

FRANCESCA SORRENTINI

LA CAPACITÀ DI CARICO  
NELLA PIANIFICAZIONE E GESTIONE  
DELLE AREE PROTETTE NELL'EUROPA UNITA

**1. - Ambiente e turismo nelle aree protette: un fragile equilibrio.**

A partire dagli anni Settanta la tutela dell'ambiente e gli aspetti socio-economici ad essa connessi hanno assunto particolare importanza per il verificarsi di alterazioni di portata mondiale agli ecosistemi<sup>1</sup>: dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'*Ambiente Umano* (Stoccolma, 1972) a quella su *Ambiente e Sviluppo* (Rio de Janeiro, 1992) fino alla Conferenza sulle *Emissioni nell'Atmosfera* (Kyoto, 1997) sono stati compiuti notevoli progressi e si è imposta la necessità di valutare politiche ambientali a livello globale con accordi internazionali. Per quanto riguarda l'Unione Europea (UE), tale esigenza costituisce il principio ispiratore di direttive e di programmi comunitari, benché siano molteplici gli ostacoli alla reale trasformazione dei modelli di produzione e di governo delle città, alla realizzazione delle infrastrutture e alla tutela degli *habitat* naturali<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Generalmente la nascita della "questione ambientale" si fa risalire agli inizi degli anni Settanta, con la pubblicazione del rapporto *I limiti dello sviluppo* a cura di un gruppo di studiosi del Massachusetts Institute of Technology (Mrr).

<sup>2</sup> Le prime misure comunitarie in materia ambientale sono state adottate nel 1972, ma soltanto dagli anni Ottanta, con l'*Atto Unico Europeo* (1987), la Comunità Economica Europea ha previsto un più incisivo e specifico intervento, dedicando espressamente all'ambiente un titolo (7) nel suo Trattato isti-

Per lungo tempo sono stati sottovalutati gli impatti che le attività economiche hanno causato all'ambiente<sup>3</sup>: le innovazioni scientifiche e tecnologiche dell'ultimo secolo, l'esponenziale incremento della popolazione e il conseguente fenomeno di urbanizzazione hanno compromesso gli equilibri ecologici<sup>4</sup>. L'esperienza ha dimostrato che il degrado delle risorse naturali non può essere eliminato con misure di controllo e tecniche di assorbimento, poiché i problemi si risolvono, tra l'altro, utilizzando tecnologie "pulite" che consentono di produrre in modo diverso, rivedendo le politiche di sviluppo in senso ambientale, introducendo normative adeguate, ricorrendo a strumenti regolativi ed economici che assicurino una piena visibilità dei costi ambientali<sup>5</sup>.

---

tativo. Infatti, nei primi tre Programmi d'Azione Comunitari (1973-1976; 1977-1981; 1982-1986) i temi della "conservazione della natura e delle risorse ambientali" hanno avuto una considerazione marginale e con il Trattato di Maastricht (1992) l'Ue ha fissato obiettivi più ambiziosi, estendendo la sua azione a favore dello sviluppo sostenibile, inserendo il turismo tra i campi d'interesse e adottando una specifica politica per il settore dell'ambiente, che può destinare parte del suo bilancio anche al finanziamento di progetti aventi incidenza sul turismo. Con il *V Programma d'azione ambientale per uno sviluppo durevole e sostenibile* (1993-2000), si nota un'ulteriore significativa evoluzione, poiché sono stati predisposti provvedimenti concernenti il miglioramento della gestione del turismo di massa, la qualità dei servizi, la promozione di forme alternative di tale attività e le campagne di informazione e di sensibilizzazione.

<sup>3</sup> Si pensi, ad esempio, al cambiamento climatico dovuto al riscaldamento del globo, al fenomeno delle piogge acide, al processo di desertificazione e al crescente degrado dei bacini idrografici. Con il Regolamento n. 1973/92, inoltre, è stato istituito un fondo per l'ambiente (LIFE), che prevede interventi per la tutela degli *habitat* e della natura sia per prevenire minacce o danni, sia per la salvaguardia ed il ripristino di quelli di particolare valore e di interesse europeo.

<sup>4</sup> Nel 1982, su incarico del Governo americano, un gruppo di ricercatori ha realizzato un Rapporto sui limiti alla crescita (*Global 2000 Report to the President*): partendo da simulazioni delle tendenze demografiche, economiche e ambientali, essi sostennero che, in assenza di inversioni di tendenza, nel 2000 il pianeta sarebbe stato sovrappopolato, inquinato ed ecologicamente instabile e che, nonostante la crescita del prodotto materiale, la popolazione mondiale sarebbe diventata per molti aspetti più povera.

<sup>5</sup> Da uno studio pubblicato sul disturbo umano arrecato agli ecosistemi (rivista *Science* nel 1997), risulta che, rispetto al totale delle terre emerse (162.052.691 km<sup>2</sup>), il 24,2% della superficie totale è parzialmente alterato ed il

L'Europa, da tempo interessata da intensi processi di industrializzazione e di sfruttamento delle realtà agricole, ha avviato mirati interventi di gestione del patrimonio naturale, supportati anche da provvedimenti di recupero e concepiti in sintonia con la concezione attuale dell'ambiente, che va inteso quale sistema dinamico e non isolato, cioè non indipendente dalla società. L'ambiente, in altri termini, "... più che indicare un luogo nel senso fisico del termine, esprime un insieme di caratteristiche che si influenzano reciprocamente: si configura, cioè, come un sistema bimodulare scomponibile in due sottosistemi, il «modulo naturale» costituito dall'ecosistema e il «modulo società» che utilizza le componenti biotiche e abiotiche dell'ecosistema, così che fenomeni sociali e dinamiche ecologiche evolvano insieme in un processo continuo d'azioni e retroazioni non sempre prevedibili" (Formica, 2001, p. 84).

Tale orientamento supera e, nel contempo, mette in discussione il concetto geografico-paesistico sul quale si fondava l'istituzione dei primi parchi naturali nazionali e inserisce nuovi parametri ispirati ad una visione ecologica globale, secondo la quale nelle aree protette vanno difesi e conservati, sullo stesso piano, gli elementi ecologici ed antropici.

Pertanto, l'ambiente può essere considerato uno dei principali "mercati emergenti", in quanto la sua tutela costituisce un incentivo all'affermazione di attività innovative e al recupero di quelle tradizionali, oltre che una misura del progresso, della civiltà e della cultura di un paese.

Non c'è dubbio che le azioni specifiche di conservazione<sup>6</sup>

---

23,9% è invece *Human Dominated* (dominato dall'uomo). Tralasciando le aree occupate da rocce e da ghiacci, che sono poco modificabili dall'uomo, i valori delle suddette percentuali salgono rispettivamente al 36,7% e al 36,3%.

<sup>6</sup> La possibilità di coniugare la crescita economica con la tutela dell'ambiente è dimostrata soprattutto nei paesi industrializzati, dove si riscontrano alcuni miglioramenti dovuti anche alla progressiva smaterializzazione dell'economia. Nel Mezzogiorno d'Italia il recente programma di sviluppo ha destinato, a favore della valorizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali, oltre all'apporto finanziario nazionale, uno stanziamento di circa un quarto degli investimenti pubblici previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, per un importo complessivo di quasi 20.000 miliardi di vecchie lire (Fazio, 2000).

richiedono una valutazione del valore intrinseco ed economico dell'ambiente, ma si tratta di un'operazione complessa, atteso che i beni ambientali sono privi di un corrispettivo monetario e di un prezzo. Inoltre, le misure di protezione, in particolare quelle riservate ai parchi naturali o ai beni culturali, si sono distinte per il carattere di settorialità e per essere state concepite quali interventi tampone, cioè parziali e attuati in funzione soltanto degli effetti immediati. Infatti, sottovalutando la complessità delle interazioni, di fatto, per molto tempo è stata negata l'adozione di politiche integrate e di lungo periodo, basate sull'organizzazione e sulla pianificazione delle risorse in un contesto di area vasta e in grado di assicurare il mantenimento o il ristabilimento degli equilibri naturali mediante forme di tutela. Tuttavia, già nel *IV Programma d'Azione per l'Ambiente*, l'UE ha adottato interventi di difesa di ogni specie floreale, faunistica e dei loro *habitat* e, più specificamente, nel *V Programma* ha affermato la necessità di mettere a punto una politica di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle questioni relative alla gestione del territorio, alla biodiversità e all'impiego sostenibile delle risorse.

