e continua a crescere per la necessità avvertita dalla Commissione Europea di far individuare

16 *Natura 2000* è il nome che il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea ha assegnato ad un sistema coordinato e coerente di aree destinate alla conservazione della biodiversità presente nel territorio dell'Unione stessa ed in particolare alla tutela di una serie di habitat e di specie animali e vegetali indicati nelle Direttive "*Uccelli*" e "*Habitat*".
Fonte: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm (01.02.2010).

17 In realtà al programma Natura 2000 fanno riferimento sia i Siti di Interesse Comunitario (SIC) individuati in osservanza alla cosiddetta *Direttiva Habitat*, sia anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS) individuate invece sulLa base dei criteri indicati dalla *Direttiva Uccelli*. A livello internazionale le sigle utilizzate sono rispettivamente: SCIs (*Sites of Community Importance*) e SPAs (*Special Protection Areas*).

un maggior numero di siti marini per tutti i paesi europei ed i particolare per lo Stato italiano[18]. I siti inizialmente ricadevano prevalentemente nell'ambito di aree già dotate di provvedimenti di tutela di carattere regionale o nazionale, per una serie di motivi legati sicuramente al fatto che le aree più delicate erano già sotto un provvedimento di tutela al momento dell'attivazione del progetto *Bioitaly*, ma anche perchè le analisi, da svolgere necessariamente in maniera indisturbata affinchè si abbiano dati credibili, si sono potuti rilevare ed effettuare prevalentemente in aree territoriali dove era già garantita una forma di tutela.

Oggi la rete di aree protette, SIC e ZPS, facenti parte di *Natura 2000* risulta essere la discriminante fondamentale per l'accesso ai finanziamenti comunitari del settore ambiente. Starne fuori significa avere preclusa ogni possibilità di accesso a programmi di finanziamento come, per fare due esempi: *Life Natura* e *Life plus,* che a cadenza annuale continuano a fornire buone possibilità a pubbliche amministrazioni, imprese, associazioni e privati su progetti legati alla conservazione delle specie e degli habitat riconosciuti come prioritari.

1.2.1 **Il quadro normativo in Italia**

La Costituzione della Repubblica Italiana, all'art. 9, 2° comma, recita testualmente: «la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico-artistico». La legislazione nazionale in vigore e la struttura decentrata dello Stato italiano, nel rispettare il principio costituzionale, attribuisce oggi vaste competenze in materia ambientale anche agli enti locali, in particolare alle regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione avvenuto con l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001[19].

In Italia la tutela paesistica fu ufficialmente introdotta con la legge 1497/39[20], volta alla tutela delle cosiddette *bellezze naturali*, ma i piani paesistici predisposti in base a tale legge furono pochi e molto circoscritti. Soltanto con la legge 431/85[21], volta all'istituzione obbligatoria da parte delle Regioni dei *Piani Territoriali Paesistici*, e la legge 183/89[22], individuante invece ambiti idrografici per l'istituzione di *Piani di Bacino,* la pianificazione del paesaggio prese concreto avvio su tutto il territorio nazionale.

---

[18] Fonte: UE-Commissione Europea, *Barometro Natura 2000,* Newsletter della DG Ambiente della Commissione Europea, n.27, Dicembre 2009: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm (5 luglio 2010).

[19] Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione.*

[20] Legge 29 giugno 1939, n.1497, *Protezione delle bellezze naturali.*

[21] Legge 8 settembre 1985, n.431, *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, meglio nota come "Legge Galasso" dal nome del suo più autorevole estensore.

[22] Legge 18 maggio 1989, n.183, *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.*

Del 1982 è la prima norma organica relativa alla tutela dell'ambiente marino. La legge 979/82[23] introdsse tra l'altro il concetto di Riserva Naturale Marina riportandone all'Atr.25 la definizione: «ambienti marini, dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti, che presentano un particolare interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche, con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono»[24]. Definizione a tutt'oggi considerata quella di riferimento anche dopo l'identificazione delle *Riserve Marine* con altra denominazione, quelle di *Aree Marine Protette*, denominazione utilizzata per uniformità a livello internazionale dove, secondo il Protocollo di Ginevra sono individuate con il nome di *Marine Protected Areas*[25].

Dopo un lungo ed elaborato percorso parlamentare, finalmente nel 1991, con un notevole ritardo rispetto ad altri Paesi, anche in Italia entrò in vigore la che ha dato finalmente un definitivo assetto al patrimonio di aree, sia terrestri che marine, meritorie di tutela: la *Legge quadro sulle aree protette n.394/91*[26].

Prima di questi ultimi provvedimenti, il quadro legislativo italiano ha sempre operato una netta distinzione tra pianificazione urbanistico-territoriale e tutela paesistico-ambientale. Questa distinzione vedeva da un lato le leggi n.1497 e n.1089 entrambe del 1939, che disciplinavano, non senza efficacia e consistenza, la tutela del patrimonio artistico e, almeno in parte, di quello paesistico, e dall'altro la legge n.1150 del 1942 che, pur con molte integrazioni e modifiche, costituisce ancora la legge urbanistica fondamentale. Alle prime si ricollegavano tutte le varie leggi che regolano l'uso delle acque, la tutela dei boschi, l'assetto idrogeologico e l'istituzione di aree protette. Alla seconda matrice invece si rifacevano le leggi sull'esproprio, sull'edilizia pubblica, sull'attività estrattiva e la regolamentazione dell'uso del suolo a scopo agricolo, artigianale, commerciale, industriale o per infrastrutture e servizi.

Questa separazione delle due matrici giuridiche ha trovato riscontro nella persistente divisione delle pratiche amministrative e non è stato sufficiente neanche il riordino della materia urbanistica degli anni Settanta, con la riarticolazione delle competenze tra Stato e Regioni, ulteriormente modificata con le recenti variazioni apportate al testo della Costituzione Italiana, per un'organica ricongiunzione tra paesaggio ambiente e urbanistica (Gambino, 1991).

---

23 Legge 31 dicembre 1982, n.979, *Disposizioni per la difesa del mare*.

24 Così recita l'art.25 della Legge 31 dicembre 1982, n.979, *Disposizioni per la difesa del mare*. Pubblicata in G.U. del 18.01.1983 N.16, Supplemento Ordinario. Tale articolo è richiamato anche nella definizione delle aree marine nell'art.2 comma 4 della Legge 6 dicembre 1991, n.394, *Legge quadro sulle aree protette*. Pubblicata in GU. del 13.12.1991, n.292.

25 Nel Protocollo di Ginevra relativo all'area del Mediterraneo vi rientrano anche quelle aree di cui alla Legge n.127 del 5 marzo 1985, recante ratifica del protocollo relativo alle aree specialmente protette del Mediterraneo, aperto a Ginevra il 3 aprile 1982.

26 Legge 6 dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*.

Oggi a una ricongiunzione dal punto di vista giuridico, avvenuta con l'introduzione delle nuove normative, si affianca un ripensamento totale delle discipline di pianificazione urbanistica e territoriale, che non avevano mai tenuto conto del fatto che sopra di esse esistesse un grado più alto di pianificazione, che le integra e le migliora, e che oggi possiamo definire come "ambientale", "ecologica", o più propriamente "paesistica". Si tratta di un nuovo concetto di pianificazione che non può più basarsi su vecchi metodi di studio e sulle normative vigenti in tema di urbanistica e pianificazione territoriale, discipline queste che poggiano le loro radici nello studio dell'azione antropica, vista in completo conflitto con l'ecosistema che la contiene.

La crisi dei contenuti delle discipline territoriali, e in particolare dell'urbanistica in senso stretto, è identificabile con la decadenza dei principi della *Carta di Atene*, i quali hanno informato tutta l'urbanistica contemporanea sino quasi alla metà degli anni Settanta[27].

Dal primo Congresso di *La Sarraz* nel 1928 ad oggi, passando per quello più significativo del 1933 di Atene, i CIAM si sono susseguiti con regolarità rimettendo in discussione le scelte e gli indirizzi della disciplina fino ad arrivare nella fine degli anni '60, in particolare dall'edizione di Urbino nel 1966, a contestare apertamente le direttive date nella *Carta di Atene* fino a negarle apertamente nelle ultime edizioni. Con l'irrompente affermarsi dei problemi ambientali e delle discipline ecologiche si è dato inizio a una svolta epocale nei confronti della pianificazione. Nella *Carta di Machu Pichu* del 1977 si sono ribaltati i valori del precedente documento di Atene con il riconoscimento dell'esistenza di uno *spazio biologico* dominato dalla dimensione ecologica e dalle leggi di trasformazione ed evoluzione dei sistemi viventi. Campo immensamente più complesso di quello considerato fino ad allora di esclusiva pertinenza umana (Benevolo, 1990).

L'urbanistica e la pianificazione del territorio da quel momento sono state nuovamente definite. È nato e si è ormai diffuso il concetto di *sviluppo sostenibile,* ma nei settori dell'urbanistica e della pianificazione territoriale la risposta a queste nuove istanze è assai lenta (Romani, 1994).

Ancora oggi, nonostante i tanti passi avanti compiuti dalle varie discipline nella direzione di una visione più unitaria del problema, la normativa tende a mantenere separata la tutela paesaggistica, intesa come bene culturale, da una tutela effettiva che vada oltre il fine estetico della conservazione. Il tentativo di migliorare l'interpretazione dei testi normativi attraverso pubblicazioni unitarie avviato con il Testo Unico[28] del 1999 e proseguito con il successivo *Codice dei*

---

[27] La cosiddetta *Carta di Atene* è un documento anonimo (in realtà redatto da Le Corbusier, uno dei maggiori esponenti dell'architettura moderna) pubblicato nel 1941 a Parigi, in cui sono raccolti i principi essenziali di quanto discusso in materia di Urbanistica nel IV Congresso Internazionale degli Architetti Moderni (CIAM). Da tale documento deriva l'idea che ha guidato l'urbanistica moderna razionalista e funzionalista, e che ha fortemente influenzato leggi e normative che oggi regolano gran parte della pianificazione territoriale.

[28] Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n.490, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali.*

Beni Culturali e del Paesaggio[29], è certamente un necessario intervento di riordino, sub-delega e semplificazione[30], ma resta pur sempre una azione svolta su di un filone normativo che è comunque espressione di una visione ancora troppo settoriale degli innumerevoli aspetti che interessano la materia della salvaguardia del territorio.

Solo in materia di aree protette, come già accennato, è la legge 394/91[31], con l'aggiunta della legge 979/82 per le aree di mare, che fornisce uno strumento, unico e completo, con il quale poter regolamentare la tutela speciale di parti del territorio nazionale mantenendo il giusto equilibrio tra istanze di conservazione e necessità di sviluppo.

La normativa è stata varata durante la decima legislatura (1987-1992) dopo essere stata in gestazione per lunghissimo tempo. Trent'anni di evoluzione del dibattito nella società civile e nel Parlamento hanno condotto a una normativa che, anche se in qualche caso ritenuta imperfetta, è senza dubbio più avanzata concettualmente delle legislazioni vigenti in molti altri paesi europei. Negli intenti della legge c'è un invito esplicito a una gestione di tipo manageriale per favorire, contestualmente ai saldi principi protezionistici, un maggiore flusso economico sia per gli Enti di gestione delle aree protette che per le popolazioni locali (Ceruti, 1993).

La legge quadro sulle aree protette costituisce oggi il principale riferimento anche per altri ambiti normativi, quali quelli di altre materie collegate o, soprattutto, quelli delle varie normative regionali di recepimento.

1.2.2 **Il dibattito sulla legge quadro**

Le aree protette sono una realtà in continua evoluzione. La natura che si prefiggono di tutelare è di per sé qualcosa di dinamico. L'organizzazione amministrativa che le gestisce non può che essere democratica e partecipata, in continuo adattamento rispetto ai portatori di interesse locali, nazionali ed internazionali, al fine di comprendere entrambe le necessità di conservazione e sviluppo insite nella stessa normativa di riferimento: la tanto amata e, allo stesso tempo criticata, legge quadro 394/1991.

La legge quadro è dagli stessi anni '90 al vaglio di più di una commissione di lavoro che ne esamini pregi e difetti affinché si apportino le modifiche più opportune. Ciò avviene da tempo sia a livello di Parlamento che per azione del Governo. Nel 1998 con la legge 426 si apportarono dei miglioramenti che andavano nella direzione di una più diretta partecipazione delle comunità locali

---

[29] Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n.42, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.*

[30] Il citato Codice, detto "Urbani" dal nome del Ministro che ne ha dato promulgazione, ha sollevato non poche perplessità e critiche in vari settori della cultura italiana. Si veda, per tutti, lo speciale curato da varie e autorevoli firme, *Ombre e luci per il paesaggio nel nuovo Codice,* in: Urbanistica n.195, maggio-giugno 2004, Roma, INU edizioni, pag.5 e seguenti.

[31] Legge 6 dicembre 1991, n.394, *Legge quadro sulle aree protette,* pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 292, S.O. del 13 dicembre 1991.

nelle scelte effettuate dagli organismi di gestione delle aree protette e, in particolare, dagli Enti Parco nazionali[32].

Ma la volontà di modificare la legge in maniera più radicale negli anni è cresciuta. Questo stato di cose, di costante incertezza per il futuro, ha avuto un effetto nefasto verso quelle rappresentanze della politica a cui la legge affida il compito di nominare coloro che devono fornire l'indirizzo e l'esecutività delle aree protette esistenti, sia a livello nazionale che regionale: portandoli a scegliere, giocoforza, di non decidere.

La dinamicità a cui ogni area protetta è necessariamente legata, sia per le proprie politiche di gestione che per i componenti dei propri organi di gestione, è stata confusa con una occasione di *spoil system* che nel sistema politico italiano è spesso stato inteso, o frainteso, come una azione da volgere per vantaggi da acquisire al proprio tornaconto e non nello spirito di una ricerca di maggiore efficacia dell'azione amministrativa.

La nomina dei Presidenti, dei Consigli Direttivi e, troppo spesso, anche degli stessi Direttori, è stata rimandata ad oltranza, in attesa di non si sa bene quali novità, quali accordi o quali altre necessità. Le aree protette in via di istituzione si sono spesso bloccate nel loro processo di definizione normativa. I programmi di investimento per supportare le aree protette sono stati sospesi a tempo indeterminato.

Ad una iniziale programmazione triennale prevista dalla legge 394/91 è stata sostituita la totale assenza di previsioni di investimento oltre l'annualità finanziaria approvata, con la problematica ulteriore che tutte le aree protette italiane, in particolare quelle che ricevono gran parte dei fondi dallo Stato centrale, quindi Parchi Nazionali, Riserve Statali e Aree marine Protette, riescono a conoscere l'esatto ammontare dello stanziamento annuo da poter utilizzare per le proprie attività solo all'incirca alla metà dell'esercizio finanziario di riferimento. Ciò crea difficoltà non solo nella programmazione delle attività da promuovere ma addirittura a ultimare le attività programmate nell'anno solare qualora, come avviene da qualche anno a questa parte, le risorse sono ridotte rispetto alla cifra prevedibile.

Spesso le aree protette sono state lasciate a loro stesse e la nomina dei Commissari, divenuta ormai infelice prassi per i Parchi nazionali, non ha sempre seguito scelte legate alla competenza e capacità delle figure designate. A volte si è semplicemente tagliato il trasferimento delle risorse economiche, come è disgraziatamente accaduto dal 2008 in poi per le Aree Marine Protette e, in maniera pesante, dal 2010, ai Parchi nazionali; altre volte si sono creati veri e propri vuoti di potere con incertezze istituzionali prolungati nel tempo. Cosa accaduta solitamente nei Parchi, Riserve ed

[32] Legge 9 dicembre 1998, n. 426, *Nuovi interventi in campo ambientale*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 291 del 14 dicembre 1998.

altre aree protette regionali, che essendo a volte non ancora strutturate in maniera adeguata sono rimaste in balìa degli eventi, senza controllo sul territorio.

Persino nelle realtà più consolidate, si sono susseguite fasi di commissariamento eccessivamente lunghe, ripercuotendosi in maniera negativa sul corretto funzionamento delle stesse aree protette e rischiando, così, di farle trovare non più in equilibrio in quel difficile lavoro quotidiano di costante condivisione tra le necessità della conservazione e le istanze economiche di utilizzo delle risorse.

Questa modalità di gestione del settore aree protette protrattasi nel tempo con continuità ha portato molti a pensare che il problema fosse strutturale , nella stessa formulazione della legge quadro di riferimento: la legge 394/91. Dai primi anni del 2000 si è così iniziato ad esaminare l'idea di modificare la normativa vigente.

1.2.3 **Normativa sul turismo**

Per ciò che concerne il turismo, invece, la normativa non è così unificata e ordinata. Nei primi anni duemila si sono avvicendati alcuni provvedimenti normativi che, a causa di una concomitanza di pubblicazione hanno interferito l'un l'altro creando una situazione di confusione nel settore. Ci si riferisce in particolare alla nuova legge quadro sul Turismo, la n.135/2001[33], riforma della precedente normativa di cui alla legge n.217/1983[34], che però ha subito, immediatamente dopo la promulgazione, un repentino cambiamento di indirizzo a causa della riforma del Titolo V della Costituzione Italiana intervenuta con la legge costituzionale n.3/2001.

La riforma costituzionale ha definitivamente sancito, infatti, l'attribuzione delle competenze per il Turismo, non più come materia concorrente tra Stato e Regioni ma come esclusiva dell'attività normativa di queste ultime. In conseguenza di ciò tutte le regioni si sono attivate per riforme o miglioramenti del proprio apparato normativo relativo al turismo.

Nel 2009 però, il Governo centrale ha re-istituito il Ministero del Turismo, dopo che lo stesso era stato abrogato nel 1993 in conseguenza di un referendum popolate, creando ancor più confusione in materia.

In questo momento, quindi, il quadro appare complesso ed articolato con processi in atto a vari stadi di sviluppo, ma con la tendenza ad integrare, ovunque, il turismo con le altre attività regionali: da un lato quelle economiche e dall'altro quelle culturali. Dagli anni '90 la tendenza a regionalizzare tale argomento è stata sempre crescente, ma si è arrivati oggi a sentire, all'inverso, la necessità di una legislazione più omogenea sia a livello nazionale che europeo. E' sempre più sentita

---

[33] Legge 29 marzo 2001, n. 135, *Riforma della legislazione nazionale del turismo,* pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 92 del 20 aprile 2001.

[34] Legge 17 maggio 1983, n. 217, *Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 141del 25 maggio 1983.

la mancanza di uno strumento in grado di coordinare ed integrare l'attività delle singole regioni. Gli esperti di politica turistica rimangono meravigliati quando prendono atto che proprio l'Italia si trova indietro nell'organizzazione del proprio apparato istituzionale e amministrativo rispetto ad altre nazioni come la Germania o la Gran Bretagna (Barucci, 2004).

L'attuale panorama italiano, differenziato tra una regione e l'altra, è la conseguenza di una organizzazione turistica che evidenzia scelte molto diverse tra loro in ordine all'ottemperanza alle indicazioni contenute nelle "leggi quadro", la prima del 1983 e la seconda del 2001. Si sono create tre situazioni differenti: una prima come quella della Sardegna e della Sicilia, che vede le regioni non ancora adeguate neanche alla prima legge del 1983; una seconda è quella che vede le regioni che con maggiore sollecitudine si sono aggiornate adeguandosi ai più recenti provvedimenti legislativi come Umbria, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Marche, Veneto e Lombardia e Liguria che, a loro volta, stanno anche riesaminando ulteriormente la normativa per adeguarsi ai cambiamenti dovuti alle riforma costituzionale. Su quest'ultimo problema, si fonda la terza situazione che vede le altre regioni ancora a confrontarsi con la problematica, ma comunque in ritardo nell'adeguarsi alla legge del 2001.

1.3 Il turismo risorsa utile e difficile da gestire

E' in atto, a partire dai paesi occidentali fino ai continenti meno sviluppati, un articolato processo di disgregazione e perdita di identità delle comunità innescato dall'incalzante globalizzazione e da aspetti del processo di emancipazione e di democratizzazione delle società, nonchè dai processi di deregulation e dall'omologazione dilagante che ne deriva. Una situazione preoccupante che vede, da un lato il rischio di una perdita totale dei valori condivisi che legano le persone in comunità e le comunità al loro territorio e, dall'altro, insicurezza ansia e disagio che rischiano di sfociare in atteggiamenti localistici e di chiusura.

La modernità della cultura occidentale ha segnato il trionfo di una forma di razionalità assai particolare in cui l'organizzazione spinta delle risorse, naturali e umane, porta a una società sempre più articolata ed efficiente nella quale tuttavia le relazioni tendono a diventare formali e impersonali. Una modernità ambivalente, come individuata da molti pensatori a cavallo tra il XIX e XX secolo, che vede, da un lato, una *universalizzazione*, in una ragione condivisa da tutti gli esseri umani del globo in cui il nuovo supera l'antico ed in cui l'efficienza economica va estesa a tutti i paesi, dall'altro un concetto di *individualizzazione* dominante che porta l'individuo all'autonomia, alla indipendenza ed alla libertà di scelta ma anche ad una assenza di creatività, ad una omologazione dei comportamenti, ad una disumanizzazione dei rapporti e ad un completo isolamento fuori, socialmente, da una comunità, per quanto fisicamente vi vive immerso (De Marchi et ali, 2001).