L'interesse a ripristinare la stabilità fisica e biologica e a tutelare le peculiarità culturali trova ampi riscontri nel turismo, che utilizza l'ambiente quale fattore fondamentale del suo processo produttivo e, dunque, consente di mantenere e/o di consolidare la posizione di primo piano delle regioni turistiche europee, costrette a fronteggiare la concorrenza di distanti mete alternative. Ne è chiara testimonianza l'incremento della domanda di "verde" o di "natura"<sup>7</sup> che nell'UE ha raggiunto un livello di circa dieci volte più alto rispetto alla crescita media delle altre tipologie di turismo e rappresenta una delle principali motivazioni di viaggio capace di contribuire alla diversificazione delle attività del comparto e alla valorizzazione di realtà

---

<sup>7</sup> Tra le cause di tale incremento vanno ricordate: la maggiore disponibilità di tempo libero, la ricerca di luoghi in grado di offrire momenti di evasione e anche di arricchimento culturale, le nuove regole competitive ("multiopzione", "last minute"), il condizionamento sulle scelte del turismo organizzato, il costo totale della vacanza a discapito dei singoli servizi e lo spiazzamento dei bacini turistici tradizionali di fronte alla globalizzazione.

geografiche depresse<sup>8</sup> (fig. 1). Se, poi, nel caso delle aree protette, la fruizione della natura concorre anche a controbilanciare le ripercussioni negative causate dai vincoli esistenti e a dimostrare le reali opportunità di sviluppo sostenibile, allora la proposta di una destinazione d'uso turistico dei parchi si configura

Fig. 1 - Componenti strutturali dell'ecoturismo



Fonte: Steck, 1999, p. 3.

come un'offerta integrativa, un "valore aggiunto" per l'economia locale (Pigozzi, 2000). Non va, infatti, trascurato che i proventi derivanti dal comparto possono essere impiegati in modo proficuo per il funzionamento delle stesse strutture protette (mediante l'integrazione dei redditi agricoli, la creazione di occupazione ecc.), per il finanziamento della ricerca, per la realizzazione di infrastrutture di alta qualità ambientale e, non ultimo in ordine di importanza, per migliorare l'informazione e l'educazione ambientale sia degli utenti sia delle popolazioni dei cen-

<sup>8</sup> I viaggi motivati dalle caratteristiche naturali di un sito (ecoturismo) sono accresciuti al punto che le Nazioni Unite hanno proclamato il 2002 Anno Internazionale dell'Ecoturismo e la Commissione sullo Sviluppo Sostenibile sta sensibilizzando le organizzazioni internazionali, i Governi e gli operatori affinché intraprendano azioni di supporto.

tri minori collinari e montani. Nondimeno va comunque garantita la finalità prioritaria per la quale i parchi sono stati istituiti, gestendo con attenzione l'azione umana ed evitando la perdita o l'erosione di patrimoni preziosi, così come è accaduto in taluni grandi parchi europei, alcuni dei quali italiani, spesso impreparati ad accogliere anche modesti flussi di ospiti.

In generale, le presenze turistiche attivano aspettative e pongono questioni contrastanti, amplificate dalla loro concentrazione in spazi, che, se da un lato se ne avvantaggiano, dall'altro sono costretti a sopportarne le conseguenze sfavorevoli. Ciò non si risolve in un mero bilancio tra costi e benefici, atteso che le implicazioni sono più articolate e complesse: il turismo, pur essendo considerato un fenomeno talvolta decisivo per lo sviluppo di economie altrimenti stagnanti, può provocare danni all'ambiente naturale, modificando i siti originari, ad esempio per costruzioni edilizie e lavori pubblici, o minacciando gli equilibri ecologici. Anche l'impatto economico e sociale può spesso tradursi nello sradicamento di valori storico-culturali, nella collisione con altri settori economici e nell'ostilità da parte delle comunità locali, che vedono l'arrivo dei visitatori come una minaccia per la propria identità culturale e per i loro stili di vita.

In particolare nei parchi naturali le ripercussioni negative riguardano, inoltre, lo smaltimento dei rifiuti, il degrado dei percorsi e dei sentieri, soprattutto di quelli più conosciuti, e la realizzazione di nuovi, che accrescono in alcuni casi la penetrazione in ambiti isolati, rifugio per la fauna, la quale è costretta a limitare gli areali frequentati; analoghe preoccupazioni derivano dall'interferenza con i cicli alimentari e riproduttivi della fauna, per effetto di pratiche come il *birdwatching* o la fotografia naturalistica, dal calpestio, dall'erosione dei suoli, dalle frequentazioni da parte di appassionati di arrampicate sportive di talune pareti rocciose dove vivono e nidificano specie particolari di rapaci (Peano, 1998).

Per i motivi richiamati, nell'UE si è avvertita la necessità di un ripensamento delle strategie di intervento, attuando mirate politiche gestionali con le quali riuscire a minimizzare gli impatti che la monostruttura turistica può avere su interi comprensori e, quindi, ad affermare lo sviluppo turistico come

un'attività per aree a "vocazione economica multipla". Di conseguenza, si sono diffusi nuovi modelli del "fare vacanza", come l'agriturismo, che costituisce una tra le componenti più interessanti del comparto e ritrova nelle aree protette il suo *habitat* naturale, per lo stretto legame di reciproca valorizzazione fra azienda agrituristica e risorse del sistema territoriale<sup>9</sup>. Considerato che in Europa il 29% delle aree protette è situato in contesti propriamente rurali e che questi ultimi, in varia misura dominati dall'agricoltura, rappresentano il 50% della superficie complessiva, ma forniscono occupazione solo al 3% della forza lavoro, risulta utile sostenere l'agriturismo e le attività da esso indotte (artigianato, restauro e manutenzione del patrimonio edilizio ecc.)<sup>10</sup>, per il duplice vantaggio di tutelare le risorse na-

---

<sup>9</sup> In Francia, la capacità di programmazione e di pianificazione delle Autorità pubbliche, la vasta ed articolata presenza di differenti strutture di alloggio e di ristorazione e la diversificata offerta di attività connesse con il turismo hanno determinato un'ampia diffusione dell'agriturismo, consentendo lo sviluppo ed il riequilibrio del territorio agricolo e la conservazione dell'ambiente; anche l'Austria ha puntato su questa forma innovativa, che ha concorso a tutelare e promuovere le tradizioni e le iniziative culturali ed ha agevolato la permanenza dei produttori agricoli, in particolare nelle aree montane (circa il 10% degli agricoltori è impegnato nello svolgimento di tale pratica); in Spagna, invece, l'agriturismo non si è affermato con pari intensità, sebbene si riscontrino talune zone che hanno fatto di questa attività una delle più significative dell'economia locale. La stessa disomogeneità si manifesta in Italia, dove il fenomeno ha conseguito risultati rilevanti al Nord e al Centro, con la differenza che nella prima macroarea i gestori-coltivatori coincidono con i proprietari delle aziende, mentre nella seconda la conduzione è affidata ad altri (Martínengo e Savoja, 1999, pp. 78-79).

<sup>10</sup> L'accresciuta importanza attribuita alle aree rurali si evince dai recenti indirizzi della Politica Agricola Comune e dagli orientamenti relativi alle politiche strutturali emersi a Cork nel 1996 in occasione della *Conferenza sullo sviluppo rurale in Europa* – promossa dalla Commissione Europea – nella quale è stata adottata una dichiarazione finale contenente la strategia d'intervento che enfatizza il ruolo multifunzionale, e quindi anche turistico, delle zone rurali, la promozione di un processo di sviluppo durevole e integrato e l'esigenza di incrementare le risorse finanziarie per la crescita del mondo rurale. Ciò nonostante, gli approcci che sono seguiti e rilevabili nell'*Agenda 2000* mostrano un sostanziale regresso, in quanto, pur enfatizzando la funzione ambientale e ricreativa dei suddetti territori, non valorizzano in pieno le opzioni di Cork, miranti a rendere tutte le realtà rurali fruitrici, almeno potenzialmente, dei Fondi Strutturali. Il documento, infatti, limita l'accesso ai Fondi, preve-

turali e preservare la presenza dell'uomo e delle sue produzioni tipiche soprattutto nelle regioni marginali (Rossi-Doria, 1995). Basti pensare alle zone di montagna nelle quali i costanti esodi delle popolazioni indigene hanno determinato la scomparsa delle caratteristiche strutturali e ambientali, la perdita di valori storico-culturali e l'affermazione di nuovi stili di vita. Molte di queste aree hanno conosciuto una nuova fase di sviluppo endogeno con la riscoperta di itinerari delle transumanze e dei commerci di prodotti caratteristici, con la creazione di collegamenti fra località e comunità che avevano da tempo perso ogni forma di contatto. Da ciò discende una concezione di parco che si discosta da quella della stazione turistica, poiché è inteso "da una parte, come sistema globale di progettazione del turismo e dall'altra come un sistema integrato dell'offerta turistica (patrimoni più servizi più prestazioni turistiche)" (Gaido, 1998, p. 55).

## **2. - Verso un turismo sostenibile.**

A questo punto una breve analisi retrospettiva può risultare utile per comprendere, da un lato, l'evoluzione del ruolo e delle finalità del parco e, dall'altro, l'esigenza di puntare anche sul turismo per attuare percorsi sostenibili di protezione ambientale e di sviluppo socio-economico.

Nei primi decenni del XX secolo i parchi sono stati istituiti per ragioni essenzialmente scientifiche e naturalistiche, cioè per lo studio dei fenomeni biologici e la salvaguardia di particolari beni ambientali e storici; in seguito, con la diffusione dei processi di urbanizzazione, di industrializzazione e di inquinamento, sono stati concepiti come ambiti da sottrarre all'azione

---

dendo una riduzione degli obiettivi, che passano da cinque a tre, con un ridimensionamento delle regioni rurali dell'obiettivo 5b. Se a ciò si aggiungono l'ampliamento ai paesi dell'Est europeo, Cipro e Malta e le prospettive finanziarie dell'UE dopo il 2000, è evidente la necessità per i paesi della Comunità di svolgere un'azione più incisiva, al fine di continuare a beneficiare dei Fondi Strutturali o di uno specifico progetto di iniziativa comunitaria, sull'esempio di LEADER II, che si adatti, con una programmazione dal basso, all'attuazione dell'Agenda 21.

devastatrice dell'Uomo, come se, più che rappresentare luoghi "per l'Uomo", fossero spazi "contro l'Uomo", nei quali risultava difficile ipotizzare qualunque forma di convivenza.

Tuttavia, già dagli anni Cinquanta i limiti di un siffatto orientamento hanno cominciato ad emergere, poiché i parchi del Vecchio Continente, essendo ubicati in paesi densamente abitati, risultavano strutture artificiali rispetto ai contesti circostanti e, nel contempo, generavano scetticismo e talvolta addirittura opposizioni da parte delle popolazioni locali, alle quali era d'un tratto negato lo svolgimento di una serie di attività fino a quel momento praticate liberamente. Pertanto, soprattutto dagli anni Settanta, si è affermata con maggiore enfasi la necessità di realizzare una politica delle aree protette in grado di ricomporre la contrapposizione tra crescita economica e valorizzazione delle componenti naturali e storico-culturali; inoltre, su iniziativa dell'IUCN (*International Union Conservation of Nature*) e dell'UNESCO, in quegli anni è stata introdotta la nozione di "riserva ecologica", intesa come superficie da proteggere che include l'intero ecosistema. Dunque, la differenza, rispetto al concetto tradizionale di zona protetta, consiste nel fatto che il patrimonio ambientale compreso nell'ecosistema è compatibile con gli insediamenti umani e con le attività economiche, nel senso che vive e si riproduce anche grazie al contributo dell'Uomo, purché siano rispettati criteri razionali nell'uso delle risorse ambientali<sup>11</sup>. Tale impostazione ha poi dimostrato di non compromettere la finalità scientifica né quella della conserva-

---

<sup>11</sup> Alcuni parchi europei regionali (*Nature Park, Parc Naturel, Naturpark*) sono stati realizzati con l'intento di creare "parchi a fini multipli", cioè realtà pianificate con caratteristiche diverse: spazi di protezione assoluta, ambiti di recupero e prevenzione, territori connotati dalla presenza di attività antropiche legate alla tradizione e alle peculiarità ambientali. Ad esempio, in taluni parchi regionali francesi è l'offerta ad influenzare il mercato o la domanda, per cui il turista s'inserisce nella vita del parco e della comunità locale, relazionandosi con le identità dei luoghi e con le risorse indigene. L'offerta turistica si basa sia sui poli turistici principali, sia sui siti minori, caratterizzati da un modesto potenziale di attrazione, ma con un'intensa frequentazione, poiché sono organizzati intorno ad una infrastruttura o ad una vivace attività ricreativa.

zione, considerato che "... lo studio dell'evoluzione progressiva delle strutture alterate, o della dinamica propria di quelle che si trovano attualmente in un buono stato di equilibrio ecologico, può essere egualmente fruttuoso anche se si interviene sul territorio con tecniche colturali che non producono deviazioni rispetto alle naturali linee evolutive" e che "... il concetto di «conservazione spontanea allo stato attuale» si può applicare esclusivamente ai sistemi naturali realmente equilibrati; in ogni altro caso si può mantenere uno stato colturale, pur se pregevole, attivando opportune tecniche di coltivazione" (Viola, 1988, p. 11).

Il parco moderno, in sintesi, segna il passaggio da una concezione dell'area protetta concepita secondo parametri di carattere estetico e finalizzata alla conservazione delle bellezze naturali alla esplicita necessità di garantire il pubblico godimento del luogo tutelato nei suoi valori naturalistici, secondo modi d'uso sostenibili: obiettivo, quest'ultimo, che implica il recupero e la manutenzione delle caratteristiche storico-culturali e architettoniche degli spazi protetti, la promozione delle attività tradizionali (agricole, forestali e artigianali) e di quelle complementari ed innovative, come ad esempio le nuove professioni turistiche e la commercializzazione di prodotti tipici locali. L'evoluzione pone in risalto che la salvaguardia dell'ambiente sottende l'adozione di forme più incisive di gestione del territorio e che il parco, di conseguenza, diviene un perno essenziale nella riorganizzazione di un ampio spazio regionale ed interregionale, i cui confini oltrepassano i suoi limiti istituzionali (Boatti e Papa, 1995, pp. 62-63)<sup>12</sup> (fig. 2).

La rilevanza e l'attualità della questione sono in stretta relazione con l'incremento dei parchi naturali nell'UE, molti dei quali risultano localizzati in prossimità delle zone urbanizzate e industrializzate, o sottoposti a notevoli pressioni, che crescono

---

<sup>12</sup> Il primo documento comunitario dedicato integralmente alla disciplina della natura e delle aree protette è la Direttiva 92/43/Cee del 21 maggio 1992 *Habitat*, che, in linea con quella 79/409/Cee del 2 aprile 1979 *Uccelli*, prevede sia la conservazione e la salvaguardia della biodiversità, mediante l'adozione di misure necessarie a mantenere e ripristinare gli habitat naturali (zone terrestri e marine), sia la tutela delle specie di flora e fauna selvatiche nel territorio della Comunità.

in misura inversamente proporzionale alla loro dimensione: per il 21% delle aree protette (parchi nazionali, regionali) si tratta di piccole superfici naturali o semi-naturali inserite in contesti geografici che ospitano importanti insediamenti umani.