Ancora circa sessant'anni fa l'Italia appariva come una società sostanzialmente rurale, con uno sviluppo industriale limitato al nord-ovest, se confrontata ai paesi avanzati del resto del continente europeo. Eppure era già considerata nel ristretto novero dei paesi sviluppati ed aveva ormai già compiuto buona parte di quel difficile cammino che la poteva far considerare non più una periferia arretrata d'Europa.

In questo cammino si erano intrecciati due processi in genere strettamente congiunti, ma non necessariamente ordinati secondo le stesse scansioni cronologiche: lo sviluppo industriale e la modernizzazione sociale. Insieme a regimi demografici fondati sulla bassa mortalità, alla scomparsa delle grandi sindromi carenziali e infettive (malaria, rachitismo, scorbuto, etc.), all'urbanesimo, a tassi di scolarizzazione crescenti, la modernizzazione è stata caratterizzata da una progressiva

scomparsa della società rurale, con un trasferimento di popolazione non solo dalla campagna alla città, ma anche dal lavoro agricolo a quello industriale e dei servizi. Solo fino agli anni cinquanta la società rurale resiste come spazio sociale ed economico nel quale trova non solo dimora, ma anche lavoro, la metà degli italiani (De Bernardi e Ganapini, 1996).

Dal nel 1992 le raccomandazioni espresse nell'ambito del Summit per la Terra di Rio De Janeiro, attraverso l'Agenda 21, fino al 5° programma di Azione per lo Sviluppo Sostenibile, tutti i documenti ufficiali dei paesi occidentali richiamano alla necessità di avviare una forma di sviluppo che sia sostenibile sia per l'ecosistema che per le varie realtà sociali in cui esso si cresce[35].

La parola *sostenibile* è apparsa da qualche tempo in ogni dove. Se in altri campi la cosa può essere un semplice pretesto per legittimare un'azione più o meno moralmente corretta, nel settore del turismo è una vera e propria sfida.

Troppo spesso, infatti, in questo settore vengono a contatto diretto realtà troppo differenti tra loro, sia in senso *ambientale*, inteso come possibile conflitto tra l'opera dell'uomo e la conservazione della natura, sia in senso *sociale*, nel momento in cui la forza dirompente del benessere di alcune popolazioni del mondo altera i delicati equilibri dei continenti meno sviluppati.

Intorno a questi argomenti si sviluppa il più grande dibattito socio-politico di questo secolo che vede confrontarsi da un lato chi ritiene che il processo di globalizzazione in corso sia un modo per portare democrazia, libertà e benessere in paesi in cui tali caratteristiche sono spesso assenti, dall'altra chi ritiene che è proprio questo stesso processo che impedisce a quei paesi di avere una normale evoluzione verso migliori condizioni di vita.

Il turismo in questa diatriba può rappresentare uno dei "fronti" più caldi. Tentare di portarlo ad essere "sostenibile" appare a volte impresa assai ardua e nel dibattito appena evidenziato, ciò che per taluni appare come una forma di aiuto ai paesi meno sviluppati, per gli altri può essere intesa come una forma di colonizzazione.

Si stima che il turismo muova persone su cifre vicine ai 3miliardi di arrivi ed ai 6 miliardi di presenze turistiche nei vari paesi del mondo. Dal 1980 è iniziato un fenomeno internazionale di affermazione di nuove mete turistiche in Paesi dove l'affluenza dei visitatori non costituiva una tradizionale forma di attività economica. Ciò ha portato a una globalizzazione dell'attività turistica che oggi interessa ogni angolo del pianeta (Mercury, 2009).

---

[35] Dal *Rapporto Bruntdrand* della *Commissione Mondiale per l'ambiente e lo sviluppo*, si legge: «lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo capace di rispondere ai bisogni della generazione attuale, senza compromettere la capacità delle generazioni future di rispondere ai propri».

In Italia rappresenta la più grande risorsa economica nazionale. Sviluppa un giro di affari annuo superiore ai 100miliardi di Euro con una ricaduta occupazionale, tra lavoro diretto e indotto, di oltre 4milioni di addetti. Una grande fetta di questa attività turistica è legata allo svago estivo lungo le coste della penisola. Il mare come località turistica copre il 60% del mercato nel Centro-meridione d'Italia.

Oggi il turismo di tipo balneare è in una fase di stasi, quando non in decremento, a causa, in particolare, della concorrenza straniera. Il turismo montano e quello rurale, invece, si mantengono sugli stessi livelli nonostante i periodi di crisi economica attraversati dal nostro Paese negli ultimi anni (CRESA, 1995 e O.R.T., 2000).

Tra le forme di turismo riconosciute nell'ambito delle analisi svolte dagli istituti statistici centrali si evince che in Italia è sempre il mare a fare la parte del leone, seguito dalle città d'arte e dal turismo montano estivo. Da quest'ultimo si differenzia il turismo ambientale indirizzato alle aree protette che negli ultimi anni ha registrato i maggiori incrementi. Delle quasi 350milioni di presenze registrate nel 2002 e 2003, ben 125milioni sono nel turismo balneare, quasi 100milioni per città e arte e 40milioni nelle aree montane estive, aree protette, etc. (Becheri, 2004).

Il turismo culturale costituisce un punto di forza del nostro Paese, in quanto è sostenuto sia dalle città d'arte che dai centri minori diffusi sul territorio.

Le risorse culturali, al pari di quelle naturali, possono contribuire allo sviluppo delle aree con le maggiori difficoltà economiche. Il mezzogiorno vede in questa una delle proprie risorse chiave. Ciò si sta evidenziando nel dibattito istituzionale ed accademico, supportato da numerosi riscontri empirici, in cui si evidenzia come il turismo culturale può costituire componente di redditività e *concept* strategico per lo sviluppo delle economie locali a patto di essere considerato non per singoli episodi ma inserito in un contesto di reti di offerta (Simeon, 2004).

Puntare al turismo culturale, anche come forma accessoria della programmazione strategica di un territorio, significa spesso confrontarsi con la possibile riscoperta di una cultura materiale che fornisca un supporto d'area vasta e socialmente condiviso, per valorizzare le emergenze ambientali e storico-artistiche presenti, a volte solo sporadicamente, in un'area.

Il turismo culturale appare forse la scelta più realistica, se non la sola, per una forma di turismo che può raggiungere una effettiva sostenibilità. La riscoperta della cultura locale e la sua trasmissione alla collettività attraverso le aree protette, è un turismo vocato per sua stessa natura ad essere sostenibile. L'area protetta tende a legare il visitatore al residente facendone condividere la storia e gli aspetti di vita comune su cui si fondano gli equilibri sociali esistenti.

1.3.1 **Progettare il turismo nelle aree protette**

Si assiste in questi anni alla crescita di un turismo che trova nella fruizione della natura la sua motivazione principale. Protagoniste di questo turismo sono persone che cercano nella natura non solo momenti di rigenerazione ma anche di crescita culturale. Le aree protette, possono e devono non soltanto rispondere a questo tipo di turismo, ma ai fini della stessa conservazione del loro patrimonio naturale, far crescere il rispetto della natura attraverso un'azione di conservazione, educazione, fruizione compatibile. Con queste motivazioni le aree protette dovrebbero operare per orientare e qualificare i flussi turistici e perché l'organizzazione turistica si qualifichi e si tipicizzi sempre più.

Raggiungere condizioni di efficienza funzionale sempre migliori, attraverso la dotazione di servizi e attrezzature, con interventi mirati, è uno degli obiettivi da perseguire, finalizzando questa azione ad uno sviluppo socio-economico, possibile grazie a risorse e caratteristiche intrinseche del territorio.

È questo il passo in cui la pianificazione lascia il posto alla progettazione puntuale, una progettazione cui non sarebbe superfluo un vademecum di accompagnamento che metta chiarezza nel concetto di *genius loci*, molte volte confuso con un'ipocrita tradizionalismo stilistico privo di una reale aderenza all'identità locale.

Al contrario, interventi mirati alla corretta fruizione della risorsa territorio, portano da una parte alla crescita dell'indotto turistico, dall'altra allo sviluppo dell'occupazione, attraverso la creazione di nuove figure professionali. Accanto al lavoro di tipo tradizionale (quello per esempio legato alla realizzazione di sentieri natura o alla creazione di centri visita attraverso la ristrutturazione di immobili storici esistenti), lo sviluppo della cultura del proprio luogo provoca la creazione di nuove attività legate ad un approccio al paesaggio di tipo educativo.

Nell'antichità la comunità disponeva di formule d'equilibrio sostenibile trasmesse da tradizioni ancestrali quali il culto dei morti e della terra che alimentavano una maggiore attenzione e cura di fronte a "tutto ciò che veniva calpestato". Non era quindi solamente un motivo dettato da una tradizione culturale connessa a un'economia di carattere principalmente agricola, ne tantomeno di superstizione, quanto semmai il frutto da un'educazione famigliare al culto dei propri avi connessi alla terra, elemento che produce quanto necessario al sostentamento della vita, e al cui termine ri-accoglie tutti.

La dimensione temporale è cambiata, tuttavia la coscienza comune di una comunità residente è sempre tanto più forte e radicata al luogo quanto più vede in esso il motivo della sua esistenza. È appunto questo motivo ciò che rende più che mai attuale il *genius loci* come elemento radicale per uno sviluppo sostenibile del turismo. Si tratta di uno sviluppo che poggia sempre su una percezione

di un identità territoriale, in cui la gente s'identifica di fronte a qualsiasi fenomeno esterno o azione da intraprendere nel futuro (Cestari, 2007).

1.3.2 **Un nuovo marketing per un nuovo turismo**

Il fenomeno turistico è in mutamento continuo e rapido, con la costante crescita e la riduzione di settori importanti. Oggi un interesse speciale sembra concentrarsi sulle vancanze "attive", che comportano a vario titolo una presa di coscienza e responsabilità da parte del turista. Questo tipo di vacanza coincide con una destrutturazione dei tempi, così che molte vacanze vengono programmate fuori stagione ed in più riprese, con un accorciamento dei tempi di permanenza. Inoltre, diventa sempre più oggetto di considerazione, da parte degli esperti del settore, il tipo di impatto ambientale ed umano del turismo, che viene progressivamente concepito come uno strumento di sviluppo regionale e di conservazione del patrimonio naturale e culturale.

Il turismo è un business altamente dinamico e i turisti sono individui dai gusti dinamici. Ciò che attrae un viaggiatore non ne attrae necessariamente un altro. Ad alcuni piace visitare delle attrazioni famose , comprare souvenir, mangiare bene e dormire in un hotel confortevole. Per altri sono più interessanti delle località sconosciute e fuori mano, senza considerare la presenza di buoni ristoranti o hotel di lusso. I turisti vengono da diversi ambienti sociali, hanno gusti diversi e valori sociali differenziati: pertanto vengono attratti da destinazioni diverse. Questa diversità crea opportunità anche per comunità per ora escluse dal mercato turistico o marginalizzate. Le comunità però devono contrastare una serie di problemi, primo tra i quali il mancato riconoscimento internazionale per la mancanza di un nome famoso e conosciuto (Jovanović, 2009).

Negli anni 80 e 90 la tendenza nel marketing era di svolgere prevalentemente una funzione di attuazione di campagne pubblicitarie. La logica consisteva nel seguire un processo che iniziava con la creazione dell'immagine dell'offerta turistica, poi la sua distribuzione sul mercato e infine la sua promozione diretta verso la domanda. Tuttavia il mercato turistico è oggi composto da una domanda più attenta, esigente ed evoluta. Pertanto il marketing va sviluppato in modo più esauriente e completo, tornando ad essere quello per il quale è nato: uno stile di management coerente. Questo vale soprattutto nel turismo sostenibile, dove è essenziale che il marketing della destinazione governi le logiche commerciali del luogo secondo criteri di sostenibilità, con criteri seri di verifica del gradimento della domanda, con il monitoraggio costante dei valori del luogo, e con continue azioni correttive e di sviluppo organizzativo. La promozione pertanto non può più essere il centro della funzione marketing. È la stessa domanda turistica responsabile che non lo accetta. Essa chiede infatti credibilità al valore delle informazioni pubblicizzate, e non si accontenta di certo

delle certificazioni che vengono promosse. La nuova domanda è infatti alla ricerca di *esperienze di vita*, concrete e autentiche. La funzione marketing pertanto deve esprimersi a tutto campo per produrle da un lato e per selezionare nuovi target dall'altro, assicurandosi in modo manageriale che quanto propone è coerente alle aspettative. Insomma deve fare più management per migliorare e meno promozione.

Se questa funzione manageriale venisse impedita, certamente si possono riscuotere maggiori risultati promozionali, ma oltre a dover ogni anno spendere sempre più energie per rendere credibile la promozione, non si potrebbe consolidare alcuno sviluppo sostenibile, ne l'identità del luogo, e ancor meno il supporto della gente, residente o visitatrice (Cestari, 2009).

La funzione del marketing turistico è di fatto divenuta una funzione "etica", necessaria per prevenire la domanda. Non può essere diretta e governata secondo logiche d'interesse di una parte della popolazione, bensì a favore di chi – residenti come visitatori - sul territorio riconosce e sostiene il valore del luogo e della sua sostenibilità. Sostenibilità da intendere non solo dell'ambiente naturale originario, né solo di una tradizione culturale locale, né solo della sua continuità economica, bensì di tutte e tre insieme.

La funzione del marketing turistico oggi può avere un unico scopo serio: assicurare la massima sostenibilità al luogo. Questo processo avviene non solo attraverso un piano ma anche e soprattutto attraverso un metodo di conduzione dal punto di vista turistico che consiste nel produrre continue formule create per "rivelare" il valore del luogo.

Quanto più è condivisa dalla popolazione e dai visitatori la rivelazione del valore, tanto più assicura uno sviluppo sostenibile per chiunque lo sostiene concretamente. È una forma di marketing che deve essere necessariamente educativa, che non può dipendere da logiche di parte, in quanto la rivelazione deve presentare e favorire gli aspetti più vivi e vicini all'identità del luogo.

E' stato approfondito, in particolare nelle aree protette, lo studio della influenza che l'attività del gestore di un Parco o di una Riserva può avere sulle persone del posto o sugli abitanti di centri o città non lontani dall'area protetta, spesso legati a tali luoghi da vincoli di proprietà, di parentela o di semplice affetto nei confronti delle più prossime aree di pregio rispetto al sito di propria residenza.

Per i Parchi più ampi, ad esempio, si è osservata una forte attività turistica legata a spostamenti brevi con visite di una sola giornata. Tale forma di frequentazione dei luoghi migliori non lontani dal luogo dove si vive, è definito *turismo di prossimità.* (Polci e Gambassi, 2004).

La distribuzione geografica è tale che non esiste luogo abitato lungo la penisola da cui non si raggiunga un'area protetta in meno di un'ora di viaggio.

Il turismo di prossimità svolge il ruolo di motore per i promotori del turismo nelle aree protette ed è una spinta dal basso che consente l'attivarsi delle dovute forme di concertazione tra gli attori locali che consentono l'avvio e la gestione di un progetto turistico condiviso. Costituisce, inoltre, una base primaria per un ragionevole introito economico, ma anche quella larga fascia di consenso sociale intorno all'iniziativa che permette il raggiungimento degli obiettivi più ambiti attraverso l'aiuto economico e strategico degli Enti Locali.

1.4 La situazione in Mediterraneo e in Adriatico

Negli anni '70 non si aveva ancora una percezione diffusa delle problematiche ambientali, le crisi petrolifere erano ancora viste come semplici problemi economici, non si aveva ancora una generalizzata coscienza dei fenomeni globali e il mare ancora presentava ovunque una straordinaria capacità di rigenerarsi dopo i primi disastri ecologici.

Fu a Stoccolma nel 1972, nel primo Summit mondiale sull'ambiente, che tutti i Paesi del mondo e, soprattutto, i Governi di quegli stessi paesi, iniziarono a comprendere la dimensione delle problematiche ambientali. Allo stesso tempo, però, presero anche atto delle enormi difficoltà che si sarebbero incontrate per concordare le migliori forme di sviluppo da adottare.

Il Consiglio delle Comunità Europee in quegli stessi anni rifletteva sulla delicatezza degli ecosistemi del Mediterraneo. A causa della forte pressione antropica esistente sulle proprie coste, il bacino del Mediterraneo evidenziava una condizione di forte difficoltà da un punto di vita ambientale.

Il 71% degli habitat di interesse comunitario inclusi nell'allegato 1 della Direttiva 92/43/CEE (Habitat) si trova nella Regione Biogeografica Mediterranea. Non è un caso, quindi, che le aree costiere del Mediterraneo ospitino gran parte delle aree protette europee (Parchi naturali, Riserve, Oasi o SIC e ZPS, cioè siti della Rete Europea Natura 2000). Nel Mediterraneo, e nell'Adriatico in particolare, tecniche scorrette di pesca hanno, nel tempo, impoverito enormemente la risorsa ittica e l'inquinamento trasportato dai fiumi, l'urbanizzazione spinta delle coste e l'installazione di impianti industriali inquinanti hanno ulteriormente contribuito ad alterare la produttività di un mare che, in ogni caso, risente della sua stessa posizione geografica e conformazione fisica di mare chiuso. Gran parte delle coste mediterranee sono in fase di erosione e le falde freatiche costiere soffrono di una progressiva salinizzazione, sia a causa di fenomeni naturali (ridotte precipitazioni, innalzamento del livello del mare, movimenti delle masse emerse) sia per cause antropiche (riduzione dell'apporto solido a mare a causa dell'imbrigliamento dei fiumi o della captazione delle sorgenti, prelievo industriale ed agricolo di acqua dolce dalla falda superiore alla possibilità di una sua ricarica, cementificazione del territorio per urbanizzazione ecc.) con conseguenze negative sull'economia e sulla qualità delle acque marine costiere (Naviglio, 2009).

Nel 1977 è stata approvata a Barcellona, con l'Italia tra i paesi promotori, la *Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino e dei litorali del Mediterraneo*. Quella che da lì in poi è sempre stata chiamata la "Convenzione di Barcellona" è uno dei capisaldi nella normativa internazionale a tutela del Mar Mediteraaneo. Si tratta di un importante provvedimento che riconosce al Mediterraneo un ruolo di regione geografica di estremo valore. Più avanti in questo lavoro si parlerà diffusamente di questo accordo internazionale, quello che qui preme evidenziare è il fatto che vi si riconosce, tra l'altro, il fatto che non esiste mare sul pianeta dove una tale combinazione di valori unici e universalmente riconosciuti, naturali e culturali, debba coesistere con una pressione umana straordinariamente intensa e pervasiva, come avviene nel Mediterraneo.

Sarebbe immaginabile che l'umanità fosse attenta nell'affrontare questa problematica, al fine di trovare soluzioni ad eventuali conflitti, assicurandosi così, che non si perdano le meraviglie del Mar Mediterraneo. Certamente si sta lavorando in questa direzione, ma sia l'impegno che i risultati appaiono ancora davvero limitati. Sono passati trent'anni dalla enunciazione di Barcellona e molti sono stati i passi fatti per la protezione delle nostre coste e del nostro mare. Le condizioni di salute del Mediterraneo, però, non sembrerebbero ancora migliorate (Notarbartolo di Sciara, 2008).

Si tratta di una materia molto complessa: ci sono le acque internazionali, esistono i diritti di pesca, vigono codici internazionali di navigazione. Dall'entroterra, poi, affluiscono fiumi che provengono da aree o addirittura nazioni, ben lontane dai litorali. E poi la costa: i luoghi migliori per uno sviluppo delle aree urbane, climi temperati, spazi facili da antropizzare, luoghi ottimi per la realizzazione di strade e ferrovie, aree ideali per lo sviluppo delle attività produttive.

La tutela del mare e delle coste, o anche una gestione più oculata di questi luoghi, nel Mediterraneo, non è cosa semplice da attuare.

Tanti sono al riguardo i provvedimenti adottati dall'Unione Europea o dai singoli Stati e altrettanti sono gli Accordi su base regionale e le Convenzioni a livello internazionale.

Tra i più importanti e recenti provvedimenti in ordine di tempo che si possono registrare c'è la determinazione pubblicata sulla Gazzetta UE del giugno del 2008 concernente la *Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino*, che ha posto obiettivi e scadenze precise per la politica comunitaria in materia[36].

[36] Direttiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che *istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino*. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 25 giugno 2008.

E' considerato un punto di svolta, la direttiva n.2008/56/CE, che ha posto, finalmente in maniera organica, obiettivi e scadenze precise per la politica comunitaria in materia[37].

Si tratta di un nuovo approccio che abbandona la settorialità tipica degli strumenti adottati in ambito UE, che aveva sempre caratterizzato i precedenti provvedimenti in materia di tutela dell'ambiente marino e che non aveva ancora portato, se non per limitati aspetti, al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Si è ritenuto che con questa direttiva ci sia stato un cambiamento di rotta volto ad impostare una nuova politica integrata e innovativa[38].

Oltre ad importanti previsioni per il controllo delle questioni legate all'inquinamento marino la direttiva è volta a «garantire la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità marina e [ad] istituire una rete mondiale di zone marine protette entro il 2012». Nello specifico le azioni previste «comprendono misure di protezione spaziale che contribuiscano ad istituire reti coerenti e rappresentative di zone marine protette le quali rispecchino adeguatamente la diversità degli ecosistemi quali: aree speciali di conservazione ai sensi della direttiva *Habitat*, zone di protezione speciali ai sensi della direttiva *Uccelli* e zone marine protette, conformemente a quanto convenuto dalla Comunità o dagli Stati membri interessati nell'ambito di accordi internazionali o regionali di cui sono parti. […] Al più tardi entro il 2013 gli Stati membri mettono a disposizione del pubblico le informazioni utili, in relazione a ciascuna regione o sottoregione marina sulle zone di cui» sopra[39].

I paesi membri sono chiamati ad adottare concrete misure di conservazione all'interno di un crono programma che vede tra il 2012 il 2014 la fase di preparazione ed entro il 2016 «l'avvio di un programma di misure finalizzate al conseguimento o al mantenimento di un buono stato ecologico».

Con questa direttiva si tenta di integrare anche la rete *Natura 2000* nell'ambito delle tante azioni di *Network* verso cui tutte le Aree marine protette, a livello mondiale, si stanno muovendo da tempo; azioni volte a rendere pratiche le diverse ipotesi di salvaguardia di un ecosistema fortemente caratterizzato dalla facilitata mobilità di ogni forma di vita come quello marino. Attraverso questa integrazione si prende una giusta rotta per superare definitivamente quella che, come è stato giustamente osservato, rappresenta forse uno dei pochi difetti della *Direttiva Habitat*: «decisamente carente per quanto riguarda l'ambiente marino mediterraneo e delle specie che vi vivono»[40].

---

[37] Direttiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che *istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino*. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 25 giugno 2008.

[38] Cfr. ROVITO Cristian (2009), *La strategia per la tutela dell'ambiente marino nella Direttiva Europa 2008/56/CE*, Diritto dell'Ambiente, testata giornalistica *on line*. Fonte: www.dirittoambiente.com (23.12.2009).

[39] Parti riprese dagli Artt. 1; 2 e 13 della Direttiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio.

[40] Cfr. ADDIS Daniela (2002), *Attuazione in Italia delle direttive n.92/43/Cee "Habitat" e n.79/409/Cee "Uccelli" in relazione alle Aree Marine Protette*, in Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali, Trimestrale del Collegio Europeo di Parma, Anno XLI n.3, Luglio-Settembre 2002, Editoriale Scientifica, Napoli, pag.638.

Anche se nell'indifferenza generale e forse sottovalutandone la portata, la Direttiva 2008/56/CE sulla strategia UE per l'ambiente marino, è stata già recepita in Italia con la "*legge comunitaria 2008*" pubblicata nel luglio del 2009[41]. La norma di recepimento contiene la consuetudinaria formula di delega al Governo che prevede l'attuazione di quanto previsto nelle direttive europee attraverso specifici decreti legislativi. Ciò vuole dire che, secondo quanto previsto nella stessa direttiva, l'Italia dovrebbe individuare entro la metà del 2010 le autorità competenti per il raggiungimento degli obiettivi fissati ed entro l'anno successivo le modalità di coordinamento di queste con gli analoghi organismi degli Stati transfrontalieri le cui acque appartengano alla stessa *regione* o *sottoregione* marina.

L'obiettivo finale della direttiva consiste nel raggiungimento di un buono stato ecologico dell'ambiente marino europeo entro il 2021[42].

1.4.1 **Gli apporti dalla terraferma**

La Corte di Giustizia della Comunità Europea ha condannato l'Italia il 12 dicembre 1996 (c-302/95) e il 25 febbraio 1999 (c-195/97) per non avere recepito importanti Direttive concernenti la gestione delle acque reflue e l'inquinamento da nitrati, causa principale dell'inquinamento dei fiumi e di conseguenza, del mare.

Dopo dieci anni dall'obbligatorietà imposta dall'Unione Europea di legiferare adeguatamente in materia di acque, l'Italia, in seguito alle prime condanne e per evitare di subire anche rilevanti sanzioni pecuniarie sugli stanziamenti comunitari, si è munità di strumenti legislativi adatti con la pubblicazione del D.Lgs 152/99[43]. La necessità di definire meglio una normativa in qualche modo carente, perché approvata nella situazione di urgenza, ha fatto si che con il successivo D.Lgs 258/00[44] si modificassero ulteriormente le leggi vigenti cercando di indirizzare la normativa verso un testo unico sulle acque, reso necessario anche per l'indispensabile recepimento della Direttiva 2000/60/CE, *direttiva quadro sulle acque*, intervenuta nel frattempo.

Oggi l'Italia si trova ad avere un corpo normativo in materia di acque complesso e articolato, di difficile utilizzo, ma comunque di elevata caratura in termini di specificità e validità. Nella sostanza, però, tali normative continuano a essere scarsamente applicate, come altre leggi che

---

41 Legge n.88 del 7 luglio 2009, *Legge comunitaria 2008*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale nel Supplemento ordinario n. 110 della G.U. n. 161 del 14 luglio 2009.

42 Cfr. GRONDACCI Marco (2009), Direttiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 (...), in Banca Dati ragionata di Diritto ambientale (www.amministrativo.it/ambiente, 20.12.2009).

43 Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 152, *Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/Cee concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/Cee relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.*

44 Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 258, *Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'articolo 1, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128.*

contengono principi seri e assolutamente condivisibili, in particolare in materia di tutela dell'ambiente, ma che a causa dello scarso coinvolgimento delle parti sociali finiscono per essere di complessa applicabilità e quindi improduttive di sostanziali effetti (Albertazzi e Trezzini, 1999).

Nello specifico caso del Mare Adriatico, essendo in presenza di un bacino chiuso con bassi fondali e ridoti scambi di masse d'acqua con il resto del Mar Mediterraneo, in una situazione di bassa capacità di diluizione degli inquinanti, sarebbe necessario effettuare un frequente monitoraggio. Negli ambienti adriatici, i cambiamenti delle comunità vegetali e animali già in atto sono tali e tanti che è oramai necessario studiarli approfonditamente per capire come l'uomo stia modificando gli equilibri naturali e per valutare lo stato di salute dello stesso mare.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in risposta al preciso obbligo di cui alla legge 979/82[45], conduce dai primi anni novanta un controllo sugli ambienti marini e costieri italiani attraverso programmi di monitoraggio di durata triennale.

Un parametro utilizzato per il monitoraggio è stato il cosiddetto *Indice Trofico* (TRIX)[46] studiato al fine di classificare in un unico dato, lo stato ecologico e chimico delle acque marine costiere.

Dalle analisi svolte tra il 1996 e il 1999 l'indice trofico delle regioni costiere adriatiche dimostra una situazione di miglioramento progressivo man mano che ci si allontana dalla foce del Fiume Po ma conferma, nel dettaglio dei campionamenti, che tutti i maggiori fiumi che sfociano in Adriatico sono portatori di elementi inquinanti estremamente dannosi per l'ecosistema marino.

Il quadro che viene fuori dai dati rilevati negli ultimi quindici anni mostra il costante rischio, nel caso in cui la sostanza organica portata dai fiumi possa determinare il completo esaurimento dell'ossigeno disponibile, di riavere i fenomeni di eutrofizzazione che si traducono in imponenti fioriture algali come quelle registrate sul finire degli anni Settanta e nel corso degli anni Ottanta. Eventi che hanno danneggiato l'ecosistema marino-costiero con la distruzione delle comunità bentoniche e con estese morie di pesci; per non parlare degli incalcolabili danni provocati al turismo ed all'economia in generale.

Negli anni più recenti, grazie anche ai risultati complessivi delle politiche di controllo attuate per contrastare il fenomeno, i livelli di intensità di quegli anni non si sono più raggiunti, ma il monitoraggio continuo consente di evidenziare frequenti situazioni di ipossia-anossia degli strati profondi delle acque e a livello di sedimenti, sia pure per brevi periodi ed in aree circoscritte (ICRAM, 2000).

---

45 Legge 31 dicembre 1982, n.979, *Disposizioni per la difesa del mare*.

46 L'indice è definito nel punto 3.4.3 dell'allegato 1 del Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n.152.

Negli stessi programmi di monitoraggio rientra anche la rilevazione di numerose sostanze potenzialmente pericolose, ricercate sia nei sedimenti dei fondali che nelle specie di mitili di maggiore diffusione per il consumo umano. Nonostante i rilievi facciano genericamente registrare in mare aperto una presenza di inquinanti al di sotto dei limiti indagati per legge, è preoccupante notare come siano geograficamente e temporalmente diffusi alcuni picchi sui diagrammi di concentrazione della presenza di inquinante. Presenze importanti di Cadmio, Mercurio e Piombo sono state rilevate ad esempio nel 2001 a Manfredonia, nel 2003 a Pescara o ancora nel 2004 a Ortona, così come concentrazioni di Nichel e Zinco sono state rilevate nel 2001 in gran parte dei punti di campionamento marchigiani (CNR-ISMAR, 2008).

1.4.2 **L'impatto della Pesca**

Gli scienziati e l'opinione pubblica sono oggi preoccupati di quanto, nell'attuale epoca dominata dalla presenza umana, il cosiddetto *Antropocene,* sia aumentata la scomparsa delle specie viventi. La velocità di riduzione nel numero è tale che l'attuale processo globale di estinzione è stato definito come la "Sesta Estinzione di Massa"[47]. Per il mare la situazione è ancor più complessa essendo un ambiente in cui gli spostamenti sono alquanto semplificati per tutte le specie. Estinzioni a livello locale sono però sempre più frequenti e le principali minacce sono statisticamente costituite per ben il 55% dalla pesca, per un ulteriore 37% dalla degradazione degli *habitat*, e, per il restante 8% da altri fattori quali i cambiamenti climatici o l'introduzione di specie invasive. La cosa che più appare evidente, è il fatto che la pesca è capace di causare importanti diminuzioni di pesci e molluschi a livello sia regionale che locale (Raicevich et al., 2008).

L'intensificarsi delle attività di pesca e, soprattutto, gli sviluppi della tecnologia registrati negli ultimi anni nelle attrezzature utilizzate, hanno determinato in generale una riduzione degli stock ittici del Mediterraneo ormai ampiamente riconosciuta. Pur tenendo conto delle grandi diversità geografiche, sia come ambienti presenti che nelle diverse realtà sociali, lo sfruttamento delle risorse ha raggiunto livelli di assoluta insostenibilità.

La drastica riduzione delle quantità si è registrata, in particolare, nei casi in cui lo sforzo di pesca si è concentrato su stock monospecifici. In questi casi si rileva una maggiore efficacia dei mezzi di cattura grazie all'uso diffuso di sofisticate e moderne tecnologie che riescono a far prelevare la quasi totalità degli esemplari individuati di quella specifica specie.

---

[47] L'estinzione viene definita come il momento in cui l'ultimo individuo appartenente ad una specie cessa di esistere. Nella lunga storia del nostro pianeta si sono registrate cinque grandi "estinzioni di massa", di eventi, cioè, che hanno portato a cambiamenti improvvisi del numero e della composizione delle specie. La quinta estinzione, quella meglio conosciuta avvenuta nel Cretaceo, è rilevabile circa 65milioni di anni fa probabilmente causata dall'urto della terra contro un meteorite e pose fine alla dominanza dei rettili rispetto alla situazione attuale in cui prevalgono i mammiferi. L'attuale periodo di vita della terra dominato dalla presenza dell'uomo, per questo chiamato *Antropocene*, sta portando a una diminuzione repentina della biodiversità, tale da indurre a pensare ad un nuovo episodio di grande cambiamento.

Alcune modalità di pesca prevedono la totale cattura dei banchi una volta individuati attraverso l'impiego di aerei a supporto delle flotte di pescherecci in mare e con l'utilizzo di sofisticati sistemi radar e sonar[48].

Se l'impatto ambientale immediato della pesca più selettiva ricade direttamente sugli stock commerciali di prodotti ittici a cui sono mirate le attività di cattura, altre forme di pesca producono danni anche maggiori in forma indiretta nei confronti anche di specie non commerciali o sull'ambiente in generale. Un fenomeno di vera e propria distruzione degli ecosistemi marini, ad esempio, è rilevato sui fondali sabbiosi limitrofi alle coste laddove si opera la pesca di Vongole con l'uso di draghe idrauliche. Le cosiddette "turbosoffianti" provocano una vera e propria devastazione dei sedimenti con danni incalcolabili alle forme giovanili ed alla fauna fossoria, la principale fonte d'alimento per molte specie ittiche di grande interesse commerciale (Vietti e Tunesi, 2007).

Ma anche mammiferi marini quali balene e delfini, o rettili come le tartarughe, specie di pesci e organismi che vivono nel fondo del mare, nonché uccelli di specie pelagiche, possono essere danneggiati involontariamente o indirettamente da attrezzi da pesca.

Si deve tener conto che nel Mediterraneo sono segnalate 21 delle circa ottanta specie di cetacei esistenti. I cetacei, con gli squali, sono al vertice della catena alimentare degli ecosistemi marini e, quindi, sono specie di particolare importanza per mantenere gli equilibri naturali esistenti.

Su queste**,** i sistemi di pesca che hanno un impatto maggiore sono quelli non rivolti ad una ben precisa specie ittica. Efficaci ma in alcun modo selettivi, tali sistemi di pesca catturano accidentalmente esemplari di specie anche in via di estinzione.

Nel Mar Mediterraneo viene stimato un numero di uccisioni accidentali a causa degli attrezzi da pesca di circa 8.000 cetacei all'anno. Si stima che ogni anno muoiano nelle reti da pesca mondiali circa 300.000 esemplari di cetacei, ben 1.000 al giorno[49].

Ma è quella illegale la vera piaga del mondo della pesca poiché vanifica ogni sforzo comune volto a cercare di rendere sostenibile l'attività di pesca in Mediterraneo. La pesca illegale mina alla radice ogni presupposto di utilizzazione sostenibile delle risorse del pianeta. E' un danno per tutti, per primi i pescatori ma anche per il resto della popolazione che potrebbe veder presto ridotte risorse alimentari estremamente preziose, sia quelle direttamente oggetto della pesca, sia altre che verrebbero colpite da un disequilibrio degli ecosistemi.

---

48 Tra le inchieste la più recente VISETTI G., *Le reti vuote dell'Adriatico*, quotidiano "La Repubblica" del 25 febbraio 2009, inserto R2L'Inchiesta.

49 A questa problematica si affianca anche un altro effetto di cui è importante tenere conto: quello della cosiddetta "pesca fantasma". Una vera e propria strage silenziosa, impossibile da monitorare e controllare, causata dalle reti perse o abbandonate in mare che continuano a catturare pesci e cetacei senza mai essere raccolte.

La pesca non dichiarata e non regolamentata è fenomeno comune anche nei mari italiani dove è pratica diffusa quella sotto costa e di esemplari sotto misura**,** nonché l'attività alieutica su praterie di fanerogame. La portata del fenomeno e le sue conseguenze ambientali, economiche e sociali sono tali da porla come autentica "priorità" in quanto contribuisce all'esaurimento degli stock ittici, e spesso vanifica l'efficacia delle misure di protezione e di ricostituzione attuate per garantirne il mantenimento. Il suo peso è tale da arrecare un considerevole danno alle attività economiche dei pescatori mettendo a repentaglio la sopravvivenza stessa delle comunità costiere.

L'attrezzo più discusso in termini di pesca illegale è la rete pelagica derivante, la famosa *Spadara*. Si tratta di una rete lunga oltre i 2,5 Km, fino anche a 16 Km, lasciata in mare a fluttuare con le correnti in maniera quasi del tutto incontrollata e, per questo, considerata la più pericolosa per le catture accessorie rispetto alle specie bersaglio.

Messa al bando dalla Commissione Europea nel 2002 e in tutto il Mediterraneo dal 2005, la *Spadara* è ancora utilizzata illegalmente. Solo nel 2005 la Guardia Costiera Italiana ne ha confiscato ben 800 km, seguiti dai 600 Km del 2006 (Olivieri, 2009).

Esempio attuale di una specie che rischia di scomparire dal Mediterraneo è quello del Tonno rosso. E' stato stimato che il suo prelievo avviene a velocità tripla rispetto alla capacità riproduttiva della popolazione presente. Inchieste giornalistiche hanno spesso denunciato un mercato nascosto che coinvolge centinaia di pescherecci dotati delle migliori tecnologie per l'individuazione dei branchi e la loro totale cattura, compresi i riproduttori e gli esemplari sottomisura, in tutto il Mediterraneo. Sistemi di ingrasso in acque di altri paesi consentono poi di commercializzare il prodotto sui mercati orientali a prezzi molto elevati. Il Tonno rosso in Adriatico è ormai un ricordo, presente ancora perché animale capace di alte velocità ed estesi spostamenti, è comunque sempre più difficile da vedere.

Controllare le attività di pesca, però, non è cosa facile sia per il contesto socioeconomico disgregato e poco propenso ad un controllo ma anche a causa di importanti limiti dell'azione di tutela nei confronti di un settore imprenditoriale importante per molte comunità costiere come sarà approfondito più avanti.

1.4.3 **Argomento di interesse sovranazionale**

Elemento importante che differenzia la tutela dell'ambiente marino rispetto al mondo terrestre delle aree protette è legato alla caratteristica di bene collettivo che ha sempre contraddistinto il mare e tutto il suo contenuto di acque, forme viventi e risorse geominerarie.

Dal XV secolo con la forte presenza della Repubblica di Venezia in Mediterraneo, fino alle pretese dei portoghesi sull'Oceano Indiano nel '600, per arrivare ai più recenti atti unilaterali volti a restringere i diritti di navigazione e di utilizzo delle risorse del mare fino alle attuali riconosciute Zone Economiche Esclusive (ZEE), molti sono stati i tentativi di limitazione della libertà nei mari ma, anche se in continuo movimento, il diritto internazionale ha sempre cercato di riconoscere la libertà di esercitare in Alto Mare, ricerca, navigazione, prelievo di materiali e pesca, nonché la realizzazione di isole ed installazioni artificiali.

Ma se da un lato esiste ancora una inevitabile e spontanea anarchia nella gestione delle attività in mare, dall'altro, si vanno sempre più rafforzando le competenze degli Stati costieri per tutelarne l'ambiente e le forme viventi che vi si trovano; al punto da chiedersi quanto siano giustificate da motivi ambientali l'istituzione di alcune Aree Marine Particolarmente Sensibili (PSSA), rispetto ad una volontà preordinata di spostare le rotte di traffico verso il mare aperto o in ZEE di altri paesi (Caffio, 2006).

Come si è detto sopra, in Mediterraneo e in Adriatico intervengono fattori inquinanti e di disturbo per l'ambiente marino e costiero che provengono da una terraferma su cui le organizzazioni nazionali non sono tutte afferenti all'Unione Europea. Non è scontato, quindi, che la situazione possa migliorare lavorando solo attraverso gli accordi interni all'U.E. ma, sicuramente, un importante passo avanti si farebbe se almeno gli Stati che assumono impegni in quel contesto applicassero quanto concordato. Ciò alla luce del fatto che notoriamente sono i paesi più industrializzati a creare le condizioni di eccessiva utilizzazione e sovra-sfruttamento delle risorse naturali. Maggiore è pertanto da considerare la responsabilità dei Paesi UE su quanto avviene in mediterraneo.

Difficoltà di vario genere, quindi, regnano sugli ecosistemi mediterranei; ed adriatici in particolare. Mari che bagnano differenti Stati e Continenti hanno particolari complessità di gestione.

I tempi con cui si raggiungono gli accordi e le procedure per attuare quanto deciso, appaiono ancora troppo lunghi.

In un tale contesto si ritiene che proprio le aree protette possono essere la scelta strategica migliore. almeno nel breve-medio periodo, per il fatto che, nonostante le difficoltà incontrate, hanno sempre garantito il mantenimento dei principi di conservazione per le quali erano state individuate.

1.4.4 **La scelta delle aree protette in mare e lungo la costa**

Le politiche di gestione delle aree protette hanno ormai da tempo superato le antiche formule che vedevano contrapposti sviluppo e conservazione con l'affermazione del concetto secondo il quale tali due fattori possono aiutarsi reciprocamente (Giacomini e Romani, 1982). Ma perché le aree protette, oltre ad uno sviluppo economico indotto, siano garanzia costante, nel tempo, di salvaguardia e conservazione della biodiversità, con anche una adeguata "resilienza" del sistema nei confronti di eventi straordinari, è necessario che la gestione avvenga attraverso una rete, un sistema, di aree protette coerente e rappresentativo di tutti gli *habitat* rilevanti in Mediterraneo e, analogamente, nel sottosistema Adriatico (IUCN-WCPA, 2008).

Nell'ultima conferenza mondiale dell'IUCN (*Unione Internazionale per la Conservazione della Natura*), tenutasi a novembre del 2008 a Barcellona, sono stati pubblicati dati in cui l'Italia risulta essere il paese con il maggior numero di Aree Marine Protette e con la maggiore superficie a mare vincolata con ben 130Kmq di aree a protezione assoluta (Abdulla et al., 2008). A queste vanno poi aggiunte tutte le aree protette di differente denominazione, siano esse Riserve Naturali o Parchi, che esistono lungo le coste per volontà non solo dello Stato ma, anche e soprattutto, delle Regioni e degli altri Enti Locali.