Non va trascurato che già le leggi istitutive di alcuni dei primi parchi italiani<sup>13</sup> facevano riferimento, più o meno chiaro,

Fig. 2 - Obiettivi del turismo sostenibile nelle aree protette

<p><b>AMBIENTALI</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Tutela a lungo termine;</li><li>• migliore conoscenza e consapevolezza della conservazione tra le popolazioni locali e i turisti.</li></ul> <p><b>SOCIALI</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Soddisfazione e divertimento dei visitatori;</li><li>• miglioramento della qualità della vita e delle conoscenze delle popolazioni locali;</li><li>• alternative al turismo di massa e promozione del turismo sostenibile;</li><li>• inserimento del turismo sostenibile nella cultura locale e nazionale;</li><li>• maggiori possibilità per tutti i settori della società di poter fruire delle aree protette.</li></ul> <p><b>ECONOMICI</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Miglioramento delle economie locali e nazionali;</li><li>• opportunità occupazionali;</li><li>• produzione di redditi aggiuntivi per sostenere le aree protette.</li></ul>
--

Fonte: Europarc Federation, 2001, p. 22 (ns. traduzione).

alla promozione del turismo, ma inteso essenzialmente come fenomeno atto a diffondere la conoscenza delle peculiarità culturali e naturali presenti, senza alterarle. Poi tale dizione di turismo è stata arricchita di contenuti, a causa della crescente consapevolezza che la fruizione ricreativa sia portatrice di significative ricadute economiche e quindi costituisca un mezzo per mantenere le aree protette e magari anche per incrementarle.

---

<sup>13</sup> I primi Parchi Nazionali furono istituiti tra il 1923 e il 1935: Parco Nazionale dell'Abruzzo, Lazio e Molise (1923), Parco nazionale del Circeo (1924), Parco Nazionale del Gran Paradiso (1925) e Parco Nazionale dello Stelvio (1935).

Lo sviluppo turistico, in altri termini, può conciliare l'adesione al mercato con la conservazione delle caratteristiche tipiche dei contesti locali, depositari di apprezzabili patrimoni ambientali, paesaggistici e socio-culturali. Questo orientamento consente di raggiungere vari obiettivi, che vanno dall'individuazione dei bisogni del territorio (problemi e opportunità), coinvolgendo anche le comunità locali, all'adeguamento dell'offerta turistica alle aspettative dei visitatori più sensibili alla qualità; dall'adozione dei principi della sostenibilità alla diffusione dell'educazione ambientale<sup>14</sup>.

Tali esigenze nascono dalla constatazione che allo stato attuale numerose aree protette non sono competitive sul mercato internazionale, nonostante siano connotate da pregevoli risorse naturali incontaminate. Ciò va attribuito alla scarsa qualificazione manageriale all'interno dei parchi dell'UE nei settori del *marketing* turistico, della valutazione della qualità dei servizi e nelle politiche dei prezzi e infine alla inadeguatezza dei programmi e degli incentivi finalizzati a fornire ai visitatori un sistema di informazione mirato a divulgare le pubblicazioni multilingua e ad accrescere il livello di conoscenza delle lingue da parte dello *staff*, che è limitata tutt'al più all'inglese.

In particolare, l'attività di *marketing* turistico costituisce un importante strumento di gestione, poiché mira a "vendere" sia servizi di natura turistica, ad esempio ospitalità, ristorazione,

---

<sup>14</sup> Va precisato in proposito che nel nostro Paese, con il DPR n. 616 del 1977 sul trasferimento delle competenze amministrative dello Stato, le Regioni hanno svolto un apprezzabile ruolo di supplenza dell'azione statale, istituendo nuovi parchi nelle zone di maggiore interesse e valore ambientale. Tali iniziative hanno avviato esperienze di grande significato nella pianificazione, nella formazione e nell'educazione ambientale, nel rapporto tra aree protette e attività economiche. È noto che esse, data la perdurante mancanza di una legge nazionale, si sono contraddistinte per la spiccata diversità della loro storia, delle tradizioni, delle sensibilità culturali ed anche istituzionali, per cui non sembra possano essere ricondotte ad un unico modello. Ma un dato è certo: nonostante la varietà delle situazioni e la difficoltà di una precisa sistematizzazione, la finalità della loro creazione è sempre stata ed è la stessa, cioè attuare una seria politica ambientale che consenta di garantire una gestione del territorio in armonia con i principi della sostenibilità.

guida, informazioni ecc., sia, se non proprio il territorio in sé, almeno la sua immagine, intesa come vero e proprio prodotto.

Poiché i parchi sono in grado di far valere un'identità più definita rispetto ad altre aree marginali, essi hanno, da un lato, una maggiore "visibilità", almeno sul piano teorico, sul mercato dell'offerta turistica e, dall'altro, la possibilità di contribuire con il proprio nome, riconosciuto al livello istituzionale e quindi "spendibile" presso il pubblico alla stregua di un marchio brevettato, al valore complessivo del sistema territoriale di cui fanno parte. Si può dire allora che il parco con il proprio territorio concorre alla qualità del sistema, al suo valore di mercato.

In sintesi, l'analisi socioeconomica del territorio e la individuazione delle specifiche finalità comuni da perseguire costituiscono una premessa indispensabile per ricevere il consenso su un progetto di sviluppo<sup>15</sup>, anche perché, come le esperienze dimostrano, il successo dei parchi dipende, oltre che dalla quantità e dalla qualità delle risorse e dalle misure di pianificazione, dalla reale volontà degli *stakeholders* di trasformare le potenzialità in vantaggi<sup>16</sup>.

Tale approccio comporta una prospettiva integrata, cioè assegnare al comparto la funzione di ricostruzione e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale combinando gli aspetti ambientali con quelli di crescita economica e aprendo legami e coordinamenti con l'esterno. Quanto suddetto emerge con evidenza in alcune iniziative internazionali e programmi comunitari - *Parks for Life* (1994), *Loving them to Death* (1993), *La*

---

<sup>15</sup> L'analisi deve mirare ad una puntuale conoscenza delle condizioni qualitative e quantitative del contesto socio-demografico, delle strutture e attrezzature turistiche, delle risorse naturali e storico-culturali, dei prodotti tipici agro-alimentari e artigianali, così da coinvolgere gli attori locali. A tale scopo risulta particolarmente utile avvalersi di supporti grafici e illustrativi per migliorare la qualità dei dati disponibili e renderli leggibili; in particolare la cartografia informatica (Gis) costituisce uno strumento flessibile, perché consente di monitorare l'evoluzione dei fenomeni di determinati territori e di fornire risposte puntuali a domande sui dati.

<sup>16</sup> La gestione partecipativa, o co-gestione, si basa su un partenariato in grado di garantire le rispettive funzioni dei diversi soggetti sociali coinvolti e si sviluppa mediante un processo di negoziazione fra le parti, che raggiungono un accordo scritto e istituiscono una specifica struttura di gestione.

*Carta Europea del Turismo sostenibile nelle aree protette* (1999) – i quali indicano il turismo sostenibile come una delle politiche prioritarie dei parchi, sanciscono i principi, le linee guida e gli strumenti per la sua diffusione e promuovono la collaborazione mediante la distribuzione dei compiti e delle responsabilità tra i diversi soggetti implicati nell'uso e nella gestione delle risorse. Riguardo a quest'ultimo aspetto, in particolare, la Carta Europea, oltre a fornire una precisa definizione del significato di turismo sostenibile<sup>17</sup>, costituisce lo strumento per attivare forme di partenariato, stabilendo l'impegno individuale e collettivo dell'area protetta, dell'impresa turistica e del *tour operator* specializzato nel turismo nei parchi<sup>18</sup> (fig. 3).