L'esistenza di organismi di gestione creati per tali specifiche aree, siano esse marine o costiere, consente di affrontare le problematiche fin qui citate come spunto per un nuovo approccio al governo del territorio. Consorzi tra amministrazioni locali, Comitati di gestione interni, Enti appositamente costituiti o altre forme di amministrazione mista in convenzione con le associazioni, tutti organismi pensati per la gestione delle Aree Protette, si stanno adoperando per superare i punti di debolezza delle attuali formule amministrative reinventando le modalità operative, di pianificazione e di programmazione socio-economica.

Per poter lavorare in questa direzione, però, c'è bisogno anche di risorse. In ogni caso, infatti, una volta trovata la formula nell'attività istituzionale è necessario attivare il sistema economico finanziario che consenta di intervenire per garantire la salvaguardia delle risorse ambientali e il ripristino degli ambienti precedentemente danneggiati.

La scienza economica da tempo si confronta sui cosiddetti "costi indiretti" che gravano sulla società per l'utilizzazione che ogni attività umana sviluppa rispetto alle risorse naturali. Quando tali attività sono di tipo produttivo è ormai unanimemente riconosciuto il principio del "chi inquina paga" (OCSE, 1975).

Tale principio cerca di correggere l'inevitabile distruzione di alcune risorse ambientali in taluni processi produttivi attraverso l'*internalizzazione* dei costi esterni di sfruttamento o di degrado

delle risorse. Gli strumenti concreti, però, elaborati dalla scienza economica e dalla ricerca operativa, nelle analisi delle forme giuridiche, appaiono assai inadeguati allo scopo. Il funzionamento di questi strumenti, infatti, è legato e condizionato da una serie di variabili di tipo economico, anche di carattere esogeno, che assumono andamenti non sempre uniformi e prevedibili. Nel nostro paese, gli strumenti di politica fiscale introdotti a tale scopo non sono sufficienti (Bizzarri, 2004).

Nell'ambito della protezione e conservazione della natura, il numero delle Aree Protette è cresciuto in maniera esponenziale negli ultimi anni e bene ha fatto il legislatore a muoversi in tal senso alla luce di quanto sopra accennato circa gli impegni assunti sui tavoli comunitari ed internazionali.

La crescita di numero ha interessato molto le superfici a mare con l'istituzione di molte nuove Aree Marine Protette, contesto questo, però, che ha incontrato negli ultimi anni non poche difficoltà.

2. ANALISI DELLE PROBLEMATICHE

2.1 Le Aree Marine Protette

Come le aree marine protette si inseriscono nel quadro delle aree protette nazionali è stato esaminato nella prima parte del precedente capitolo e la loro importanza da un punto di vista gestionale, è stata vista anche nel paragrafo precedente a questo.

In questa parte del lavoro si vuole approfondire la specifica forma di gestione e pianificazione che interessa nello specifico le aree protette che si occupano delle superfici marine.

I dati dell'Elenco Ufficiale delle Aree Protette (EUAP) sono stati già esaminati nel primo capitolo, sia quelli del 2003 che quelli disponibili del 2010.

Qui differenziamo le superfici marine da quelle terrestri e si può aggiungere che al 2003 la superficie protetta risultava essere complessivamente il 9,66 % del territorio nazionale mentre al 2010 la percentuale protetta è salita al 10,42% del territorio nazionale. Nel totale delle 871 aree protette risulta protetta una superficie di 3.163.591 ettari a terra, e di 2.853.034 ettari a mare.

Le previsioni normative hanno individuato per le superfici a mare lungo e coste italiane 52 aree di reperimento, aree la cui tutela, attraverso l'istituzione di aree marine protette, è considerata prioritaria nelle politiche di adeguamento dell'Italia agli accordi stipulati a livello internazionale. Delle 52 aree di reperimento, per 32 esistono già provvedimenti di tutela, costituiti da 27 riserve marine, 2 parchi nazionali con estensioni a mare, 2 parchi sommersi archeologici e il grande Santuario internazionale per la salvaguardia dei mammiferi marini[50].

A fronte di numeri abbastanza interessanti per tutte le aree protette in Italia si sono potute constatare difficoltà e complicazioni importanti per l'attuazione delle forme di pianificazione e programmazione previste dalle leggi vigenti. E' stato spesso individuato nel mancato colloquio e nell'assenza di una "leale collaborazione" tra i vari livelli amministrativi dello Stato con gli Enti locali uno dei motivi dei ritardi accumulati. Nelle aree marine protette questo problema è una costante immanente, nel tempo e nello spazio a causa di un peccato originale che risiede nella competenza statale, quando non internazionale, dell'argomento mare.

---

[50] Approvazione della *Strategia Nazionale per la Biodiversità,* 2010. Intesa espressa dalla Conferenza Permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome nella seduta del 7 ottobre 2010 (Repertorio n. 181/CSR).

2.1.1 **Le limitazioni alle attività di pesca**

La differenza più grande che si avverte quando si confrontano le problematiche delle aree protette a terra rispetto a quelle marine, insieme ad un'altra particolarità: l'assenza di un divieto assoluto di pesca nelle aree marine protette rispetto al divieto inderogabile imposto dalla legge 394/91 per le aree protette a terra.

Se a terra infatti, eccetto che per alcune forme di controllo della fauna attraverso un abbattimento selettivo, non esistono attività venatorie, sportive o professionali, che in area protetta consentano di operare un prelievo della fauna esistente, in mare, all'interno delle aree protette, si svolge regolarmente un'attività di pesca regolamentata e differenziata tra quella professionale, quella artigianale e le varie forme di attività di pesca sportiva.

La possibilità, infatti, di limitare il prelievo faunistico in mare, è argomento assai più complesso rispetto a ciò che avviene per l'attività venatoria sulla terraferma. L'attività di acquacoltura e di allevamento di specie ittiche non presenta ancora le dimensioni e l'importanza che, invece, ha assunto sul mercato, ormai da tempo, l'allevamento di animali per la produzione di carni.

L'attività venatoria su selvatici e uccelli è ormai unanimemente considerata una attività prevalentemente sportiva e di piacere. La caccia nei Paesi più sviluppati si colloca ormai quasi interamente nel settore terziario, di attività legata al tempo libero. Il mercato occidentale si rivolge, per la quasi totalità, al reperimento delle carni attraverso le più svariate forme di allevamento di animali e alla loro trasformazione all'interno della filiera commerciale.

La pesca, invece, si trova ancora nel settore primario per tutti i Paesi. Il reperimento della risorsa avviene attraverso il prelievo in natura. Nel 2006 il consumo mondiale di pesce è stato di 110,4 milioni di tonnellate e solo 51,7milioni provenivano da impianti di acquacoltura. Più del 50% del fabbisogno umano di pesce è prelevato ancora dagli ecosistemi naturali. In Mediterraneo le percentuali di pescato crescono ulteriormente (Labatut, FAO, 2008).

Tale differenza si incardina sul fatto che l'attività di acquacoltura e di allevamento di specie ittiche non ha ancora assunto in Italia come nel resto del mondo, le dimensioni e l'importanza sui mercati che, invece, ha assunto ormai da tempo l'attività di allevamento per la produzione di carni; la qual cosa consente di interpretare l'attività venatoria con una prevalente componente sportiva e di piacere rispetto alle attività economiche e imprenditoriali esistenti. Se per la pesca, insomma, ci si trova ancora nel settore primario, di reperimento della risorsa come prodotta in natura, nella caccia si è ormai transitati prevalentemente nel settore terziario, di attività legata al tempo libero, avendo

ormai assorbito interamente il reperimento delle carni per l'alimentazione nel settore secondario, di produzione attraverso l'allevamento e trasformazione nella filiera commerciale.

Tale diversa situazione crea profonde differenze anche nella fonte del diritto su cui si basa la possibilità di creare aree protette precludendo attività che danneggino le presenze naturalistiche dei luoghi. E' stato rilevato come i pescatori professionisti sono portatori di interessi legittimi e una volta che sia stata loro assentita una licenza di pesca, acquistano il diritto di esercitare la relativa attività. Il contrasto che si viene a creare tra le necessità di tutela dell'ambiente e i principi costituzionali di diritto al lavoro non vedono un criterio di prevalenza applicabile ad ogni caso (Tranquilli Leali, 2008).

2.1.2 **Le difficoltà di gestione**

La normativa italiana ha utilizzato forme di protezione in mare simili nei concetti e nelle forme di pianificazione alle sperimentate formule delle aree protette a terra. Così facendo e agendo solo attraverso l'istituzione di poche e sparse AMP a cui tra l'altro, non sono stati forniti mezzi e risorse idonee ad una pur semplice ordinaria gestione si sono ottenuti pessimi risultati in termini di efficacia sulla protezione degli ecosistemi marini (Guidetti et al., 2008).

Lo scarso impegno profuso e la gestione irrazionale delle risorse nel settore delle Aree Marine Protette da parte delle strutture centrali dello Stato sono ormai unanimemente denunciati nell'ampia letteratura pubblicata in proposito. La legge 979/82, "*Disposizioni per la tutela del mare*", che avrebbe dovuto essere il quadro all'interno del quale attuare una protezione degli ecosistemi marini secondo quanto l'Italia aveva condiviso nella stipula della "*Convenzione di Barcellona*", in particolare con il suo titolo V dedicato alle Riserve marine, è unanimemente considerata largamente inattuata (Di Plinio, 1994; Ferrajolo, 2002; Moschini, 2004; Rovito, 2009).

Stessa cosa può dirsi delle previsioni in tema di Parchi e Riserve marine della legge 394/91, "*Legge quadro sulle aree protette*", di cui spesso è stata rilevata una applicazione disomogenea e, talvolta, anche troppo discrezionale[51].

Per espressa indicazione della legge quadro le Aree Marine Protette si sarebbero dovute gestire in forma unificata applicando ad esse le norme specifiche di gestione descritte dall'art. 19 della stessa legge, che così recita:

[51] Ci si riferisce in particolare alle conclusioni delle indagini conoscitive portate avanti dalla Corte dei Conti-Sezione di Controllo per la Regione Siciliana di cui alla Delibera n.10/2004, in merito al caso della gestione dell'AMP di Ustica, e in particolare alla Delibera n.1/2006 relativa invece ad una indagine più generica sulla Gestione delle Aree Marine Protette.

«1. Il raggiungimento delle finalità istitutive di ciascuna area protetta marina è assicurato attraverso l'Ispettorato centrale per la difesa del mare. Per l'eventuale gestione delle aree protette marine, l'Ispettorato centrale si avvale delle competenti Capitanerie di porto. Con apposita convenzione da stipularsi da parte del Ministro dell'ambiente, [*di concerto con il Ministro della marina mercantile*][52], la gestione dell'area protetta marina può essere concessa ad enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni riconosciute.

2. Qualora un'area marina protetta sia istituita in acque confinanti con un'area protetta terrestre, la gestione è attribuita al soggetto competente per quest'ultima.

3. Nelle aree protette marine sono vietate le attività che possono compromettere la tutela delle caratteristiche dell'ambiente oggetto della protezione e delle finalità istitutive dell'area. In particolare sono vietati:
   a) la cattura, la raccolta e il danneggiamento delle specie animali e vegetali nonchè l'asportazione di minerali e di reperti archeologici;
   b) l'alterazione dell'ambiente geofisico e delle caratteristiche chimiche e idrobiologiche delle acque;
   c) lo svolgimento di attività pubblicitarie;
   d) l'introduzione di armi, esplosivi e ogni altro mezzo distruttivo e di cattura;
   f) ogni forma di discarica di rifiuti solidi e liquidi.
   e) la navigazione a motore;

4. I divieti di cui all'articolo 11, comma 3, si applicano ai territori inclusi nelle aree protette marine.

5. Con decreto del Ministro dell'ambiente, [*di concerto con il Ministro della marina mercantile*][53], sentita la Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti, è approvato un regolamento che disciplina i divieti e le eventuali deroghe in funzione del grado di protezione necessario.

6. Beni del demanio marittimo e zone di mare ricomprese nelle aree protette possono essere concessi in uso esclusivo per le finalità della gestione dell'area medesima con decreto del [*Ministro della marina mercantile*][54]. I beni del demanio marittimo esistenti all'interno dell'area protetta fanno parte della medesima.

7. La sorveglianza nelle aree protette marine è esercitata dalle Capitanerie di porto, nonchè dalle polizie degli enti locali delegati nella gestione delle medesime aree protette»[55].

Laddove non specificato, il legislatore ha anche indicato dettagliatamente che andrebbe applicato quanto previsto per i Parchi Nazionali secondo quanto previsto all'art.20 che indica tale soluzione[56].

---

[52] Oggi Ministero dei trasporti e della navigazione. Le competenze attribuite al soppresso Ministero della marina mercantile sono state attribuite, per effetto dell'art. 1, comma 9, della legge 24/12/93, n. 537 al Ministero dell'ambiente.

[53] *Ibidem.*

[54] *Idem.*

[55] Art.19 *Gestione delle aree protette marine,* della L. 6 dicembre 1991 n.394, *legge quadro sulle aree protette,* come modificato dall'art. 2, comma 17, della legge 9 dicembre 1998, n. 426.

[56] L'Art. 20, *Norme di rinvio,* della legge 394/1991 così recita: «1. Per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge, ai parchi marini si applicano le disposizioni relative ai parchi nazionali. Alle riserve marine si applicano le disposizioni del titolo V della legge 31 dicembre 1982, n. 979, non in contrasto con le disposizioni della presente legge».

Di fatto ciò non è avvenuto e al 2010, come anche riassunto nella Tavola 1.1.A, le aree marine protette risultano gestite da differenti organismi che spaziano dalle strutture centrali, che spesso delegano Capitanerie di Porto Capitanerie e Soprinetndenze, alle strutture periferiche, tra cui Comuni e Provincie, o istituzioni composite come Consorzi, all'interno dei quali compaiono spesso anche Associazioni di Protezione Ambientale o Istituti di Ricerca.

Tav. 2.1.A Gestione delle Aree Marine Protette italiane

Numero ***AMP***	*Organismo di Gestione*	*Aree Marine Protette interessate*
7	Comuni	Bergheggi, Capo Caccia, Capo Carbonara, Egadi, Pelagie, Penisola del Sinis, Ventotene
9	Consorzi	Ciclopi, Plemmirio, Porto Cesareo, Portofino, Punta Campanella, Regno di Nettuno, Tavolara, Torre del Cerrano, Torre Guceto.
1	Province	Capo Rizzuto
8	Enti Parco	Asinara, Arcipelago Toscano, Costa degli Infreschi, Cinque Terre, Isole Tremiti, Maddalena, S.Maria di Castellabate, Secche della Meloria.
2	Capitanerie di Porto	Ustica, Capo Gallo Isola delle Femmine.
2	Soprintendenza BB.AA.SS.	Baia, Gaiola.
1	Associazioni Protezione Ambientale	Miramare (*WWF*)
1	Altri Enti	Secche Tor Paterno (*Romanatura*)
1	Stato	Santuario Mammiferi Marini "Pelagos" (*MATTM*)
32		

Fonte: Elaborazione da *Documento sulle Aree Marine Protette* del VII Congresso Nazionale Legambiente, 2003

Su documenti ufficiali degli organismi preposti al controllo delle attività degli organismi centrali dello Stato è talvolta evidenziato come negli ultimi dieci anni si sia cercato di raccordare le aree marine protette con le aree protette terrestri in un unico sistema, cercando di introdurvi gli stessi criteri di gestione (Commissione VIII, 2004, pp.180-183).

Una volontà unificatrice che, anche se talvolta criticata e da molti ritenuta non condivisibile, si presentava come una strategia volta ad ottenere una semplificazione delle modalità di gestione. A ciò non ha fatto seguito, però, un reale impegno in termini di efficacia del lavoro o per investimento di risorse, da parte degli organismi centrali, che consentisse di conseguire un pur minimo risultato nella direzione scelta.

L'indagine conoscitiva effettuata dalla Corte dei Conti nel 2007 sulle Aree Marine Protette siciliane, indicava come sarebbe stato necessario un intervento normativo chiarificatore ad evitare il diverso trattamento dei parchi terrestri rispetto alle Aree Marine Protette il cui affidamento in gestione avviene caso per caso da parte del Ministero dell'Ambiente con ragioni di opportunità ed in maniera fortemente discrezionale (Corte dei Conti, 2007).

Nella stessa indagine si evidenzia come i soggetti gestori lamentano problemi di carenza di personale legati specificatamente alla previsione che il gestore non può assumere personale ma deve avvalersi di quello messo a disposizione dai comuni interessati.

Appare evidente che ci si è trovati, negli ultimi anni, con un coordinamento non sempre lineare nelle proprie azioni, da parte degli organi centrali competenti. I provvedimenti che si sono susseguiti dal 2000 in poi da un lato erano rivolti ad un'unificazione delle procedure mentre dall'altro allontanavano sempre più le reali modalità di affidamento della gestione e di funzionamento interno delle aree protette marine nei confronti delle forme di amministrazione seguite dalle aree protette terrestri ben allineate con i dettati normativi.

Dagli studi portati avanti nell'ambito dei progetti del MedPAN (*Mediterranean Protected Areas Network*) di cui più avanti in questo lavoro si darà una specifica descrizione, l'Italia risulta essere il paese con il maggior numero di Aree Marine Protette e con la maggiore superficie a mare vincolata con ben 130Kmq di aree a protezione assoluta (No Take Zone) ma, relativamente al fatto che si tratta di una penisola bagnata per gran parte dei propri confini, l'Italia appare il fanalino di coda su una classifica di ben 16 paesi, avendo posto sotto tutela, in realtà, solo poco più del 3% della propria costa. Una percentuale irrisoria rispetto ai numeri a due cifre che presentano quasi tutte le altre nazioni mediterranee e su cui spiccano il 13% della Grecia ed il 22% della Spagna, nazioni a noi vicine. Dalla stessa indagine si evince che in Italia tutte le Aree Marine Protette hanno un proprio strumento di pianificazione e gestione o, comunque, per quelle poche che ancora non l'hanno definito il dato lo fornisce comunque in via di completamento (Piante, 2008).

Le risorse economiche che vengono destinate dallo Stato a questo settore, sono in costante diminuzione in proporzione alla crescita del numero di aree protette.

Il Ministero dell'Ambiente Italiano subisce da qualche anno a questa parte una costante riduzione della propria disponibilità di risorse economiche e strumentali. Negli ultimi anni «le cifre delle perdite subite dall'Ambiente sono drammatiche: il fondo totale per spese di investimento e spese correnti (compresi gli stipendi) era pari nel 2008 [...] a 1.649,4 milioni di Euro ed ha subìto un primo taglio del 25% con la manovra [...] del giugno 2008, quando è sceso a 1.265,2 milioni. Quel

che appare insostenibile è però l'ulteriore ridimensionamento di queste risorse nel 2010»[57] scese a 737,7 milioni a cui è stato necessario dare una almeno parziale compensazione con lo stanziamento di 250 milioni di Euro da parte del CIPE per un programma straordinario di difesa del suolo e di riassetto idrogeologico.

Per il 2011 la situazione peggiora ulteriormente con tagli annunciati fino al 50% alle risorse economiche destinate agli organismi di gestione dei Parchi Nazionali.

Nel lungo periodo le somme destinate annualmente ad ogni singola Area Marina Protetta è sceso al di sotto degli standard del 1999. Gli Enti Locali, coinvolti nella gestione, sono stati chiamati dalla legge 179/2002[58] a farsi carico di tutte le spese relative al personale destinato al funzionamento dell'area protetta. A tale incombenza, però, è anche corrisposta una riduzione dei trasferimenti di risorse provenienti dallo Stato.

Il fatto poi che i fondi per le Aree Protette vengono destinati annualmente con le leggi finanziarie dello Stato comporta una difficoltà ulteriore nel non poter effettuare una credibile programmazione pluriennale, impedendo qualunque strategia e annullando spesso la validità di iniziative o ricerche che necessitano di continuità nel tempo.

Inoltre le figure apicali dell'organizzazione di ogni Amp, non hanno ancora un riconoscimento ufficiale della loro professionalità dirigenziale, come invece dovrebbe essere, sulla base del previsto ruolo di Direttore di Parco, il cui Albo è istituito presso il Ministero dell'Ambiente con la Legge 394/1991.

Eppure, nonostante tutto, il senso di appartenenza ai luoghi ed alle istituzioni e le motivazioni personali forti dei giovani impegnati nelle Amp, insieme alla ottima capacità operativa e professionale dimostrata da chi vi opera all'interno, ha consentito spesso di raggiungere gli ottimi risultati riconosciuti in campo internazionale, nonché l'acquisizione, ovunque, del difficile consenso delle popolazioni locali.

Sono esplicativi in tal senso i risultati emersi da una recente ricerca finanziata dal Ministero dell'Ambiente e realizzata con Federparchi e WWF Italia volto alla valutazione dell'efficacia gestionale di cinque Amp scelte tra le più rappresentative poste sotto attenta osservazione, come esperimento pilota, nel loro operato degli ultimi anni (MATTM, 2007).