### **3. - La pianificazione e la gestione delle aree protette nell'Unione Europea.**

È difficile quantificare le aree protette in Europa<sup>19</sup>, non solo per la diversità tra le legislazioni nazionali, ma anche per

---

<sup>17</sup> Per turismo sostenibile s'intende "ogni forma di sviluppo, gestione o attività turistica che rispetti e preservi nel lungo periodo le risorse naturali, culturali e sociali e contribuisca in modo equo e positivo allo sviluppo economico e alla piena realizzazione delle persone che vivono, lavorano e soggiornano nelle aree protette" (Federazione Europarc, 1999, p. 3).

<sup>18</sup> Il progetto inizialmente è stato sperimentato in dieci parchi pilota; al 2001 ventuno parchi (Austria, Germania, Francia, Italia, Portogallo, Spagna e Regno Unito) hanno aderito alla Carta, impegnandosi ad implementare un piano d'azione. Inoltre, i firmatari devono osservare alcune regole fondamentali tra cui la competenza tecnica, la qualità e la rapidità dell'informazione, la preferenza all'iniziativa privata e il rispetto delle regole commerciali (tutela del cliente e politica dei prezzi equi).

<sup>19</sup> Relativamente ai parchi nazionali nell'UE, è stimata la presenza di 125 strutture, con una superficie totale di circa 5,6 milioni di *ha*. In particolare in Italia fino al 1991 i territori protetti, anche se di dimensioni medie non molto ampie, erano concentrati nelle regioni centro-settentrionali, mentre nel Mezzogiorno risultavano istituiti solo 70 parchi regionali, di cui 1 in Basilicata e 3 in Sicilia, pari al 5% del totale nazionale. L'emanazione della «Legge Quadro sulle Aree Protette» (n. 394 del 6.12.1991) ha colmato tali ritardi e divari tra le due macroaree, istituendo una serie di grandi parchi nazionali nel Sud. Allo stato attuale, su oltre 1.300.000 *ha* di superficie occupata da parchi nazionali, più di 900.000 *ha* sono distribuiti tra Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Sarde-

Fig. 3 - Vantaggi e impegni derivanti dall'adesione alla "Carta Europea del Turismo Sostenibile nelle Aree Protette"

	VANTAGGI	IMPEGNI
<b>AREA PROTETTA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• distinguersi a livello europeo come territorio speciale in materia di turismo sostenibile;</li> <li>• porsi obiettivi ambiziosi in materia di turismo sostenibile;</li> <li>• lavorare meglio con i propri <i>partner</i>;</li> <li>• coinvolgere i professionisti del turismo nella propria politica;</li> <li>• influenzare lo sviluppo del turismo sul territorio;</li> <li>• rafforzare la attività di sensibilizzazione dei visitatori;</li> <li>• favorire lo sviluppo socio-economico nel rispetto dell'ambiente;</li> <li>• sviluppare prodotti turistici autentici, di qualità e realizzarli nel rispetto dell'ambiente;</li> <li>• dotarsi di appositi strumenti per monitorare e valutare la politica turistica condotta sul territorio;</li> <li>• rafforzare la credibilità della propria missione nei confronti dell'opinione pubblica e dei finanziatori.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ accettare e rispettare i principi dello sviluppo sostenibile enunciati nella Carta, adeguandoli al contesto locale;</li> <li>○ definire una strategia a medio termine (5 anni) a favore di uno sviluppo turistico sostenibile nel territorio;</li> <li>○ articolare la strategia in un programma d'azioni;</li> <li>○ approvare la strategia e il programma;</li> <li>○ valutare i risultati della strategia;</li> <li>○ rinnovare l'adesione alla Carta.</li> </ul>
<b>IMPRESA TURISTICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• distinguersi a livello europeo;</li> <li>• sviluppare nuove opportunità commerciali;</li> <li>• rafforzare la qualità dell'offerta turistica;</li> <li>• razionalizzare le spese.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ accettare e rispettare i principi dello sviluppo sostenibile enunciati nella Carta, adeguandoli alla propria attività;</li> <li>○ definire una strategia a medio termine (3 anni) in stretto partenariato con l'organismo di gestione dell'area protetta per contribuire a uno sviluppo turistico sostenibile;</li> <li>○ articolare la strategia in un programma di azioni;</li> <li>○ approvare la strategia e il programma di azioni;</li> <li>○ valutare i risultati della strategia;</li> <li>○ rinnovare l'adesione alla Carta.</li> </ul>
<b>ORGANIZZATORI DI VIAGGI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• distinguersi a livello europeo;</li> <li>• sviluppare nuove opportunità commerciali;</li> <li>• rafforzare la qualità dell'offerta;</li> <li>• rafforzare la soddisfazione dei visitatori.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ accettare e rispettare i principi dello sviluppo sostenibile enunciati nella Carta, adeguandoli alle proprie attività;</li> <li>○ definire una strategia (1 anno) in stretto partenariato con l'organismo di gestione dell'area protetta;</li> <li>○ articolare una strategia in un programma di azioni;</li> <li>○ approvare l'impegno dell'impresa che organizza i viaggi;</li> <li>○ valutare i risultati;</li> <li>○ rinnovare l'adesione alla Carta.</li> </ul>

Fonte: *La Carta Europea del Turismo Sostenibile nelle Aree Protette*, testo ufficiale, 1999, pp. 5-19.

la notevole crescita riscontrata negli ultimi trenta anni<sup>20</sup>, soprattutto nei paesi meridionali dell'UE, che va posta in stretta relazione con i processi di cambiamento degli scenari economici e sociali. Secondo Gambino (1997), essa è avvenuta seguendo due tendenze: da un lato, sono state sottoposte a regimi vincolistici e di tutela le aree marginali e meno accessibili (remotizzazione), cioè poco, o per niente, coinvolte nei processi di crescita urbana e di industrializzazione<sup>21</sup>; dall'altro, i fenomeni di urbanizzazione e di diffusione del turismo di massa hanno 'contaminato' anche le tradizionali zone protette e circondato molte di quelle di recente istituzione, che sono divenute "isole" (insularizzazione) assediate da territori sempre meno naturali.

Nel 1995 la Commissione Europea ha sottolineato la carenza, a livello comunitario, di interventi di salvaguardia della natura e di conservazione di specifici ambiti, evidenziando la incongruenza tra l'istituzione dei parchi e l'attuazione di misure di tutela. A ciò vanno aggiunti l'elevata frammentarietà delle realtà protette, che determina la loro debolezza rispetto ai territori circostanti e la mancanza di un sistema organico di parchi, il crescente divario tra pianificazione nel Nord e nel Sud del-

---

gna, con l'importante novità che questi presentano caratteristiche più simili ai parchi del Centro-Nord che non ai "vecchi" parchi nazionali e interessano spazi estesi caratterizzati anche da fenomeni di abbandono (aree interne) e di cementificazione (aree costiere). La Legge Quadro, sia pure non in uguale misura, ha anche stimolato l'attività delle Regioni: in Campania, ad esempio, i parchi regionali coprono più di 130.000 *ha* ed hanno incrementato del 25% il territorio protetto della regione.

<sup>20</sup> Da un'analisi svolta a cura del CED PPN (Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali), si evince che tra il 1965 e il 1999 il numero dei parchi in Europa è passato da 64 a 667 e la relativa superficie da 40.000 a 264.921 km<sup>2</sup>. A ciò va aggiunto che buona parte di essi è inserita in contesti a medio-alta e alta pressione antropica (31%), soprattutto in Italia, Olanda e Germania (Gambino e Negrini, 1996).