Tale ricerca è stata pensata per introdurre anche in Italia il sistema di valutazione della efficacia di gestione messo a punto dall'IUCN a livello mondiale e l'adattamento fatto per

---

[57] Da "Il Sole 24 Ore" quotidiano, Milano 25 novembre 2009. Fonte: www.parks.it (dicembre 2009).

[58] Legge 31 luglio 2002, n.179, *Disposizioni in materia ambientale*, recita al comma 3: «Le spese relative alle risorse umane, destinate al funzionamento ordinario delle aree marine protette di cui ai commi 1 e 2, sono a carico dei rispettivi soggetti gestori e non possono comunque gravare sui fondi trasferiti ai medesimi soggetti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio».

l'applicazione alle realtà mediterranee ha ottenuto un ottimo risultato divenendo la piattaforma migliore da utilizzare per tutti gli organismi di gestione delle Aree Protette marine, e non solo.

Nella parte II di questo lavoro si fa riferimento a questo studio anche per porre le basi di un confronto tra le aree protette dell'Adriatico, essendo questo un riferimento interessante sia per la metodologia internazionale adottata che per i dati reperiti su cinque aree protette campione che sono utili in questa ricerca come parametro di confronto.

2.2 Gli Strumenti di pianificazione

Si ritiene opportuno esaminare più nel dettaglio le modalità attraverso cui un'area protetta riesce a ricoprire un doppio ruolo volto a promuovere sia la conservazione che la valorizzazione del proprio patrimonio: storico-culturale o naturalistico che sia.

Il metodo, ormai universalmente accettato, per risolvere il problema di come conciliare praticamente l'utilizzo di una data area istituita per scopi scientifici, strettamente conservazionistici, per la ricreazione e il riposo, con lo sviluppo sociale ed economico, è quello di ricorrere a una buona pianificazione e un'altrettanto valida gestione.

Oggi, per esplicita indicazione delle normative già analizzate, la pianificazione delle aree protette va regolamentata con strumenti come il *Regolamento* e il *Piano del Parco,* che si basano prevalentemente su un sistema di *zonazione* con il quale si applicano diversi regimi di tutela delle varie aree interne alla *perimetrazione*[59].

Come si è già avuto modo di segnalare, per le Aree Marine Protette stumenti analoghi prendono nomi differenti ma, per semplicità di esposizione si farà riferimento in questa prima parte del capitolo, alla terminologia prevista dalla Legge quadro 394/1991 e solo nell'ultimo paragrafo, nell'approfondimento dedicato alle sole aree marine protette, si esaminerà nel dettaglio la cosa.

Vediamo quali sono i sistemi di pianificazione del territorio, raggruppando i criteri oggi utilizzati in due grandi famiglie differenti tra loro per la concezione che si trova alla base della scelta di pianificare.

Un primo tipo è chiamato *pianificazione per ricerca*. Non possiede finalità prefissate, se non quelle generali comuni grosso modo a qualsiasi pianificazione. Ha il compito di cercare i propri obiettivi attraverso lo studio dei luoghi e quindi delle varie necessità, carenze, potenzialità, ecc., a cui vanno coniugati i fini imposti o indotti dalle circostanze esterne. In questo modo le finalità derivano dal processo di piano e non l'inverso. È sicuramente questo il procedimento che andrebbe seguito se ci si vuole davvero muovere verso la pianificazione paesistica globale del territorio nazionale.

Un secondo tipo è chiamato, invece, *pianificazione per verifica*. Nasce da un preciso insieme di necessità individuate in sede preliminare, solitamente politico-amministrativa, e quindi gli obiettivi

[59] Legge 6 dicembre 1991, n.394, *Legge quadro sulle aree protette*, artt. 8-9-11-12.

vanno di volta in volta confrontati con le potenzialità, i valori e le capacità integrative dei luoghi, nel corso del processo di valutazione e di organizzazione delle scelte di piano.

All'interno di entrambi i differenti approcci esiste una ulteriore separazione di fondo rispetto al tema oggetto del Piano. Una distinzione che possiamo cogliere tra *pianificazione economica*, sviluppata in genere nei piani territoriali che si occupano quasi esclusivamente dell'azione antropica e *pianificazione ecologica,* rivolta invece all'interazione dell'uomo con i fenomeni naturali. Oggi, da più parti, si invoca una pianificazione globale che veda la completa integrazione delle due differenti modalità di approccio.

Si tende oggi a dire che non potrà esistere una pianificazione economica totalmente credibile senza una sua giustificazione ecologica, così come ogni prospezione ecologica che sia soltanto naturalistica non potrà dirsi esauriente se non cercherà di misurarsi con una ben definita dimensione economica. Gli argomenti per sostenere e giustificare tale integrazione in una pianificazione globale, convergono nell'affermare che solo tale tipo di pianificazione risulta esaurientemente efficace, realistica, aderente alle istanze dei tempi e dei problemi, e quindi legittima sotto ogni profilo. La considerazione fondamentale che sostiene tale affermazione è quella che riconosce l'unitarietà del mondo, e in essa comprende anche l'uomo e le sue azioni, persino quando esse possono risultare delle astrazioni in aperto contrasto con le leggi naturali (Romani, 1994).

Qualunque processo di pianificazione, sviluppato in maniera corretta, è di fatto, un insieme di operazioni di analisi, di sintesi e di progetto che vede un continuo alternarsi tra i due metodi di studio indicati sopra come *pianificazione per ricerca* e *pianificazione per verifica*. Ci si trova sempre ad operare scelte di piano insieme e contestualmente ai risultati che le analisi vengono fornendo, in un processo ciclico e dinamico che vede un continuo e costante approfondimento e affinamento delle scelte.

Gli studi nel campo della pianificazione territoriale, che sia questa economica, ambientale, paesistica, o come la si voglia chiamare, stanno tutti più o meno confluendo nello studio e nell'applicazione della *Teoria dei Sistemi* alla metodologia per la realizzazione del Piano. È questo un modello, infatti, che permette di avere un'ottima integrazione dei fattori in campo nella fase di concepimento dell'ipotesi di piano.

Durante la fase analitica preliminare alla pianificazione, quella cioè in cui si effettua la raccolta dei dati, si suddivide il sistema territoriale in numerosi sottosistemi raggruppati in uno

naturale e in uno *antropico*. Nei sottosistemi considerati sono presenti anche studi che considerano l'influenza reciproca dei diversi fattori in campo.

La scomposizione, effettuata solo per comodità nella raccolta dei dati, viene poi ricomposta, con un articolato sistema di valutazione dei pesi di ogni elemento, per lo studio in un modello unico, che rappresenti tutti i sottosistemi individuati, e che possa elaborare l'ipotesi di piano in relazione agli obiettivi.

Tali sistemi sono rivolti esplicitamente a una canonizzazione del processo di analisi e di valutazione successiva, che possa consentire, attraverso l'interpretazione dei fenomeni con dati e quantità alfa-numeriche o cartografiche informatizzate, l'uso dei calcolatori elettronici lungo tutta l'elaborazione del piano. Ciò permette di poter usufruire di un mezzo che accresce esponenzialmente le capacità di calcolo della mente umana dando così la possibilità ai progettisti, così come agli amministratori e alla popolazione locale, di basarsi con estrema facilità su più ipotesi alternative (Boracchia e Paolillo, 1993).

Questo tipo di modellizzazione della realtà permette di acquisire metodologie di studio da altri campi della ricerca e tende a unificare i sistemi di gestione dei processi. Metodologie di valutazione vengono adottate dagli studi sulla *Valutazione di Impatto Ambientale*, sistemi di rappresentazione sono sviluppati nelle ricerche per i *Sistemi Informativi Territoriali* e così via, nel tentativo di avere quella integrazione multidisciplinare tanto necessaria nella pianificazione ambientale. Oggi anche nella geografia del turismo, moderni paradigmi riconducibili alla *Teoria dei Sistemi* trovano applicazione da cultori della disciplina (Bencardino e Prezioso, 2007).

Per l'individuazione di aree protette è evidente che tali ricerche abbiano particolare importanza nelle aree dove si trova un maggior grado di antropizzazione. È lì che si richiedono, infatti, enormi sforzi nella ricerca di un equilibrio di reciproca sostenibilità tra uomo e natura. Un modello pianificatorio dinamico di quelli più evoluti, capace di rimettersi in discussione costantemente alla luce dei dati provenienti da un sistematico monitoraggio del territorio, è quello che occorrerebbe nel caso di aree protette che vanno a collocarsi in ambiti già fortemente antropizzati. La teoria e le ricerche nella pianificazione del territorio, acquisendo dati da tutte le discipline dello scibile umano, sono arrivate in varie occasioni a formalizzare sistemi pianificativi di questo genere proprio tramite l'uso delle teorie dei sistemi complessi, ma lo scoglio insuperabile resta per ora, almeno in Italia, l'assetto politico-amministrativo. «L'incapacità intrinseca del sistema politico ad effettuare scelte di medio-lungo periodo e di tipo profondamente innovativo, pone l'esigenza di superare l'empasse che regolarmente si verifica nella realizzazione degli interventi» (Treu, 1993, p.230).

La ricerca prova, quindi, ad adattare forzatamente i propri risultati a un sistema amministrativo del territorio non adatto a un tipo di pianificazione rivolta alla conservazione delle risorse. Si fa sempre più concreta, così, la funzione dell'area protetta come laboratorio di ricerca per uno sviluppo sostenibile sul territorio da poter allargare poi all'intera nazione.

2.2.1 **La pianificazione lungo la costa**

Per qualsiasi forma di area naturale protetta terrestre si sono sempre registrate in Italia difficoltà e complicazioni per l'attuazione delle forme di pianificazione e programmazione previste dalle leggi vigenti. Il problema si è posto con forza laddove il mancato colloquio e l'assenza di una "leale collaborazione" tra i vari livelli amministrativi dello Stato con gli Enti locali ha portato a dover decidere in maniera certa sulla prevalenza tra differenti livelli di pianificazione: da una parte gli strumenti di salvaguardia e tutela ambientale come, ad esempio i "Piani dei Parchi" e i "Piani di Bacino" e, dall'altra, le pianificazioni urbanistiche più legate alla materia del governo territorio, come i "Piani Paesistici" e, oggi, i "Piani Paesaggistici". Ad oggi una soluzione univoca alla sovrapposizione delle varie forme di pianificazione a terra non è individuabile ed ha portato a parlare, anche recentemente, dell'inevitabile ricorso alle decisioni del giudice laddove le mancate concertazioni delle autorità pianificatrici non avessero preventivamente risolto le eventuali situazioni di contrasto (Civitarese Matteucci, 2008).

Per le Aree marine protette una sovrapposizione di differenti strumenti di pianificazione si registra raramente; di fatto, non esistono dubbi sulla competenza in merito alla pianificazione del demanio marittimo, pertanto, una eventuale coincidenza geografica di differenti forme di pianificazione si ha solo in quei casi in cui lo Stato abbia delegato competenze o concesso in gestione aree demaniali a più di una pubblica amministrazione.

Ciò purtroppo accade proprio nelle Aree marine protette laddove l'organismo di gestione, che riceve in affidamento l'area, attraverso una convenzione con lo Stato, si trova ad amministrare e disciplinare luoghi, in particolare quelli costieri, su cui esiste una competenza delegata alle regioni per usi turistici, commerciali o portuali. Tale problematica, molto sentita in alcune Aree marine protette in cui l'attività turistica balneare è assai sviluppata o dove esistono insenature ad uso portuale, è stata oggetto di una intesa raggiunta il 14 luglio 2005 in sede di Conferenza Unificata Stato- Enti Locali[60].

In quella sede si è fatta chiarezza su alcune interpretazioni assai differenti sull'argomento demanio marittimo nel momento in cui la normativa vigente che si occupa di Aree marine protette

[60] Accordo n.863/CU del 14 luglio 2005. Intesa ai sensi della legge 5 giugno 2003, n.131, art.8 comma 6, in materia di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone di mare ricadenti nelle Aree marine protette.

indicava la possibilità di concedere in uso esclusivo i beni demaniali ai rispettivi organismi di gestione. Tali previsioni erano in dissonanza con la giurisprudenza consolidata che, in forza delle tante leggi promulgate in materia[61], prevedeva che alle regioni fossero delegate tutte le funzioni per la gestione di beni demaniali sul litorale, sia per usi turistico ricreativi che per altri usi[62]. L'intesa disciplina le modalità per il rilascio o il rinnovo delle concessioni sul demanio differenziandone la procedura in base alla Zonazione interna all'Area marina protetta: «in Zona A di *Riserva Integrale*, non possono essere adottati o rinnovati provvedimenti relativi all'uso del demanio marittimo [...]; in Zona B di *Riserva Generale*, i provvedimenti relativi all'uso del demanio marittimo [...] sono adottati o rinnovati dalle regioni, o dagli enti locali cui siano state delegate le funzioni, d'intesa con il soggetto gestore dell'Area marina protetta [...]; in Zona C di *Riserva Parziale*, [...] sono adottati o rinnovati [...] previo parere»[63] dell'organismo di gestione dell'Area marina protetta.

Si tratta di un provvedimento che dimostra come, quando esiste la volontà, non sia così difficile attivare quella leale collaborazione tra i vari livelli istituzionali secondo quanto tante volte indicato da leggi e sentenze.

2.2.2 **La complessità del confine**

Il primo problema che si affronta in sede di dibattito collettivo, laddove viene istituita un'area protetta, è quello della definizione della sua perimetrazione. Un approfondimento su tale argomento è importante farlo al fine di calibrare correttamente la praticabilità delle scelte di pianificazione volte a una successiva corretta gestione.

L'idea del *confine netto*, per tutta una serie di provvedimenti concernenti differenti discipline, è sempre stata un punto molto delicato e controverso[64]. La stessa delimitazione dell'intera area protetta, intesa come sistema complesso e aperto, dovrebbe seguire la individuazione di quegli insiemi che essa include, cioè i confini territoriali e funzionali dei "sistemi" agenti sul territorio, evitando il più possibile di recidere le aree di influenza e il "campo" degli insiemi significativi e omogenei, siano essi appartenenti all'ordine naturale o a quello umano. Nella realtà del territorio non esistono limiti lineari bensì delle "fasce di tensione" esprimibili come aree soggette nel tempo a mutazioni. Diventa quindi difficile posizionare una linea di confine che faccia da separazione netta tra due condizioni differenti. Inoltre, tali limitazioni sono mirate all'applicazione delle normative

---

61 Tra le tante norme tutt'ora in vigore in materia di delega della gestione nell'uso del demanio marittimo si ricordano quelle più significative:DPR 24.07.1997, n.616; DPCM 21.12.1995; Legge 494/93; DLgs 3103.1998, n.112 e tutte le loro successive modifiche e integrazioni.

62 Cfr. ANGELONE Claudio (1997), *La regione Abruzzo e l'esercizio delle funzioni delegate sul demanio marittimo,* in: PQM, Rivista quadrimestrale di giurisprudenza e vita forense, n.11- vol.II –agosto 1997, Pescara.

63 Conferenza Unificata Stato Enti Locali del 14 luglio 2005, accordo n.863/CU.

64 Interessante al riguardo, per i risvolti anche sociali e psicologici oltre che tecnico-operativi, è il saggio: ZANINI P., *Significati del confine*, Milano, Bruno Mondadori Editori, 2000.

dell'area protetta che, come è facilmente intuibile, coprono le più svariate attività. È abbastanza improbabile che la più logica area di applicazione di tali norme coincida perfettamente per tutte le differenti attività. Per una perimetrazione dell'area protetta, e in particolare per la sua zonazione interna, sarebbe più comprensibile l'uso di un *confine multiplo* composto di varie *fasce di confine,* a seconda delle attività che vanno a delimitare, consistenti in fasce territoriali di adeguate dimensioni e variabili nel tempo (Giacomini e Romani, 1982).

Il tentativo di passare a una pianificazione per *zone tematiche* è stato effettuato in altri campi della geografia non direttamente connessi alla pianificazione territoriale e in alcuni piani paesistici regionali. Un tale sistema di zonazione è caratterizzato da «modalità di uso e di trasformazione degli spazi territoriali con riferimento ai singoli aspetti della idrogeologia, della biologia, della storia e della cultura. In realtà, infatti, le modalità di uso compatibile di una certa porzione territoriale variano notevolmente in relazione ai caratteri ambientali che la porzione medesima presenta. Un disegno zonale tematico, nel quale ogni branca disciplinare coinvolta viene non solo a definire l'entità e la localizzazione degli aspetti ambientali, bensì anche a proporre una sotto-articolazione zonale relativa a quegli aspetti, nonché la normativa d'uso di base per la loro specifica tutela, potrebbe risultare maggiormente efficace ai fini di una più attendibile graduazione delle possibilità di trasformazione territoriale e viceversa, delle esigenze di conservazione» (Rolli e Romano, 1995, p.24).

Si tratta di una zonazione legata non solo alla superficie geografica considerata ma anche al tema in base al quale quel confine viene indicato. Nella realtà delle aree costiere e nella necessità di pensare ad una gestione integrata della fascia mare-terra, più o meno profonda in base alle influenze che i due diversi ambienti reciprocamente si creano, una zonazione tematica potrebbe portare a soluzione una serie di problematiche altrimenti difficilmente risolvibili.

L'applicazione reale di una *zonazione tematica* è però molto complessa e prevede la formulazione di regolamenti settoriali che individuano esattamente la "vocazione" di ogni luogo, dando così la possibilità di indirizzare meglio i provvedimenti di tutela. Un tipo di perimetrazione con tale impostazione darebbe luogo a non pochi problemi amministrativi e, quindi, oggi si preferisce ancora, per semplicità, agire con confini lineari, validi per tutte le tematiche espresse in normativa, con cui si delimitano sia l'intera area protetta, che le varie *zone* interne, differenti per grado di protezione.

La giustificazione a tale scelta si può ricercare solo nel carattere di provvisorietà che deve contraddistinguere qualsiasi piano. L'assetto di una qualunque area sensibile, infatti, va inteso come un qualcosa di dinamico che, avendo una continua evoluzione al suo interno, esige periodici rimaneggiamenti e aggiustamenti ai confini. Questo aspetto dinamico o ciclico, proprio di un piano,

è certamente l'unica prerogativa comune a tutte le teorie che si sono sviluppate intorno alla pianificazione territoriale e paesistica. Nel caso di frequenti rimaneggiamenti, linee di confine nette e facili da individuare semplificano di molto l'apparato normativo che accompagna ogni piano, e lavora, quindi, nella direzione di uno snellimento delle procedure di revisione periodica.

La necessità di operare tali revisioni di piano, peraltro obbligatorie per legge nelle aree protette[65], sconsiglia l'uso di tecniche di zonazione troppo complicate, che potrebbero intralciare i processi di riformulazione del piano a tal punto da vanificare i risultati dello sforzo effettuato per differenziare i regimi di tutela.

È una scelta inevitabile anche considerando il fatto che, come è stato già detto: «a favore di questo approccio pianificatorio, al di là di qualsiasi considerazione teorica, milita il semplice fatto che esso, nei limiti del possibile e della generale situazione nazionale, funziona davvero. E in fondo questo risultato, considerando le difficoltà con cui si può operare nel nostro paese, non sembra oggi secondario né trascurabile» (Tassi, 1994, pp.99-107).

2.2.3 **Pianificare e gestire le Aree Marine Protette**

L'istituzione di un'Area marina protetta, come anche per qualunque altra area protetta a tema, implica l'introduzione di vincoli o limitazioni nell'uso delle risorse ambientali volti alla protezione e alla valorizzazione delle emergenze naturali e paesaggistiche nonché all'individuazione di nuove opportunità economiche. Se condotta su basi corrette, tale scelta rappresenta un anello trainante del processo d'integrazione tra le esigenze di protezione e quelle di sviluppo, assicurando un miglioramento nella qualità della vita delle popolazioni rivierasche. Affinché, però, le Aree marine protette riescano a rispondere positivamente a tali molteplici obiettivi devono essere adeguatamente progettate a partire dalla loro zonazione e da una appropriata quantificazione delle principali variabili ambientali ed antropiche presenti[66].

Le forme di governo e di pianificazione delle Aree marine protette divengono così lo strumento più importante per le scelte progettuali da effettuare, purché siano rivolte al raggiungimento dei livelli migliori di efficienza ed efficacia.

La tutela e conservazione di ambienti, paesaggi, biodiversità e cultura di un'area a terra ha un senso anche in un ristretto ambito territoriale chiaramente delimitato[67].

---

[65] Es.: la *legge quadro sulle aree protette* n. 394/91, all'art.12 comma 6 (*Piano per il parco),* così recita: «il Piano è modificato con la stessa procedura necessaria alla sua approvazione ed è aggiornato con identica modalità almeno ogni dieci anni».

[66] Cfr. TUNESI Leonardo e DIVIACCO Giovanni (1993), *Environmental and socio-economic criteria for establishment of marine coastal parks*, International Journal of Environmental Studies, n.43 -Issue 4- august 1993, London (Uk). Pagg.253-259.

[67] Si è ben coscienti di quanto evidenziato da molti studi in merito ai limiti che una tale situazione presenta anche a terra in particolare nel lungo periodo ma in un tale contesto di paragone tra gli ecosistemi marini e quelli terrestri in cui le differenze di connessione tra sistemi ecologici assumono ben differenti livelli di grandezza si è preferito non approfondire oltre. Si rimanda per approfondimenti alla ricca bibliografia disponibile (da Romano, 1996 a Tallone, 2007).