<sup>21</sup> Per alcune di queste aree protette si è assistito ad un graduale restringimento dei confini. Ad esempio, in Francia, il Parco dei Pirenei è stato circoscritto alle aree sommitali e desertiche, al fine di non deludere le aspettative dei cacciatori. In Italia, il Parco naturale regionale Alpe Veglia ed Alpe Severo è un esempio di gestione in cui il turismo non rappresenta il volano dello sviluppo locale, ma solo un'opportunità complementare, anche per i limiti infrastrutturali presenti.

l'Europa, la scarsa rilevanza attribuita nei piani dei parchi allo sviluppo locale, quale forma di sostegno alla conservazione, l'inadeguatezza degli investimenti previsti dai programmi di spesa, che ha determinato l'accentuarsi delle limitazioni e dei controlli come forme di protezione. La Comunità e gli Stati membri, pertanto, hanno intrapreso azioni volte ad incoraggiare forme di turismo sostenibile nelle aree parco e altre attività economiche compatibili, ad inserire la salvaguardia della diversità biologica e paesistica nelle politiche agricole per i territori rurali, ad incrementare i rapporti cooperativi tra parchi transfrontalieri, a preservare il paesaggio culturale europeo in linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, a coordinare le politiche settoriali ed i diversi piani<sup>22</sup>, per affermare un orientamento che superi la visione vincolistica della protezione e coniughi la disciplina ambientale con quella territoriale e paesistica<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Dal confronto tra le diverse realtà europee si evince che nei paesi centralizzati, come la Francia, le competenze legislative ed amministrative sono affidate soprattutto agli organi statali, mentre in quelli dove prevale il sistema federale, quasi tutti i poteri decisionali in merito alla materia dei parchi nazionali spettano agli Enti locali. Basti pensare alla Germania che assegna la conduzione delle aree protette ai Länder, mentre al Ministero dell'Ambiente compete soltanto la pianificazione forestale e lo sviluppo del paesaggio, o all'Austria, dove non esiste una legislazione nazionale sulla conservazione della natura, poiché allo Stato federale è attribuita una funzione di "consulenza". Parimenti, si notano evidenti differenze per la gestione del paesaggio e delle foreste, che in alcuni paesi, come il nostro, è separata da quella delle aree protette. È necessaria una maggiore omogeneità, compatibile con la sussidiarietà istituzionale prevista dai trattati comunitari, senza negare le specificità e tentare processi di omologazione.

<sup>23</sup> Basti pensare all'esperienza del *North York Moors National Park* in Inghilterra, che, nel tentativo di legare la conservazione della natura alla protezione del paesaggio culturale ed alla sua fruizione, ha varato un metodo di incentivazione in base al quale i proprietari dei terreni agricoli si impegnano, in cambio di contributi, a seguire precise direttive del Consiglio di Contea inerenti a lavori di restauro o di miglioria. La prospettiva di attuare politiche globali del paesaggio si è affermata anche in Francia, dove, su iniziativa del Ministero dell'Ambiente e della Federazione dei Parchi Regionali, è stato realizzato uno studio per valutare gli effetti prodotti in due realtà regionali (*Parc naturel régional de la Brenne* e *Parc naturel régional du Luberon*), monitorando soprattutto le ricadute occupazionali, e in particolare gli impieghi in-

Sulla base di quanto suddetto, i parchi sono candidati a divenire strumenti di gestione del territorio e dei servizi pubblici, secondo una nuova tendenza rivolta alla pianificazione cooperativa che vede coinvolti pianificatori, operatori e politici, uniti nell'intento di attuare un meccanismo di interazione sociale ed istituzionale, fondato su intese, conoscenze e valutazioni incrociate<sup>24</sup>. Affinché ciò si realizzi anche in quelle realtà dove prevalgono ancora atteggiamenti pregiudizialmente ostruzionistici e la legislazione è basata su ordinamenti gerarchici, appare prioritario definire le finalità del parco, atteso che le varie categorie sociali e politiche spesso non sono d'accordo: gli ambientalisti enfatizzano l'aspetto della conservazione, gli Enti locali vivono talvolta le aree protette come imposizione esogena e limitativa alla crescita locale, gli operatori turistici come ostacolo allo svolgimento delle loro attività operative ecc. Di conseguenza, sono precluse possibilità di comunicazione orizzontale tra i portatori d'interessi, i quali finiscono con l'avere rapporti soltanto con le organizzazioni che rappresentano o, tutt'al più, con gli organi-

---

dotti. Analogo interesse si riscontra in Portogallo, poiché il parco naturale svolge per definizione anche il compito di concorrere all'integrazione tra natura e attività umana.

<sup>24</sup> In Italia, anche al fine di creare una maggiore e più solida intesa nell'ambito del sistema istituzionale, è stata varata la Legge «Nuovi interventi in campo ambientale» (n. 426 del 9.12.1998), che ha imposto l'intesa dello Stato con la (o le) Regione interessata per «la classificazione e l'istituzione di parchi nazionali e delle riserve naturali statali terrestri, fluviali e lacuali». Tale norma, in sostanza, consente di superare la limitazione imposta dalla Legge 394 che prevedeva la collaborazione soltanto con le Regioni a statuto speciale. Inoltre, la Legge «Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8/6/90 n. 142» (n. 265 del 3.8.1999), attribuisce maggiore forza all'azione amministrativa dei Comuni, che, mediante strumenti diretti e indiretti, possono associarsi, consorziarsi o cooperare, nelle forme che ritengono più adeguate, con gli altri livelli istituzionali. Tale provvedimento è importante anche per le aree protette, considerato che la gran parte di esse è compresa nell'ambito di piccoli comuni, spesso avversari dei parchi e ubicati in realtà particolari (montagne, isole, aree metropolitane ecc.). Pertanto, lasciando all'autonoma competenza dei Comuni la decisione di istituire e sostenere le realtà protette, si può concretizzare la possibilità di aprire i parchi ai territori incidenti e di superare l'idea della conservazione soltanto come limitazione dei diritti delle attività svolgibili, senza conflitti e ostilità, insomma uscire dall'isolamento localistico (Moschini, 1999).

smi amministrativi deputati a seguire i processi di regolazione. Soltanto attraverso un approccio integrato che, da un lato, definisca con esattezza gli obiettivi da conseguire e, dall'altro, attivi negoziazioni collaborative, sarà possibile stabilire sinergie economiche e sociali.

Dall'analisi delle esperienze europee più avanzate si possono delineare le principali fasi di formazione dei piani dei parchi: la fase *preliminare*, nella quale si procede alla raccolta di informazioni utili alla definizione dello stato del parco (risorse presenti, condizioni ambientali, problemi, vincoli ecc.) e delle finalità e, in taluni casi, agli indirizzi e ai criteri di gestione, tutti elementi che spesso portano alla stesura di un documento programmatico, al quale fare riferimento per una progettazione comunicativa e partecipata; la fase di *elaborazione*, mirante alla determinazione delle scelte sulla base di attente ricerche concernenti le componenti naturalistiche dell'area e quelle gestite dall'uomo, l'insieme delle attività e delle domande d'uso che possono interessare il parco ed il territorio incidente, mediante anche un'analisi storica degli impieghi delle risorse e dei cambiamenti da essi causati; infine la fase *applicativa*, in cui si approvano i piani attuativi di settore (piani naturalistici, per il turismo ed il tempo libero, per la gestione agricola o forestale) e i progetti operativi (Gambino, 1997).

La questione del rapporto tra parchi e rispettivi contesti ambientali-territoriali, l'ampliamento e la diversificazione delle funzioni e dei ruoli che essi svolgono hanno accentuato l'interesse e la rilevanza della pianificazione come strumento generalizzato di governo e di coordinamento delle molteplici attività proprie della gestione di un'area protetta. Tale orientamento ha tardato a manifestarsi, rispetto ad esempio agli Stati Uniti<sup>25</sup>, anche nei paesi di consolidata pratica pianificatoria, considerato che solo in epoca recente sono stati approntati piani in grado di assicurare una salvaguardia attiva delle risorse e di innescare

---

<sup>25</sup> Il *National Park Service* ha ufficialmente sancito l'obbligatorietà della pianificazione nei parchi statunitensi nel 1918, mentre è soltanto dall'inizio degli anni Settanta che alcuni paesi europei (Gran Bretagna, Spagna e Germania) hanno previsto tale disposizione.

meccanismi di sviluppo<sup>26</sup>: negli Stati, come la Norvegia, in cui i parchi sono inseriti in ampi spazi caratterizzati da una bassa densità abitativa e da esigui flussi turistici, si è compresa l'inopportunità di varare leggi generali di tutela e di introdurre semplici norme regolamentari a fronte di processi di trasformazione ambientale che ormai colpiscono anche le aree più remote (Gambino, 1996).