Quello marino, invece, è un ambiente aperto per definizione. L'effetto della presenza dell'uomo è spesso il risultato di attività svolte altrove: scarichi provenienti dalla terraferma, disturbi provocati dalle attività lungo la costa, inquinamenti lasciati dalle imbarcazioni in transito, reti da pesca calate dalla superficie, etc. Il mare è una massa liquida in continuo movimento e trasporta con se suolo, materiali, forme di vita e fauna ittica. Il patrimonio di biodiversità tutelato all'interno del perimetro di un'Area marina protetta presenta caratteristiche di estrema mobilità e i fondali, così come le specie che vi abitano, sono in continua e repentina trasformazione. Le coste sono strisce di ecosistemi con una propria fisionomia ecologica, anch'esse in continua trasformazione, sia per fenomeni naturali che per interventi antropici, insostituibili per il mantenimento degli equilibri biologici e talmente complesse nel loro assetto eco-sistemico che da tempo si pensa a modelli specifici per formulare le più opportune forme di pianificazione (Franchini, 1998).

La caratteristica dei cambiamenti continui del contesto ambientale delle Aree marine protette, unita alla cronica carenza di dati ed informazioni cartograficamente referenziate[68], in termini tecnici "georeferenziate", sono un ostacolo di non poco conto nel processo di pianificazione. Si tratta di problematiche che sulla terra ferma possono paragonarsi solo alla complessità della pianificazione delle pendici dei vulcani attivi, in continua trasformazione e rapida evoluzione anche da un punto di vista orografico, anch'esse, tra l'altro, sempre rientranti in contesti di protezione particolari[69]. Questa variabilità di base, che amplifica gli effetti dei cambiamenti ecologici che vi si sviluppano, ha portato ad adottare importanti sistemi informatici di gestione dati, sia cartografici che alfanumerici.

All'interno dell'Istituto Centrale delle Ricerche Applicate al Mare[70] sono stati sviluppati, negli anni, vari modelli di lavoro che rientrano nella logica dei *Decison Suppot Systems* (DSS) che, utilizzando i sistemi analitici multi-criterio (MCA) combinati con quelli informatici su base geografica (GIS), potrebbero costituire un valido supporto agli organi di gestione delle Aree marine protette.

E' opportuno fare un approfondimento su questo sistema che, a livello nazionale, sembra essere quello che più ha catalizzato l'interesse degli organismi di gestione delle Aree Marine Protette.

---

68 I dati disponibili per le aree marine sono raramente restituiti in forma cartografica a causa della evidente difficoltà a graficizzare un ambiente estremamente complesso da rilevare e disegnare. Ciò sia per quel che riguarda i fondali ma anche e soprattutto per ciò che riguarda la terza dimensione, il contenuto cioè della colonna d'acqua soprastante. Cfr. TUNESI Leonardo, PICCIONE Maria Elena e AGNESI Sabrina (2002), *Progetto pilota di cartografia bionomica dell'ambiente marino costiero della Liguria*, Quaderni ICRAM n.2, Roma.

69 Cfr. CAFFO Salvatore et al. (2005), *Il Sistema Informatico Territoriale del Parco dell'Etna, tra gestione del territorio e controllo della qualità ambientale*, lavoro presentato alla IX Conferenza Nazionale ASITA, 15-18 Novembre 2005, Catania.

70 Ex-ICRAM oggi accorpato con l'INFS- *Istituto Nazionale Fauna Selvatica* e l'APAT- *Agenzia Protezione Ambientale e servizi Tecnici*, nell'ISPRA- *Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale*.

I GIS, *Geographical Information Systems*, consentono di acquisire, processare, analizzare, immagazzinare e restituire, in forma grafica e alfanumerica, dati di diversa natura riferiti a un territorio. Sono strumenti multidisciplinari integrati, in grado di elaborare dati spaziali, di trasformare gli stessi in informazioni, di relazionare differenti forme di dati, di analizzare e di modellare i fenomeni che si susseguono nello spazio e nel tempo e, pertanto, sono in grado di fornire supporto alle decisioni. Un GIS si basa sul fatto che non solo può studiare il "cosa" (ad es. lista specie, dati statistici ecc.) ma anche il "dove" ciascuna variabile si distribuisce all'interno dell'area di studio. A differenza della cartografia classica, quindi, che si limita alla riproduzione su carta di un solo livello di informazioni, il GIS contiene una serie di dati correlabili tra loro in ogni specifico punto che possono entrare a far parte di procedure decisionali sia di pianificazione che di gestione (Di Nora & Agnesi, 2009).

Un DSS in grado di utilizzare il GIS fornisce un strumento che facilita enormemente la comprensione delle complesse relazioni spaziali tra le variabili e può supportare un processo decisionale partecipato. Non si sostituisce al decisore; non viene concepito per evitare il processo partecipativo ma, piuttosto, per disporre di una sintesi comune che permetta di visionare ed interrogare le basi di dati e informazioni utilizzate nel processo decisionale. Nel momento in cui viene ipotizzata una soluzione ad una qualsiasi problematica, il sistema può essere interrogato su quanto una determinata variabile è influenzata dall'opzione scelta (ad es. la percentuale di aree di pesca sottoposte a restrizione). Il decisore, o qualsiasi altro utente, ha la possibilità di interrogare il sistema per "vedere" cosa sarà protetto e quali attività saranno influenzate applicando una specifica proposta di zonazione.

Il DSS, inoltre, una volta creato, costituisce un importante riferimento conoscitivo per la successiva gestione dell'Area marina protetta e si sposa egregiamente con un tipo di approccio che negli ultimi anni si è andato affermando a livello mondiale, noto con il nome di "*Adaptive management*", che prevede un monitoraggio integrato nella conduzione annuale delle attività affinché si operi, come dice il nome, una "gestione adattativa" dell'area protetta (Tunesi, 2009). Gli interventi o le azioni di gestione sono cioè misurate e valutate prima e dopo la loro attuazione e i risultati sono utilizzati per affinare le azioni gestionali successive[71].

Un processo sistematico, questo, orientato al miglioramento continuo delle politiche e delle azioni di gestione, attraverso la capacità di apprendere dalla valutazione dei risultati ottenuti. La valutazione diviene allora un momento chiave di un percorso circolare e virtuoso capace di auto-apprendere dai propri errori e successi.

---

[71] Cfr. AA.VV.(2007), *Progetto integrato Aree marine protette*, MATTM- Marevivo, Roma. Pag.51.

In questo contesto il metodo di valutazione dell'efficacia dell'operato del gestore diviene elemento essenziale nel processo di apprendimento continuo. Gli strumenti a disposizione dei gestori di aree protette per effettuare tale valutazione è fortemente variegata e funzionale, talvolta alla tipologia di risorsa naturale ed ecosistema, talaltra all'area geografica. Tuttavia il criterio che dovrebbe orientare la scelta migliore, tra gli strumenti disponibili, è la funzionalità rispetto all'obiettivo della valutazione. Poiché le attività di conservazione si inseriscono in contesti complessi, diventa imprescindibile rendere conto e valutare non solo le attività di conservazione, ma anche monitorare ed incorporare nella valutazione le variabili sociali, economiche, politiche e culturali.

E' stato attentamente studiato il modo in cui le varie modalità di valutazione dell'efficacia di gestione possono essere applicate alle Aree marine protette italiane e, anche attraverso sperimentazioni pratiche[72], si è potuto constatare l'importanza di avere strumenti di pianificazione e gestione delle Aree marine protette snelli e dinamici (Franzosini, 2009).

Si parla di gestione adattativa (*adaptive management*) come del "fine ultimo" della gestione delle aree protette, mentre di valutazione dell'efficacia gestionale (*management effectiveness*) come del "mezzo" per realizzarla (Hockings et al., 2006).

[72] Ci si riferisce in particolare al lavoro di traduzione, adattamento e applicazione svolta su 5 Aree marine protette italiane, effettuato dall'Area marina protetta di Miramare con Federparchi e Wwf Italia su finanziamento del Ministero dell'Ambiente, del manuale IUCN per la valutazione dell'efficacia di gestione delle Aree marine protette. Cfr. POMEROY R.S., PARKS J.E., WATSON L.M. (2006), *How is your MPA doing?,* IUCN, Gland- Switzerland, Cambridge- UK. La pubblicazione italiana che riporta l'esperienza applicativa e la traduzione di questa guida è ciatat in bibliografia: MATTM (2007).

2.3 La gestione integrata della fascia costiera

Nel 1995 il *World Resources Institute* pubblicava dati preoccupanti sulla situazione delle aree costiere europee. Il 70% delle coste del continente risultava a elevato rischio ambientale e l'Italia, con circa 17 milioni di abitanti nei comuni costieri, costituiva il paese a più alto rischio, rispetto agli 11 milioni di abitanti costieri spagnoli, 8 milioni inglesi e 5 milioni francesi (Bertami, 1997).

Nel 1997 il *Touring Club Italiano*[73], osservava con preoccupazione che nell'arco di un solo secolo l'Italia aveva perso l'80% dei propri sistemi di duna e circa la stessa percentuale delle zone umide costiere.

Ricerche varie sugli spostamenti della popolazione verso le coste dimostrano con dati oggettivi, sin dagli anni '60, come nell'intero XX secolo si sia verificata una progressiva riduzione dell'altitudine media del dato localizzativo della popolazione. Per la regione Abruzzo specifiche ricerche dimostrano come, sia nel lungo periodo (1861-1991) che nell'ultimo dopoguerra (1951-1991), emerge un rilevantissimo processo di trasferimento di popolazione verso la linea di costa e le colline litoranee. Tale processo è stato anche valutato che evolverà e continuerà ulteriormente nel prossimo futuro (Massimi, 1999).

Negli stessi anni il WWF Italia[74] aveva avviato il programma "*Oloferne*", volto a esaminare il "consumo" di suolo costiero in Italia dovuto all'attività antropica. I risultati di quella indagine venivano fuori alle porte del 2000, offrendo un quadro alquanto preoccupante della situazione costiera italiana ed adriatica.

E' stato rilevato in più occasioni come al susseguirsi degli accordi internazionali l'Italia abbia sempre tempestivamente adattato il quadro normativo interno senza però poi aver fatto seguire, se non in maniera limitata, l'effettiva applicazione di quelle stesse norme.

Si è fatto notare come esiste una sostanziale differenza tra la *law in the book*, il diritto sui libri, cioè quello che prevedono le normative, e la *law in action*, il diritto vivente, ciò che effettivamente si applica rispetto a quanto previsto. La copiatura e traduzione delle direttive comunitarie, esercizio

---

[73] Il *Touring Club Italiano* è la più importante associazione italiana che si interessa di turismo. Fondata l'8 novembre 1894 con la denominazione di *Touring Club Ciclistico Italiano*, ha come scopo lo sviluppo del turismo ed è stata recentemente riconosciuta come Associazione di Protezione Ambientale dal Ministero dell'Ambiente. Pubblica dal 1894 la *Rivista del Touring* e dal 1998, attraverso il proprio Centro Studi, la *Rivista del Turismo*.

[74] Il *World Wide Fund for Nature*, comunemente noto come WWF, è la maggiore associazione ambientalista del pianeta. Fondata l'11 September 1961 su iniziativa di Sir Julian Huxley, il primo Direttore Generale dell'UNESCO, è presente in oltre 90 paesi con organizzazioni nazionali e conta circa 5milioni di sostenitori associati.

per molti paesi divenuto ormai *routine*, non è di per se garanzia di un risultato se poi, le stesse norme, non vengono applicate grazie all'approvazione di immancabili decreti di proroga o, ancora peggio, evitando di attuare gli indispensabili sistemi di controllo e verifica (Di Plinio, 2006).

Questo modo di fare è divenuto purtroppo una consuetudine nell'operato dei nostri legislatori. Così il corpo normativo italiano, anche presentandosi di elevata caratura in termini di specificità e validità, nella sostanza, risulta spesso scarsamente applicato. Ciò si rileva chiaramente in materia di tutela dell'ambiente nel cui ambito leggi che contengono principi seri e assolutamente condivisibili, finiscono per essere di complessa applicabilità e quindi sempre più spesso improduttive di sostanziali effetti.

Le cause sono state attribuite, da un lato e inizialmente, allo scarso coinvolgimento delle parti sociali (Albertazzi e Trezzini, 1999), dall'altro e più recentemente, alle "disarmonie" provocate dalla disordinata moltiplicazione delle fonti del diritto e dal progressivo deperimento della legislazione parlamentare di principio, sostituita dalla ormai prevalente legislazione delegata di origine governativa (Fonderico, 2008).

La tutela dell'ambiente marino ed il tema delle aree protette non sfugge a questa tendenza. La legge 979/82, dal titolo "*Disposizioni per la tutela del mare*", che avrebbe dovuto essere il quadro all'interno del quale attuare una protezione degli ecosistemi marini secondo quanto l'Italia aveva condiviso nella stipula della "*Convenzione di Barcellona*", in particolare con il suo titolo V dedicato alle Riserve marine, è unanimemente considerata largamente inattuata (Di Plinio, 1994; Ferrajolo, 2002; Moschini, 2004; Rovito, 2009). Stessa cosa può dirsi delle previsioni in tema di Parchi e Riserve marine della legge 394/91, "*Legge quadro sulle aree protette*", di cui spesso è stata rilevata una applicazione disomogenea e, talvolta, anche troppo discrezionale[75].

Le ragioni di ciò sono da ricercare nelle difficoltà in cui si sono mossi gli organismi governativi preposti a tale compito e nel clima di disinteresse generale che ha sempre accompagnato l'argomento della tutela dell'ambiente marino.

La scarsa attenzione che il nostro Paese riserva al mare è cosa nota. Ciò che avviene in mare e sotto il pelo dell'acqua non sembra avere in Italia un diretto interesse per la gente comune. Basso è l'interesse che genericamente i *mass media* rivolgono al mare e, di conseguenza, scarso è il reale interesse che il mondo politico-decisionale gli riserva.

Così, nel nostro Paese, quando si pensa alla protezione del mare, tutti corrono con la mente solo a quei luoghi che genericamente sono indicati con il nome di "Parchi marini", riportati spesso

[75] Ci si riferisce in particolare alle conclusioni delle indagini conoscitive portate avanti dalla Corte dei Conti-Sezione di Controllo per la Regione Siciliana di cui alla Delibera n.10/2004, in merito al caso della gestione dell'AMP di Ustica, e in particolare alla Delibera n.1/2006 relativa invece ad una indagine più generica sulla Gestione delle Aree Marine Protette.

in materiali promozionali o trasmissioni televisive come il fiore all'occhiello delle bellezze naturali italiane.

Del totale delle quasi 45 aree protette marine, risultanti da quell'elenco visto nel capitolo di apertura di questo lavoro, ben poche sono quelle in cui si sono riscontrate gestioni efficaci con risultati tangibili (MATTM, 2007; Guidetti et al., 2008).

Le motivazioni che sono alla base di risultati non così brillanti sono accennati nel capitolo che segue, dove si cercherà con i pochi dati disponibili a fornire un possibile riscontro al quesito.

Discorso ulteriore e differente va affrontato, invece, per tanti altri Parchi e Riserve presenti e attivi lungo le coste per volontà non solo dello Stato ma, anche e soprattutto, delle Regioni e degli altri Enti Locali, di cui, pur se in maniera differente tra le varie regioni, si può dire che si sia raggiunto un buon livello di efficienza in rapporto alle risorse economiche investite[76].

Ma per quanto gli organismi di gestione di queste ultime aree protette vogliano occuparsi, come giustamente chiedono di fare, della antistante e corrispondente area marina, la realtà italiana di divisione netta delle competenze tra mare e terra, non consentono loro di operare efficacemente.

2.3.1 **La gestione tra terra e mare**

Sulla possibilità da parte degli enti locali o da parte delle regioni di estendere la propria competenza sulle fasce di mare antistanti le proprie coste o, allo stesso modo, ed all'inverso, la possibilità da parte delle Aree marine protette di intervenire al di fuori dei limiti del demanio marittimo, sono stati scritti innumerevoli saggi dai maggior esperti in materia ma, ad oggi, la questione delle competenze è tutt'altro che pacifica e persino le tante sentenze pubblicate sull'argomento non hanno potuto far altro che invocare, in gran parte dei casi e in mancanza di criteri univoci, il principio della "*leale collaborazione*" tra i diversi livelli di autorità amministrative[77].

L'argomento della competenza tra Stato e Regioni in tema di Aree marine protette ha sempre avuto un approccio non univoco fin dalle origini. I vari orientamenti e le direzioni individuate dalle principali fonti normative sono stati ben riassunti in tre differenti momenti succedutisi dagli anni ottanta ad oggi: "l'età della pianificazione", "l'età della confusione" e "l'età della integrazione" (Greco, 2008).

In una prima fase prevalse l'idea della pianificazione: il legislatore individuò nell'attento controllo delle attività sul demanio, attraverso piani regolativi e di intervento, la soluzione alle

---

[76] Elementi in tal senso sono emersi anche in occasione dalle indagini conoscitive portate avanti dalla Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) pubblicate in Atti parlamentari della XIV legislatura, *Sistema di gestione amministrativa degli Enti parco nazionali*, Camera Deputati, Indagini Conoscitive n.13, 2004.

[77] Cfr. ANNUNZIATA Giovanni (2004), Il *demanio marittimo e le aree protette: profili normativi tra competenze e procedimenti di tutela*, Ufficio per la formazione decentrata del distretto di Corte di Appello di Salerno, 4 novembre 2004. Fonte: Sito Corte d'Appello, http://appinter.csm.it/incontri/relaz/10944.pdf (10.12.2009).

complesse problematiche create dall'occupazione massiccia e utilizzazione socio-economica esasperata delle zone costiere. Nella fase successiva, l'età della confusione, la mancata attuazione dei piani previsti in normativa e la disordinata stratificazione di ulteriori leggi e regolamenti, ha portato ad una sostanziale incertezza ordinamentale che ha trovato nelle forme di gestione delle Aree marine protette la sua peggiore espressione. Nell'ultima e più recente fase, l'età dell'integrazione, ha preso piede il dibattito internazionale che ha portato ai provvedimenti, di cui si è fatto cenno, di unione delle forme di gestione tra mare e terra.

Oggi, a conclusione di questo lungo processo di acquisizione di una cultura più diffusa della salvaguardia dell'ecosistema marino, almeno in termini legislativi, si può affermare che l'argomento della competenza, inteso come potere volto a regolamentare e limitare l'utilizzo delle risorse naturali, sia decisamente tornato nelle mani dello Stato. Dopo che la riforma costituzionale del 2001 è intervenuta sullo specifico argomento della tutela dell'ambiente facendola uscire dal novero delle materie cosiddette "concorrenti" e individuandola come materia esclusiva di competenza statale, non si può più pensare che non debbano provenire dalle istituzioni centrali le scelte di indirizzo e di programmazione attraverso la pianificazione degli usi del demanio marittimo.

Laddove, però, si dovesse estendere il ragionamento ad argomenti meno legati al tema delle scelte di pianificazione delle aree demaniali e si guardasse alle modalità d'uso, come sarebbe il caso della sola gestione delle Aree marine protette, gli effetti di tale deciso affidamento di competenze allo Stato risulta mitigato dalle sentenze della Corte Costituzionale che a più riprese, anche dopo la riforma costituzionale, ha confermato ai legislatori regionali la possibilità di occuparsi di ambiente (Renna, 2008).

In taluni contesti la tanto invocata "leale collaborazione" resta sempre la migliore formula per agire in maniera più efficace ed è in tal senso che deve essere letta l'intesa, di cui si è già fatto cenno, siglata il 14 luglio 2005 in sede di Conferenza Unificata, sull'argomento del rilascio delle concessioni sul demanio marittimo all'interno delle Aree marine protette.

Le conferme in merito alla volontà di tornare alla esclusiva competenza dello Stato su tutto ciò che riguardi il mare e la sua tutela, si sono avute anche di recente dalla lettura delle prime serie proposte di modifica della legge 394/91. Modifiche che, visti i trascorsi, si occupano come prima cosa di una migliore sistemazione delle parti relative alle Aree marine protette.

Ciò che risulta davvero interessante, infatti, in una proposta di legge che muove i primi passi dalla Commissione Ambiente del Senato[78], è il sistema pensato dal legislatore per ribadire la ormai indiscutibile competenza statale sul mare ma, anche, per adottare il sistema di gestione scelto in

[78] Ci si riferisce alla proposta elaborata in sede parlamentare che è indicata con il nome del Presidente della Commissione Ambiente, Senatore D'Alì. Disegno di Legge A.S. n.1820.

questi ultimi anni per molte Aree marine protette, quello dell'affidamento in gestione a Consorzi di cui la parte maggioritaria sia costituita da Enti Locali; previsione questa che, secondo quanto riportato nel testo in discussione nell'attività legislativa del 2009-2010, diverrebbe obbligatoria[79].

La soluzione dei Consorzi di gestione è di fatto già preferita ed adottata, laddove possibile, dal MATTM, almeno dal 2003, anno in cui la competenza sulle Aree marine protette è passata interamente alla Direzione Conservazione Natura dello stesso Ministero[80].

Viene così riconosciuta l'importanza di organismi di gestione di tipo locale, con finalità e struttura autonome, destinati alla sola gestione dell'area protetta. I Consorzi locali hanno dimostrato di essere la forma di gestione più efficace per le Aree marine protette, riuscendo, nonostante tutto, a raggiungere spesso ottimi risultati anche con la partecipazione dei cittadini ed il coinvolgimento degli istituti di ricerca e delle associazioni di protezione ambientale.

I gestori di Area marina protetta sono organismi amministrativi multi-obiettivo che differiscono molto sia dalle pubbliche amministrazioni principali, costituzionalmente riconosciute, che da quelle del para-stato create essenzialmente per la soddisfazione di specifiche singole necessità.

Le Aree Marine Protette per la normativa italiana, come già visto in apertura, sono «ambienti marini, dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti, che presentano un particolare interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche, con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono»[81]. Quindi gli obiettivi istitutivi di un'Area marina protetta sono contemporaneamente ambientali, socio-economici e storico-culturali[82].

La presenza di organismi di gestione come i Consorzi, costituiti tra Enti locali e, eventualmente, anche con Istituti di ricerca o Associazioni, creati per amministrare appositamente questi complessi ambienti, marini e costieri, con un nuovo approccio multi-obiettivo, potrebbe consentire di superare i punti di debolezza delle attuali formule di gestione della fascia costiera reinventando le modalità operative, di pianificazione e di programmazione socio-economica. Si tratta, allora, di organismi pensati con una nuova finalità e, come tali, si trovano in una posizione unica, difficile ed allo stesso tempo privilegiata.

---

79 Cfr. Servizio Studi del Senato, Disegno di legge A.S. n.1820 Nuove disposizioni in materia di aree protette, Schede di Lettura n.175 novembre 2009, Senato della Repubblica Roma. Fonte: www.senato.it (02.12.2009).

80 Cfr. MICOLI R. (2003) a cura di, *Facciamo Sistema*, intervista ad Aldo Cosentino ed altri, in *BluMare* n.1 marzo/aprile 2003, Supplemento a Nuova Ecologia n.4 aprile 2003, Roma. Pagg.0-13.

81 Così recita l'art.25 della Legge 31 dicembre 1982, n.979, *Disposizioni per la difesa del mare*. Pubblicata in G.U. del 18.01.1983 N.16, Supplemento Ordinario. Tale articolo è richiamato anche nella definizione delle aree marine nell'art.2 comma 4 della Legge 6 dicembre 1991, n.394, *Legge quadro sulle aree protette*. Pubblicata in GU. del 13.12.1991, n.292.

82 Il disegno di legge di modifica della 394/91 di cui alle note precedenti, non modifica la definizione nella sostanza ma fornisce un essenziale chiarimento sulla distinzione tra Aree marine protette, Riserve marine e Parchi nazionali con estensione a mare.

Il gestore di una qualunque area protetta, terrestre o marina che sia, è l'unica autorità amministrativa, ufficialmente riconosciuta nel novero delle pubbliche istituzioni italiane, pensata per affrontare le nuove sfide dello sviluppo sostenibile. Nel caso delle Aree marine protette che interessano anche una parte del demanio marittimo costiero o che, ancor di più, sono unite a corrispondenti aree protette a terra, il valore delle autorità di gestione comprende anche la possibilità di poter intervenire con la propria azione sia lungo le aree costiere che nell'ambiente marino; fattore ulteriore, questo, a cui nessun altro organismo pubblico risulta esplicitamente comandato.

Si tratta del contesto ideale per l'applicazione delle formule di pianificazione integrata della zona costiera**:** *Integrated Coastal Zone Management*- ICZM.

2.3.2 **L'applicazione in Italia dell'ICZM.**

Già nel 2000, in uno "Speciale Parchi" dedicato ai dieci anni della legge quadro sulle aree protette, si poteva leggere: «nel nostro Paese, diversamente da quanto avviene anche in Paesi vicini, raramente si sente parlare di politiche costiere, di aree, zone costiere, [...]. Da noi si parla, almeno nelle sedi ministeriali, solo e soltanto (e neppure frequentemente) di riserve marine. Ora, in un Paese con oltre 8000Km di costa, di cui circa la metà cosiddette "coste basse", in cui si sono concentrati negli ultimi anni una popolazione e attività turistiche massicci, parlare unicamente di competenza sul mare e non di coste è semplicemente miope»[83].

Osservando la stessa problematica a dieci anni di distanza nulla è ambiato e la cosa dovrebbe apparire senza alcuna giustificazione perchè non solo l'Italia fin dal 1979 è parte della "Convenzione di Barcellona", il già citato accordo internazionale promosso nel 1976 dall'UNEP[84] per la protezione dell'ecosistema marino e dei litorali del Mediterraneo[85], ma in quello stesso ambito l'Italia, dal 2008, è anche uno dei quindici firmatari del Protocollo volto alla disciplina di dettaglio della pianificazione integrata della zona costiera, indicata generalmente con l'acronimo ICZM.

La procedura ICZM, acronimo di *Integrated Coastal Zone Management* (in italiano talvolta anche citato con l'acronimo GIFC-Gestione Integrata della Fascia Costiera), è una forma di pianificazione

---

83 MOSCHINI Renzo (2000), *La legge sulle aree protette dieci anni dopo*, Speciale PARCHI supplemento al n.31, ottobre 2000, Maggioli Editore, Perugia 2000, pag.60.

84 L'UNEP-*United Nation Environmental Programme,* è l'organismo delle Nazioni Unite che si occupa di tutela ambientale.

85 Lo strumento internazionale "*Convention for the Protection of the Mediterranean Sea againist Pollution*", conosciuto con il nome semplificato di "*Convenzione di Barcellona*", è stato adottato a Barcellona il 16 febbraio 1976 e ratificato dall'Italia con legge 25 gennaio 1979 n.30. A tutt'oggi è considerato il più riuscito esempio di approccio regionale ai problemi della protezione dell'ambiente marino grazie al suo modello di convenzione quadro di contenuto generale poi completata da protocolli per la disciplina di aspetti specifici. Cfr. FERRAJOLO Ornella (1999), *Le aree specialmente protette del Mediterraneo*, in MARCHISIO S. (a cura di), *Codice delle Aree Protette*, Giuffrè Editore, Milano, pag.453.

e gestione integrata della costa previsto in uno specifico Protocollo firmato il 21 gennaio 2008 a Madrid ed entrato a far parte delle azioni previste dalla "Convenzione di Barcellona". Il Protocollo è stato firmato, al 2010, da 14 Stati, tra cui l'Italia, a cui si è aggiunta l'Unione Europea, rispetto ai 22 membri della Convenzione di Barcellona. Alla avvenuta ratifica di almeno sei Paesi, diverrà il primo provvedimento normativo di fatto adottato su scala mediterranea[86].

Si tratta di attuare un approccio strategico per la gestione delle aree costiere coinvolgendo nei processi di decisione tutti i soggetti pubblici che abbiano una qualche responsabilità di pianificazione, programmazione e gestione degli ecosistemi.

L'Italia ha incontrato qualche difficoltà per avviare azioni concrete in questo campo nonostante alcune iniziative di area vasta, tra cui è da citare la principale, quella denominata CIP-*Coste Italiane Protette*, siano state promosse da più parti dalla fine degli anni '90 ma, come è stato rilevato, tutte hanno avuto poca considerazione dalle sedi ministeriali (Moschini, 2006).

Passi nella giusta direzione sono stati mossi con la partecipazione dell'Italia come partner in azioni promosse da altri Paesi, come accaduto nel progetto "*CoastView*" sviluppato insieme a 12 paesi europei tra il 1998 e il 2002[87], e oggi l'attività si sta lentamente consolidando attraverso ulteriori specifici progetti. Meritano una citazione sia il fatto che l'Italia ha posto l'ICZM come uno dei più importanti punti di discussione del "G8 Ambiente", tenutosi a Siracusa nell'aprile del 2009[88], sia anche la raggiunta intesa, tra alcune regioni costiere e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), su un memorandum rivolto all'iniziativa italiana del progetto per la gestione integrata delle zone costiere denominato "*CAMP Italia*"[89]; progetto questo, ancora in corso sotto il coordinamento degli uffici UNEP del *Coastal Management Centre* di Split-Croazia (Naviglio, 2009).

Nel 2008 l'Unione Europea ha assunto uno dei più importanti provvedimenti in tema di mare e coste della propria pur breve storia: la decisione del Consiglio concernente la firma, a nome

---

86 Fonte: www.pap-thecoastcentre.org (30.09.2009).

87 Cfr. NAVIGLIO Lucia, *Strumenti volontari per una più efficace gestione integrata delle aree costiere e delle relazioni terra-mare*, XVIII Rassegna del Mare Italia-Tunisia-Malta, MareAmico-MATTM, 9-12 novembre 2007. Intervento tenutosi a Malta il 12 novembre 2007, www.mareamico.it (10.12.2009).

88 Cfr. MATTM, *Linee guida per la sessione III: "Biodiversità, una differente prospettiva*, Siracusa, Environment Minister Meeting, 23 aprile 2009. www.ansa.it (01.04.2009).

89 Il Programma di Gestione delle Aree Costiere (CAMP - *Coastal Area Management Programme*) si inserisce nelle attività intraprese dalle Parti Contraenti la Convenzione di Barcellona. Il CAMP è orientato all'implementazione di progetti di gestione costiera sviluppati in aree pilota situate nel Mediterraneo. Per l'Italia è stata prevista una prima fase di studio delle caratteristiche del territorio, operato su scala nazionale per l'individuazione di un gruppo rappresentativo delle regioni costiere italiane, ed una successiva fase di confronto e consultazione con i rappresentanti delle regioni selezionate per l'individuazione delle aree specifiche. Ad oggi risulta che siano state individuate cinque aree potenzialmente idonee per il progetto, localizzate nelle regioni Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Sardegna e Toscana. Fonte: www.minambiente.it (02.01.2010).

della Comunità Europea, del Protocollo ICZM sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo[90].

L'ICZM, Gestione Integrata delle Zone Costiere (GICZ in italiano) parte dalla constatazione che le zone costiere soffrono di tutto ciò che succede, a monte, nell'intero bacino imbrifero che le sottende, ma anche di ciò che avviene nel mare.

Le coste del Mediterraneo hanno un perimetro di circa 46.000 km e sono come una cerniera che collega due ambiti territoriali strettamente connessi. I fondali marini possono essere considerati la prosecuzione dei rilievi terrestri o, viceversa, le terre emerse possono essere considerate sollevamenti dei fondali marini. L'erosione della terraferma, anche semplicemente per fenomeni naturali, porta in mare sedimenti che, con tutti i relativi nutrienti o gli inquinanti, condizionano la qualità dell'ambiente marino e la possibilità di pesca. E gli "uomini del mare" non vivono solo di pesca, ma abitano sulla terraferma, sono legati anche alle attività agricole, all'espansione urbanistica, al turismo, alle industrie.

La produttività e la fruibilità del mare dipendono da come sono gestiti i rapporti tra le pressioni antropiche e la qualità della "risorsa mare", ma dipendono anche dalla gestione di quanto avviene a terra. In più, le coste, essendo ambienti di transizione, hanno caratteristiche proprie e peculiari che ospitano contemporaneamente una altissima biodiversità naturale e gran parte della popolazione umana. Sono al tempo stesso ambienti fragili e vulnerabili, ma sede di ampi interessi economici legati agli insediamenti urbani, alla creazione di porti che facilitino i trasporti, a zone industriali e insediamenti turistici. Purtroppo, alcune destinazioni d'uso sono incompatibili con altre e alla realizzazione di iniziative bisognerebbe anteporre la definizione di strategie a lungo termine, condivise tra tutti i soggetti pubblici e privati, a cui fare riferimento nella gestione corrente (Naviglio, 2009).

Tutti gli interventi finalizzati alla protezione dell'ambiente marino, insomma, dovrebbero essere inseriti in un insieme di azioni opportunamente mirate alla gestione razionale ed integrata di un'area ben più vasta della singola Area marina protetta. Problematica, questa che ad oggi non viene ancora affrontata con la giusta decisione, nonostante ormai da tempo se ne conoscano tutte le caratteristiche (Diviacco, 1999).

Esistono delle indicazioni metodologiche proposte per attuare l'ICZM, ma non delle vere e proprie procedure. Come per l'Agenda 21 locale, le azioni da fare sono state individuate piuttosto attraverso i risultati delle varie sperimentazioni che si sono succedute. Con l'approccio secondo i principi dell'ICZM, tramite il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici responsabili della gestione

[90] Decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 4 dicembre 2008 (2009/89/CE) concernente *la firma da parte della Comunità Europea del protocollo sulla Gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 4 febbraio 2009 (L34/17).

del territorio, si dovrebbe pervenire ad una gestione corretta delle spiagge e dell'erosione costiera, alla prevenzione e dei cambiamenti climatici globali e alla gestione dei rischi connessi con l'innalzamento del livello del mare, alla eliminazione delle fonti di inquinamento, ad una gestione sostenibile delle risorse terrestri (nell'ambito dell'agricoltura, del turismo ecc.) e delle risorse ittiche.

I passaggi per ottenere i risultati passano attraverso una analisi della situazione esistente dal punto di vista ambientale, sociale, economica, culturale e istituzionale, all'individuazione delle criticità e alla valutazione delle priorità, alla condivisione di obiettivi strategici e di piani di azione nonché alla pianificazione del monitoraggio con uso di indicatori. Si tratta degli stessi passaggi che caratterizzano anche gli altri strumenti volontari per la sostenibilità (Naviglio, 2009).

2.4 Programmi, bilanci e partecipazione

Quando si parla di interventi in un'area protetta ci si riferisce in genere a quelle attività che nascono insieme all'istituzione della stessa area protetta e che sono gestite e promosse dallo stesso organismo di gestione. Si parla cioè di interventi di miglioramento delle condizioni ambientali e interventi di mitigazione di elementi detrattori della naturalità dei luoghi, di ricerca scientifica, acquisizione e divulgazione dei risultati, informazione per i diversi livelli di pubblico, visite guidate lungo itinerari naturalistici terrestri e marini, ecc.

Da questo sommario elenco già si individuano tre tipologie di interventi diverse e strettamente collegate tra loro:

- la prima è l'infrastrutturazione del territorio con il miglioramento dei luoghi e l'eliminazione dei fattori di disturbo;
- la seconda è l'attività di studio e ricerca, mantenuta costante nel tempo e sempre in evoluzione per i risultati acquisiti, utile per avere le informazioni necessarie alla programmazione delle attività;
- la terza tipologia è rappresentata dagli interventi volti allo sviluppo turistico ed all'educazione ambientale.

La prima tipologia di intervento non si vuole in questa sede approfondire perché se non integrata con la realizzazione di opere funzionali alla ricerca o allo sviluppo turistico non hanno alcun bisogno di una specifica progettazione e generalmente le infrastrutture, se non in casi particolari[91], non sono oggetto degli interventi promossi dagli organismi di gestione delle aree protette. Si tratta spesso solo di operare la demolizione dei manufatti inutili ed ingombranti e togliere tutti quei detrattori ambientali presenti spesso nelle aree marginali del territorio antropizzato e, infine, di effettuare anche la rimozione graduale di tutti quegli elementi di arredo o servizio urbano che in un'area protetta non hanno motivo di esistere.

[91] Interessante per le aree protette è il caso degli interventi di metanizzazione dei comuni del versante aquilano del Gran Sasso finanziati e realizzati dall'Ente Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga, che nonostante ritenute opere al di fuori della competenza di un'area protetta ha consentito di servire con una importante infrastruttura i piccoli paesi del Parco, cosa che non sarebbe certo avvenuta spontaneamente da parte della società di gestione del servizio in considerazione dei bassi ricavi prevedibili, ma che ha consentito all'Ente Parco di ridurre considerevolmente l'utilizzo del legame proveniente dalla foreste del Parco per il riscaldamento degli abitanti, creando allo stesso tempo un servizio importante per la qualità della vita nei paesi.

Diverso invece il discorso per le altre due forme di intervento che si integrano necessariamente tra loro.

La ricerca svolge un ruolo strategico anche a supporto della gestione della fruizione delle AMP. Esperienze specifiche in tal senso condotte dall'ICRAM, hanno dimostrato la particolare importanza della ricerca a supporto della gestione di nautica da diporto (Agnesi *et al.*, 2006), pesca artigianale (Tunesi *et al.*, 2004) e subacquea (Di Nora *et al.*, 2007; Tunesi *et al.*, 2007). Nello specifico, lo studio della subacquea condotto nelle acque dell'AMP Portofino ha consentito all'Ente gestore di disporre di elementi particolarmente utili; infatti la subacquea costituisce un'attività che, se opportunamente gestita, concorre al raggiungimento degli obiettivi istitutivi delle AMP perché è un'attività turistica sostenibile che permette ai visitatori di vedere direttamente gli effetti della protezione e che consente l'allungamento della stagione turistica.

Le AMP sono pienamente in grado di rispondere alle due funzioni primarie per le quali sono istituite: conservare la biodiversità dell'ecosistema marino e promuovere l'uso del "bene natura", in modo coerente con la conservazione dell'ecosistema, permettendo la concretizzazione di esperienze di sviluppo sostenibile. A questo proposito la ricerca svolge il ruolo di elemento catalizzatore in grado di avviare un circuito positivo che, partendo da una gestione corretta dell'ambiente e delle attività eco-compatibili, consente una crescita del "valore" dell'area, sia ambientale che turistico-culturale, in grado di favorire il consolidarsi di un'economia florida, legata alla gestione "conservativa" delle risorse (Tunesi, 2009).

Per ciò che concerne, infine, l'aspetto turistico e l'educazione ambientale, un'area protetta può offrire diverse forme di attività di tipo ricreazionale o di tipo didattico in modo che quelle del primo tipo acquisiscano una connotazione educativa attraverso l'utilizzazione appositamente studiata dei risultati della ricerca scientifica. Un visitatore dovrebbe poter concludere la visita ad un'area protetta sapendone di più di quando vi è entrato, e avendo acquisito informazioni volte ad un proprio accrescimento culturale; tutto ciò avendo appreso con divertimento, senza essersene neanche accorto.

E' opportuno, comunque, distinguere le attività a scopo strettamente *turistico-ricreativo* da quelle *didattico-educ*ative, in quanto programmate per utenze diverse.

I programmi turistico-ricreativi sono rivolti a coloro che vogliono usufruire dell'area protetta senza particolari impegni o esigenze. Il proposito di queste attività non deve essere quello di concentrare turisti in luoghi che sono già affollati, ma incoraggiare e promuovere un turismo a scopo culturale.

I programmi didattico-educativi tendono, invece, a far comprendere il significato della conservazione della natura, stimolando il rispetto per essa. In questo caso l'*interpreting* e l'educazione ambientale divengono efficaci solo se riescono ad attrarre contemporaneamente le attività cognitive, in modo che i visitatori, giovani o meno giovani, acquisiscano conoscenze e capiscano nuovi concetti, nonchè emotive, con l'adozione di valori e comportamenti nuovi.

In molte aree protette si è creato uno specifico servizio didattico-pedagogico che fornisce vari moduli educativi con lezioni, laboratori e visite ormai sperimentate, organizzati per diverse durate di permanenza, dalla mezza giornata alle settimane di studio. In tal modo le scolaresche hanno la possibilità di visitare musei e il centri visite e di usufruire di sentieri-natura, laboratori, aree didattiche, acquari, imbarcazioni scuola, etc., sempre e comunque con l'assistenza di personale specializzato.

2.4.1 **La situazione economica delle aree protette**

Le risorse economiche che vengono destinate dallo Stato al settore delle aree protette in Italia, non sono mai aumentate in proporzione alla crescita del numero di aree protette. Nello specifico settore del mare la situazione è ancor più grave. Nell'ultimo periodo le somme destinate annualmente alle Aree marine protette si sono ridotte, in proporzione, al di sotto degli standard degli anni novanta.

Inoltre, gli Enti Locali coinvolti nella gestione delle Aree marine protette, sono stati chiamati dal legislatore, attraverso la legge 179/2002[92], a farsi carico di tutte le spese relative al personale destinato al funzionamento dell'area protetta e contestualmente, non appena definita tale incombenza, si è anche avviata, nel quadro normativo generale, una riduzione costante dei trasferimenti di risorse dallo Stato verso tutte le pubbliche amministrazioni periferiche.

In Italia, da alcuni anni, sembrerebbe in attuazione una politica di federalismo fiscale che gradualmente andrebbe a collegare sempre di più le risorse economiche degli Enti Locali al prelievo attuato direttamente nei confronti dei propri contribuenti. E' difficile pensare come sia possibile, in un tale contesto, che siano previsti a carico di quegli stessi Enti Locali anche i costi di gestione di aree protette, come quelle marine, che vengono individuate come tali dallo Stato, sul demanio marittimo, proprio perché riconosciute patrimonio collettivo da tutelare in forza del loro interesse ben superiore a quello strettamente locale.

---

[92] La Legge 31 luglio 2002, n.179, *Disposizioni in materia ambientale*, recita al Comma 3: «Le spese relative alle risorse umane, destinate al funzionamento ordinario delle aree marine protette di cui ai commi 1 e 2, sono a carico dei rispettivi soggetti gestori e non possono comunque gravare sui fondi trasferiti ai medesimi soggetti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio».