È chiara, pertanto, la necessità generalmente riconosciuta, e peraltro sancita a livello internazionale (*Raccomandazione di Rio*, 1992), di adattare gli interventi in materia di ambiente alle specifiche realtà territoriali e di integrarli con quelli in altri settori, in funzione delle risorse, dei problemi e delle potenzialità presenti. Tale principio, unitamente ad altri<sup>27</sup>, trova riscontri e sviluppi in alcuni documenti internazionali<sup>28</sup>, in base ai quali nel 1994 l'IUCN ha elaborato una nuova classificazione delle aree protette che, a differenza della precedente (1978), collega la protezione della natura ed il mantenimento dei paesaggi con la pianificazione e la gestione del territorio<sup>29</sup>; essa offre, altresì, la

---

<sup>26</sup> La pianificazione ormai copre il 54% dei parchi europei.

<sup>27</sup> *Sviluppare e realizzare piani di sistemi nazionali di aree protette*, attivando reti ecologiche che risultino utili compromessi tra le esigenze delle specie e quelle della gestione territoriale; *integrare i sistemi nazionali di aree protette in quadri pianificatori di sviluppo economico*, poiché i problemi della protezione ambientale e della conservazione della natura nei parchi sono sempre più interrelati con le questioni ed i conflitti della crescita socio-economica dei loro territori incidenti; *considerare le aree protette come parti dei circostanti paesaggi*, atteso che i valori naturali sono inscindibilmente intrecciati a quelli culturali (valori storici e memoriali, antropologici, paesistici ecc.); *approntare tecniche di valutazione degli impatti positivi delle superfici protette*.

<sup>28</sup> Oltre alla Dichiarazione di Rio, si ricordano la Carta Mondiale della Natura (1982) e la Dichiarazione di Caracas (1992).

<sup>29</sup> Lo schema dell'IUCN fornisce un'articolazione delle aree protette in base a particolari necessità e contribuisce al conseguimento di obiettivi regionali, nazionali ed internazionali della conservazione della biodiversità. Ciascuna categoria prevede varie forme di gestione dell'interazione tra il parco e il suo contesto ambientale e sociale, con diversi benefici per i paesi. Le categorie individuate sono sei: I) Riserve naturali integrate, a loro volta suddivise in Ia) gestite principalmente per scopi scientifici; Ib) gestite soprattutto per la protezione di zone selvagge (*wilderness*); II) Parchi nazionali; III) Monumenti nazionali; IV) Aree di gestione attiva di *habitat* o specie; V) Paesaggi marini o terrestri protetti; VI) Uso sostenibile di ecosistemi naturali (Aree protette di ri-

possibilità di pensare ai parchi in una prospettiva reticolare, nel senso che essi possono costituire i nodi di reti ecologiche regionali ed interregionali, con caratteristiche ed indirizzi gestionali diversificati.

Il più ampio ventaglio di obiettivi è finalizzato, oltre che al suddetto scopo, anche ad evitare il rischio di una "insularizzazione". Infatti, l'IUCN non conferisce un ordine di importanza alle diverse classi e assegna alle aree protette un nuovo significato in chiave sistemica, cosicché la pianificazione non costituisce un evento episodico e marginale, ma va inserita, tutelando le specificità, in un'ampia rete di zone da preservare secondo una prassi europea di organizzazione territoriale sostenibile. Riferimenti rilevanti in questa direzione sono, oltre a quelli già citati, la Rete Ecologica Europea (ECONET) e, nell'ambito della *Direttiva Habitat*, la Rete NATURA 2000, volta alla conservazione di 200 tipi di *habitat* naturali diversi che ospitano, tra l'altro, specie minacciate o in pericolo di estinzione<sup>30</sup>.

---

sorse gestite). Rispetto a tale indicazione, nell'UE le categorie previste dalle leggi nazionali dei singoli Stati sono differenti sia nei titoli sia nelle definizioni, per cui sovente si ritrovano zone che, pur essendo simili per la gestione e la forma di protezione, sono definite in modo diverso. In Germania, ad esempio, la legge prevede: 1) aree di protezione della natura; 2) zone di protezione del paesaggio; 3) parchi naturali, i quali interessano estesi territori con caratteristiche adeguate all'uso ricreativo, che sovente ha preso il sopravvento sulla protezione della vita selvaggia; 4) parchi nazionali, che invece si contraddistinguono per la scarsa presenza umana. In Italia il sistema delle aree protette risulta classificato come segue: 1) parchi nazionali; 2) parchi naturali regionali ed interregionali; 3) riserve naturali, statali o regionali; 4) aree naturali marine protette e riserve naturali marine; 5) altre aree naturali protette, nazionali o regionali; 6) zone di protezione speciale; 7) zone speciali di conservazione; 8) aree di reperimento terrestri e marine. In Spagna si individuano le seguenti tipologie: 1) parchi; 2) riserve naturali; 3) monumenti naturali; 4) paesaggi protetti. Anche in Gran Bretagna si riscontrano molteplici forme di conservazione della natura e del paesaggio, al punto tale che non sempre ognuna di esse può essere utilizzata sull'intero spazio nazionale: in taluni casi l'area protetta possiede la propria Autorità di gestione autonoma, un sufficiente personale e un *budget* adeguato; in altri, lo spazio è soggetto a tutela solo sulla carta, nel senso che i confini non sono definiti, né esistono regolamenti o pratiche di gestione (Boatti e Papa, 1995).

<sup>30</sup> La Rete NATURA 2000 comprende le Zone di Protezione Speciale (ZPS) classificate dagli Stati membri a norma della Direttiva 79/409/Cee e i Siti di Im-

La pianificazione, che deve svolgere una funzione di coordinamento strategico di molteplici politiche diversificate (agrico-forestali, turistiche, urbanistiche ecc.), si è sviluppata seguendo differenti modelli. Il primo, detto "esclusivo", si è diffuso dall'inizio degli anni Sessanta negli Stati Uniti e successivamente è stato adottato nei paesi di nuova indipendenza. Per difendere l'identità ambientale e culturale dell'area protetta e scongiurare il rischio dell'omologazione, esso prevede la separazione in spazi ben definiti di usi, attività e soggetti, che insieme rischiano di generare guasti e alterazioni dei territori. L'altro, quello "inclusivo", assicura la compresenza, su determinate zone, di usi, attività e attori in rapporto complementare tra loro, al fine di valorizzare le differenze e le caratteristiche proprie delle superfici protette e, nel contempo, di beneficiare delle sollecitazioni provenienti dai circuiti economici, sociali e culturali del contesto esterno. Quest'ultimo approccio, adottato soprattutto nell'Europa Occidentale, consente di superare la pratica tipicamente urbana della zonizzazione, che consiste nel suddividere il territorio in ambiti omogenei al proprio interno e sottoporli a discipline differenti. Sebbene una siffatta pratica continui ad essere la più utilizzata nella gran parte dei parchi europei, non la si ritiene sufficiente per salvaguardare valori ambientali irrinunciabili e, anzi, in taluni casi si rivela controproducente, atteso che l'individuazione di specifiche relazioni tra componenti eterogenee, che assegnino loro una identità definita (reti

---

portanza Comunitaria (Sic). Questi ultimi indicano le Zone Speciali di Conservazione (Zsc), ossia aree naturali geograficamente definite e con superficie delimitata, che contengono zone terrestri o acquatiche le quali si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, naturali o seminaturali e che contribuiscono in modo significativo a conservare, o ripristinare, un tipo di *habitat* naturale o una specie della flora e della fauna selvatiche di cui agli Allegati I e II della Direttiva 92/43/Cee. Ogni Stato membro, quindi, propone un elenco dei siti che va trasmesso alla Commissione Europea, unitamente alla mappa del sito, alla sua ubicazione, alla sua denominazione e alla sua estensione, nonché ai dati risultanti dall'applicazione dei criteri specificati nell'Allegato III. Entrambe le tipologie (Sic e Zps) sono nella fase di verifica finale da parte della Commissione Europea. Per il momento si trovano nella condizione di siti proposti e soggetti a normativa transitoria. In Italia la Rete NATURA 2000 è attualmente costituita da 343 Zps e da 2.417 Sic.