Di fatto però il settore finanziario pubblico dello Stato, nonostante l'entità assoluta dell'impegno economico sia risibile rispetto a tante altre attività certamente non più nobili, continua a ridurre la previsione delle risorse e si ostina a immaginare periodicamente fantasiose soluzioni anche al solo scopo di non sostenere interamente il carico economico destinato alla protezione della natura. Le Regioni, a loro volta, si muovono in maniera assai eterogenea facendo seguire continui cambiamenti nelle proprie politiche di sostegno alle aree protette e creando non pochi problemi al conseguimento dei risultati che in questo settore non possono che venire nel medio-lungo periodo.

I comuni sono quelli che, infine, vengono chiamati dallo Stato a farsi carico dei costi di gestione delle Aree marine protette. Nonostante tutte le buone intenzioni, che comunque non sempre hanno dimostrato, non riusciranno mai ad avere risorse economiche e strumentali adeguate alla copertura dei costi ingenti che una vera politica di protezione del mare richiederebbe in aree così delicate.

In questo contesto è stato spesso il mondo del volontariato e delle imprese di lavoro mutualistico ad affiancare le pubbliche amministrazioni in questo sconosciuto percorso. Il mondo della tutela dell'ambiente ed in particolare l'ambito della conservazione della natura e della gestione delle aree protette è fortemente supportato dal "terzo settore", quello senza fini di lucro delle Associazioni, Onlus e Cooperative, che operano con competenza, professionalità e passione (Di Loreto, 2009).

L'attività del settore "*non-profit*" in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio storico-artistico e naturale è, infatti, una costante dei paesi dove si registra un buon grado di sviluppo economico e dove, quindi, la disponibilità di tempo libero consente alle persone comuni di dedicare del tempo in favore della collettività. Spesso gli organismi centrali dei paesi più sviluppati, hanno utilizzato al meglio queste risorse anche nel settore delle aree protette.

Veicolando nel migliore dei modi queste energie si sono ottenuti risultati eccellenti in Francia con l'esperienza dei Parchi regionali, dove una attenta formula di decentramento, all'interno di un sistema comunque unitario e controllato, ha ottenuto una protezione dinamica e condivisa dell'ambiente raggiungendo forme di finanziamento che solo in misura marginale fanno leva sulle entrate provenienti dallo Stato[93]. Altra esperienza che si basa sul mondo del settore *non-profit* è quella inglese del *National Trust*, organizzazione nazionale rivolta alla salvaguardia del patrimonio storico e naturale, tra le più grandi al mondo con oltre 50mila associati[94]. Ma è l'esperienza degli

[93] Cfr. LONGO Erik e SILEONI Serena (2009*), Proteggere la natura: regolazione delle aree naturali protette in Italia, Spagna e Francia*, in D'AMORE F., PETRILLO P.L. e SEVERINO F., Ambiente*, turismo e competitività sostenibile*, Ricerca I-com su commissione MATTM, Rubettino Editore, Roma. Pagg.11-51.

[94] Il *National Trust* è divenuto un modello per il mondo intero grazie alla efficace formula di gestione, basata sul volontariato, del proprio enorme patrimonio immobiliare costituito da oltre 200 edifici storici e da più di 2.500Kmq di territorio, tra cui un quinto dell'intero

Stati Uniti che ha fatto scuola per quello che riguarda le aree protette costiere e marine, in particolare quella attiva da molto tempo in California: il NOAP-*California State Coastal Conservancy's Nonprofit Organization Assistance Program*. Si tratta di un efficace strumento di intervento e gestione indiretta delle politiche di tutela attraverso l'erogazione di finanziamenti rivolti a qualunque organizzazione privata, senza fini di profitto, purché svolga un ruolo significativo nello sviluppo di politiche di educazione, formazione e divulgazione scientifica (Zoppi, 1993).

Anche in Italia nell'attività di erogazione dei servizi verso l'esterno, gli organismi di gestione delle aree protette, siano essi Enti Parco, Consorzi o Comuni, si rivolgono nella gran maggioranza dei casi a cooperative locali o ad associazioni di protezione ambientale di carattere nazionale. Da qualche anno, però, proprio questi sono divenuti i soggetti che mostrano le maggiori insoddisfazioni nei confronti di quegli stessi Enti pubblici di gestione a cui sono e si sentono comunque profondamente legati. Ciò deriva da un prevedibile fenomeno di aumento della concorrenza di mercato nei settori del loro principale sostentamento, l'educazione ambientale e il turismo natura. Ora che si sta chiudendo la prima e più difficile fase di avvio delle aree protette, come nuove realtà nel panorama nazionale, secondo quanto voluto dalla Legge 394/91 le forme di impresa tradizionali, potendo vantare una vantaggiosa economia di scala, riescono ad entrare sul mercato garantendo prezzi maggiormente competitivi.

E' certamente corretto pensare, come è stato rilevato, che ci sia la necessità di promuovere l'unione dei vari operatori in un soggetto più grande e dotato di maggiore forza sul mercato[95], ma bisogna anche considerare il differente approccio che l'attività *non-profit* consente di assumere all'organismo di gestione di un'area protetta garantendo positivi effetti sociali sulle comunità locali. In particolare per le Aree marine protette, la pressione turistica durante i periodi estivi può risultare eccessiva e l'incremento del bacino di utenza si scontra, a volte, con la necessità di difesa e salvaguardia del territorio. Potrebbe apparire pertanto dannoso, oltre che inutile, intervenire con logiche legate al solo profitto per aumentare l'offerta dei servizi nei periodi più richiesti dal mercato. Le azioni da intraprendere per uno sviluppo più equilibrato e sostenibile, legato alle comunità locali, è quello rivolto a flussi turistici, in grado di apprezzare le bellezze naturali e l'offerta culturale anche al di fuori delle stagioni di massimo afflusso.

Le aree protette rappresentano il luogo di elezione della sintesi tra sostenibilità e competitività ma, data la complessità delle dinamiche in gioco quanto appena delineato non può

---

sviluppo delle coste inglesi e in gran parte rientranti in aree protette, formatosi prevalentemente grazie a donazioni rivolte all'associazione che, per statuto, prevede la salvaguardia e l'inalienabilità del bene. Fonte: www.nationaltrust.org.uk (02.02.2010).

95 Cfr. MARCHESE Giuliano, PALUMBO Egidio e SEVRINO Fabio (2009), *Politiche di Marketing delle aree protette*, in D'AMORE F., PETRILLO P.L. e SEVERINO F., Ambiente*, turismo e competitività sostenibile*, Ricerca I-com su commissione MATTM, Rubettino Editore, Roma. Pagg.223-295.

essere lasciato alla casualità. E' fortemente improbabile che i sistemi di sviluppo delle aree protette evolvano spontaneamente verso modelli più competitivi e al contempo sostenibili (D'Amore et al., 2009).

2.4.2 **La partecipazione e il coinvolgimento**

Affinché un'area protetta abbia accettabili probabilità di costituire un valido strumento di pianificazione sotto i due aspetti congiunti della conservazione naturale e dello sviluppo umano, occorre che essa sia fondata sul consenso e sulla più completa disponibilità popolare. Occorre, cioè, che le iniziative che la caratterizzano e la sostengono, siano esse di natura economica, sociale, amministrativa o culturale, abbiano una matrice comune il più possibile endogena. Per questo, molti di quei sistemi ritenuti fra i più validi nella pianificazione del territorio ricorrono a una consultazione popolare come strumento base per i parametri di valutazione delle analisi svolte. Il coinvolgimento delle popolazioni del luogo è inevitabile per non rischiare di mancare completamente l'obiettivo a cui il piano era mirato, e per non sollevare movimenti contrari allo stesso organo di gestione dell'area protetta.

Un'Area Protetta Marina come tutte le aree protette si regge sul consenso della popolazione locale oltre che su un corretto funzionamento di tutte le sue parti gestionali.

Le due cose sono strettamente connesse tra loro perché solo con l'impegno del soggetto gestore e degli Enti locali con programmi di incentivazione e educazione dei cittadini si riesce a creare una cultura legata ai principi di protezione e conservazione del proprio patrimonio.

L'attività di *Piano* sarà legata essenzialmente al settore urbanistico delle locali amministrazioni e del soggetto gestore dell'Area marina Protetta e quindi entrerà a far parte di Piani Regolatori, Piani Demaniali e Piani di Assetto Naturalistico. I *Progetti* interesseranno le stesse figure istituzionali ed in parte i privati interessati, sotto l'aspetto dei lavori da effettuare; in tal caso gli strumenti da utilizzare saranno i Programmi Triennali e gli Elenchi Annuali dei Lavori Pubblici degli enti coinvolti. L'attività di *Programma,* così come qui presentata, interessa invece le idee di programmazione turistica e culturale di amministrazioni, associazioni, imprese e privati.

Di programmi da attuare che, qui di seguito si illustrano sono nelle loro linee generali, ne esistono in numero indefinito. Tutto ciò che può contribuire a migliorare la comprensione del bene natura, della risorsa territorio, nella loro importanza globale, è una attività che può rientrare in quello che qui viene chiamato Programma.

Esistono forme di partecipazione della collettività alla progettazione e realizzazione di tali iniziative, possono essere pensati sistemi di incentivo per stimolare la crescita dello spirito di

iniziativa, vanno individuate forme di cofinanziamento ai più alti livelli attraverso programmi di interesse comunitario, va attuato un serio programma di educazione ambientale per i giovani e per gli adulti e vanno messe in campo iniziative e sviluppate manifestazioni volte non solo al divertimento ma anche e soprattutto alla trasmissione del messaggio culturale qui esaminato.

La partecipazione degli abitanti, sia progettuale che gestionale, all'attività dell'AMP è un punto caratterizzante di questo tipo di iniziativa. Il rapporto area protetta-comunità locale assume una rilevanza del tutto particolare e rimane, dopo oltre cento anni di dibattito intorno al tema delle aree protette, uno dei punti più controversi e difficili nella discussione e nella pratica di gestione di tali aree.

Ma la comunità, o meglio la società locale, è un soggetto complesso articolato al suo interno in attori che manifestano una certa relativa indipendenza e seguono proprie logiche di comportamento. Perciò nella vita di un'area protetta la partecipazione va considerata con specifico riferimento a determinati ruoli, che non possono essere gli stessi per tutti gli attori.

Oltre ai promotori dell'area protetta e agli abitanti presenti sul posto, naturalmente partecipi all'iniziativa, esistono almeno altri tre soggetti importanti: l'*amministrazione locale* più direttamente coinvolta nella gestione della stessa AMP, le *altre amministrazioni*, con le quali si hanno rapporti ogni qualvolta si affronta un progetto di complessità anche minima, e le *associazioni locali e non* già esistenti.

Per una corretta gestione dell'area e per la realizzazione degli interventi va prestata attenzione al coinvolgimento dei residenti sia nelle fasi preliminari che nella definizione minuta del programma. Ciò garantisce una corretta valutazione delle forze economiche disponibili, delle competenze utilizzabili in direzione di uno sviluppo sostenibile e della gestione degli investimenti da realizzare, dello sforzo formativo necessario, delle eventuali opposizioni al progetto.

Per rafforzare il senso di identità locale e al fine di utilizzare l'area protetta come motore delle attività culturali dei residenti e delle associazioni del luogo, bisogna eseguire la ricerca dei temi e dei contenuti con il coinvolgimento della popolazione.

In questo si esplica la prima fondamentale attività didattica: l'ascolto, in cui il soggetto gestore dell'AMP sollecita la volontà dei cittadini e degli operatori locali per comprendere fino in fondo, cosa molto pù facile a dirsi che a farsi, le necessità, la volontà e le aspirazioni di tutti.

Una successiva fase didattica consiste nel confronto e nella verifica. Le testimonianze raccolte vengono cioè esaminate da esperti di materie specifiche (il sociologo, il geologo, il naturalista, lo storico, l'antropologo) e sono poste in rapporto con l'ambiente locale e con la realtà esterna. La definizione di una forma di gestione dell'area protetta, intesa sempre nella sua accezione ampia e non solo come semplice riserva naturale integrale, non risulta quindi da una definizione "a

priori" dei contenuti affidati ad esponenti del sapere scientifico. È al contrario il luogo della discussione dei temi più sentiti in questo contesto umano e naturale, lo spazio in cui la visione soggettiva ed emotiva di singoli viene inquadrata (cercando di non deformarla o indirizzarla) in un panorama più ampio per consentire una visione critica e un'occasione di partecipazione a quanti visitano l'area protetta.

Per invogliare alla partecipazione i cittadini, gli operatori, le associazioni e la comunità tutta la forma più antica e più semplice è quella di creare sistemi di incentivazione economica utili a stimolare l'inventiva dei singoli.

Un programma di incentivi deve ovviamente contenere la procedura corretta e trasparente che le normative vigenti sull'utilizzo di risorse economiche pubbliche richiedono. I Regolamenti per l'assegnazione delle risorse o per la concessione di determinati vantaggi devono seguire la necessaria procedura di approvazione dagli organi deliberanti e le previste forme di pubblicità.

All'interno di ciò, comunque, l'attività di incentivo al privato va misurato in una analisi preliminare che consenta alla pubblica amministrazione di valutare il *quantum*, la forma e la quantità dell'azione pubblica.

Troppo spesso in passato forme di incentivo molto favorevoli per il privato hanno innescato quella corsa al finanziamento da parte di tutti che non garantiva sulla validità e sostenibilità dell'iniziativa.

Le attività da sottoporre ad incentivo potrebbero essere tante. Il solo strumento della *premialità ambientale* scelto dallo stesso legislatore all'interno dei regolamenti ufficiali dlle più recenti Aree Marine Protette, non è altro che una forma di incentivo che si esplica, invece che con l'elargizione di finanziamenti dal pubblico al privato, attraverso la concessione di deroghe controllate in cambio di opere di compensazione.

Più tradizionali sarebbero invece programmi di incentivo economico al 30 o 50 o 70% della spesa complessiva per il miglioramento di infrastrutture o di attrezzature. Si pensa alla ristrutturazione qualitativa degli immobili, alla "solarizzazione" degli impianti, alla trasformazione delle imprese inquinanti, alla sostituzione dei propulsori a benzina con forme ecocompatibili, elettriche, a vela, ad idrogeno, e tante altre forme di supporto all'attività imprenditoriale ed associativa presente in un'area protetta.

Di fatto i programmi di incentivazione sono il miglior sistema per aiutare chi non ha interesse culturale verso la tutela dell'ambiente a muoversi comunque verso una attività più sostenibile, per quanto i limiti dello strumento rimangono tutti laddove non hanno efficacia sulla reale volontà degli stessi soggetti che ne beneficiano.

2.4.3 **Il beneficio indotto alla pesca**

Le categorie imprenditoriali più coinvolte nell'istituzione di u'area protetta sono quelle che svolgono la propria attività effettuando prelievi faunistici nell'ambito geografico che viene ad essere interessato dal provvedimento di protezione. Con l'istituzione dell'area protetta, infatti, le loro attività vengono necessariamente ad essere limitate o regolamentate.

E' stato già visto come il divieto di pesca è inteso in un'area protetta assai più per la sua componente imprenditoriale, rispetto a quanto è considerata l'attività venatoria sulla terra ferma che viene ricondotta esclusivamente allo scopo sportivo e ricreazionale. La possibilità di non vietare del tutto la pesca all'interno delle Aree Marine Protette consente di creare una particolare forma di condivisione anche da parte dei pescatori stessi.

Nei primi decreti istitutivi delle riserve marine italiane era prevista la possibilità di pesca all'interno del perimetro solo attraverso il rilascio di una autorizzazione da parte dell'organismo di gestione, mentre, nei decreti istitutivi successivi, dal 1997 in poi, c'è stata una correzione di rotta e si sono previste all'interno di tutte le Aree marine protette, forme di pesca controllata in base alle Zone, alle forme e tecniche di pesca, alla residenza dei pescatori e sede legale delle imprese, ai periodi ed alle specie. Tutte indicazioni regolamentari che accompagnano il decreto istitutivo stesso[96].

All'interno delle Aree marine protette l'attività di pesca viene così regolamentata e differenziata tra pesca professionale, piccola pesca artigianale, pesca subacquea, pesca-turismo e altre varie forme di pesca sportiva, attraverso una normativa che, per quanto sopra esposto, non può apparire di livello inferiore alla fonte legislativa dello Stato.

La zona delimitata di pesca controllata che ne scaturisce è unica nel suo genere, perché consente di creare una esclusività nel prelievo di fauna ittica a determinate categorie di pescatori; cosa affatto diffusa e tantomeno scontata nelle forme di gestione della pesca in Italia. La normativa consente, cioè, nelle Aree marine protette, di creare luoghi di particolare interesse per le politiche di gestione della pesca legando l'attività alle sole marinerie locali. Nel creare una regolamentazione di questo tipo si offre la possibilità di limitare la pesca non solo a talune categorie ma anche a pescatori geograficamente identificati come locali, siano essi residenti o, comunque, facenti parte di imprese con sede legale nei comuni costieri interessati al tratto di mare sottoposto a protezione. Si tratta, in qualche modo, di ciò che a terra si è cercato di fare, ottenendo però una scarsa

---

[96] Cfr. DI NORA T., AGNESI S., CASSESE M.L., LA MESA G., MO G. e TUNESI Leonardo (2008), *La regolamentazione della pesca nelle aree protette italiane attraverso l'analisi dei decreti istitutivi e il ruolo della ricerca*, intervento del gruppo di ricerca ISPRA al Workshop della Società Italiana di Biologia Marina, *Pesca e gestione delle Aree marine protette*, Porto Cesareo (Le) 30 ottobre 2008. Pubblicato in: *Abstract Book*, SIBM-MATTM-AMP Porto Cesareo- Università del Salento, Workshop Porto Cesareo (Le) 30-31 ottobre 2008.

condivisione da parte delle regioni, con le "aree contigue" ai Parchi Nazionali: creare un legame diretto tra il residente e le risorse naturali del proprio territorio.

L'Italia, nella sua normativa generale, non prevede, se non in forme di pesca molto particolari, l'assegnazione di zone esclusive alle marinerie locali, ove consentire ai pescatori di gestire direttamente le proprie risorse. Ad oggi le Aree marine protette costituiscono le uniche realtà nelle quali, a seguito del permesso di operare in talune zone solo ai pescatori locali, è possibile applicare tutti i principi gestionali delle zone esclusive di pesca (Cattaneo Vietti e Tunesi, 2007).

Le previsioni regolamentari delle Aree marine protette consentono, nello specifico, l'esclusività ai pescatori sulla propria zona di mare solo se in possesso della licenza al momento della istituzione della stessa area protetta. Ciò sarà certamente previsto per evitare i facili aggiramenti della norma attraverso il cambio di residenza o della sede legale dell'impresa e forse anche per cercare di ottenere, come effetto indiretto, la riduzione della pressione della pesca nel tempo, man mano che i titolari delle licenze dismettono le proprie attività. Ma su questa previsione sarà forse necessario un approfondimento ulteriore man mano che l'esperienza porterà ad avere i primi risultati tangibili. E' stato osservato, infatti, come tale sistema potrebbe anche portare ad un mancato sviluppo del settore locale di quella stessa forma sostenibile di pesca richiesta nei fini istitutivi di un'Area marina protetta e, allo stesso tempo, come effetto collaterale, si potrebbe anche avere una perdita di valori culturali legati alle forme tradizionali della pesca artigianale, nel momento in cui fosse reso difficile un ricambio generazionale nel mestiere conosciuto dai più anziani (Nasti e Marino, 2009).

Tali aspetti non sono di secondaria importanza anche alla luce della conflittualità che, con il passare degli anni, sta crescendo internamente al settore della pesca a causa della inarrestabile riduzione dei quantitativi disponibili in natura della risorsa ittica.

La carenza della risorsa ha portato presto le popolazioni costiere a rivendicare un diritto di pesca esclusivo sulla fascia di mare antistante il loro territorio. I più antichi documenti rinvenuti portano la data del 19 agosto 1896 e si riferiscono alla richiesta formulata perché «… a causa della pesca con reti a strascico tirate da galleggianti o dalla spiaggia, cioè l'uso delle paranze e simili, è venuto già meno il prodotto» e per questo «centinaia di famiglie di pescatori hanno fatta lotta con la miseria». Richiesta formulata, al Ministro Commissario per la Sicilia, da parte della marineria locale di Castellammare del Golfo, nel trapanese, affinché «… tal pesca venisse vietata» (Ravazza, 2007).

L'introduzione di tecniche di pesca industriale, alle cui tecnologie hanno accesso solo alcune grandi realtà imprenditoriali, ha portato a veri conflitti tra le marinerie. Già al 1999 risultava che su

26 casi ufficialmente censiti di "guerra del pesce", in ben 15 si erano verificati scontri a fuoco che, in 4 casi, avevano provocato vittime (Moschini, 1999). Oggi il conflitto è quotidiano e non solo più tra le grandi realtà imprenditoriali e le più modeste marinerie locali, ma anche tra gli stessi pescatori del luogo, attivi in uno stesso braccio di mare. Paradossalmente in conseguenza delle inappropriate forme di prelievo i pescatori, pur con tutti i distinguo del caso, hanno di fatto contributo notevolmente ad impoverire la presenza della risorsa primaria del loro stesso sostentamento.