ecologiche, unità di paesaggio, ad esempio), risulta più adeguata<sup>31</sup>. Si vanno affermando, pertanto, più complesse ed avanzate forme di pianificazione, che puntano a definire sistemi di connessione senza produrre fratture ecologiche e separare gli spazi protetti da quelli vocati alla fruizione e allo sviluppo, anche al fine di conciliare i piani dei parchi con gli altri strumenti di governo complessivo del territorio, non tanto come subordinazione gerarchica o generica armonizzazione, quanto come concertazione tra i diversi livelli istituzionali. Questo coordinamento non sottende una separazione dei piani dei parchi da ogni altra forma di organizzazione del territorio, né, tanto meno, un loro completo assorbimento nell'ambito di generali processi di programmazione urbanistica e territoriale, ma una interazione fondata su sistemi informativi unificati e procedure di confronto, che permettano di mantenere inalterati i loro caratteri di specialità e di complessità e di garantire il soddisfacimento di interessi diversi<sup>32</sup> (fig. 4).

Alla base di tale processo assume un ruolo di non trascurabile importanza la valutazione, la quale consente di misurare il diverso impatto degli interventi previsti sia sulle risorse ambientali, sia sugli aspetti socio-economici e sulla loro distribuzione all'interno ed all'esterno del parco. L'analisi valutativa comporta, innanzitutto, la considerazione dell'alternativa zero, cioè la possibilità di non realizzare alcuna azione, al fine di arrivare gradualmente a prevedere strategie innovative o positive

---

<sup>31</sup> In Germania e in Austria, ad esempio, la differenziazione avviene in termini di severità delle limitazioni, in Inghilterra, così come negli Stati Uniti, è in funzione degli obiettivi di gestione.

<sup>32</sup> Il rapporto tra aree protette e contesto territoriale si pone all'attenzione di tutti gli Stati dell'UE con particolare incisività, poiché molti parchi naturali cadono in contesti altamente antropizzati. Pertanto, alcuni di essi presentano caratteri e risorse tali da non renderli differenti dalle zone contigue, sottoposte a regimi vincolistici generici o a norme urbanistiche. Ne consegue, come prescritto dalle indicazioni del Convegno di Caracas (1992), la necessità di "integrare le aree protette in più ampi quadri pianificatori" e di ripensare la gamma delle categorie di aree protette, al fine di specificare il ruolo di ciascuna categoria rispetto al territorio incidente, di considerare la possibilità di rivedere la loro definizione e di introdurre ulteriori o nuove categorie, che tengano conto dei processi territoriali in corso (Gambino e Thomasset, 1999).

che non determinino costi economici eccessivi. L'esame analitico-valutativo, tuttavia, non è sempre compiutamente messo a punto, dato che sovente i piani dei parchi si risolvono in documenti soprattutto descrittivi della realtà in atto e non prevedono verifiche durante e dopo la loro implementazione (valutazione

Fig. 4 - Finalità del Piano d'azione del turismo sostenibile nelle aree protette

- ✓ Definire chiari obiettivi di tutela e di turismo sostenibile con le parti interessate;
- ✓ Compilare un inventario delle risorse culturali e naturali, degli usi turistici reali e potenziali e quindi analizzare le informazioni;
- ✓ Lavorare in sinergia con le popolazioni locali, il settore turistico e le altre organizzazioni locali e regionali;
- ✓ Identificare i valori e l'immagine sulla quale deve basarsi il turismo sostenibile;
- ✓ Valutare la capacità di carico di differenti parti dell'area e stabilire *standard* ambientali da rispettare;
- ✓ Analizzare i mercati turistici, le esigenze e le aspettative dei visitatori in due fasi: prima e dopo lo sviluppo di idee per nuove forme di turismo;
- ✓ Distinguere le attività turistiche incompatibili con le aree protette da quelle che non lo sono e fornire un orientamento per queste ultime;
- ✓ Proporre lo sviluppo di nuovi "prodotti turistici", inclusi quelli con scopi educativi;
- ✓ Valutare l'impatto ambientale delle proposte;
- ✓ Specificare le richieste di gestione, come la zonizzazione, insieme con la formazione;
- ✓ Gestire il traffico e sviluppare sistemi di trasporto sostenibili;
- ✓ Implementare strategie di comunicazione e di promozione per affermare un'immagine dell'area protetta, nuovi "prodotti" e tecniche di gestione;
- ✓ Stabilire un programma di monitoraggio dell'area protetta e dell'uso di essa da parte dei visitatori e un programma per la revisione del piano al fine di assicurare che l'uso turistico rientri negli *standard* ambientali;
- ✓ Valutare le risorse disponibili;
- ✓ Implementare il piano.

Fonte: Europarc Federation, 2001, p. 22 (ns. traduzione).

*in itinere ed ex post*); in altri termini, manca in molti casi il momento di verifica dell'attuazione del piano e del conseguimento degli obiettivi. La rigidità del piano, infatti, rende impossibile procedere ad "aggiustamenti" necessari delle strategie operative qualora mutino le condizioni iniziali o si presentino nuove esigenze. Di qui, pertanto, l'opportunità di concepire il piano come un processo in continuo divenire, che richiede cioè una progettazione e verifica partecipata e comunicativa tra le parti e si realizza nel tempo come un ritmo ciclico di conoscenze/proposte/verifiche, trasparenti e rinnovabili, nel quadro dei criteri di sostenibilità, ma anche di maggiore democraticità.

#### **4. - La capacità di carico turistico e lo sviluppo sostenibile.**

I rischi di un collasso ambientale e, quindi, il declino delle potenzialità ricreative dei parchi naturali introducono un concetto particolarmente importante nell'analisi dei rapporti tra attività turistiche e aree protette: la soglia di carico turistico, ossia la capacità di un luogo di sostenere nel tempo un dato afflusso di visitatori e il conseguente utilizzo sostenibile delle risorse locali<sup>33</sup>.

Si tratta di un fattore a lungo trascurato dalla letteratura scientifica sia per la scarsa rilevanza assegnatagli dagli economisti neoclassici<sup>34</sup>, sia per la difficoltà di quantificarlo, considerate la diversa natura delle variabili (quantitative e qualitative)

---

<sup>33</sup> Il concetto trae origine dagli studi ecologici e delle scienze biologiche che lo hanno definito come la quantità di biomassa che può essere sostenuta in determinate condizioni (ODUM, 1988). L'Organizzazione Mondiale del Turismo (WTO) definisce "la capacità di carico di una località turistica come il numero massimo di persone che visitano, nello stesso periodo, una determinata località senza compromettere le sue caratteristiche ambientali, fisiche, economiche e socio-culturali e senza ridurre la soddisfazione dei turisti". In termini statistici, dunque, è il numero di visitatori che possono recarsi in un luogo, nelle ore di punta o durante un anno, senza che ne consegua una perdita di attrazione e danni per l'ambiente.

<sup>34</sup> Essi hanno erroneamente attribuito all'espansione dell'innovazione tecnologica e del commercio il potere di aumentare la capacità di carico e quindi di compensare gli effetti negativi dovuti all'incremento della popolazione e dei consumi pro capite.

che influiscono sulla sua determinazione e la varietà di tipologie del turismo. Il depauperamento delle risorse rinnovabili al di sopra della loro capacità di rigenerazione e la necessità di programmare e pianificare i flussi turistici nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile hanno imposto un nuovo approccio, cosicché, a partire dalla fine degli anni Ottanta, anche organismi internazionali, quali l'UNEP, l'IUCN, l'OMT<sup>35</sup>, hanno condotto studi sulle conseguenze territoriali del turismo, impiegando, tra gli altri strumenti, la capacità di carico<sup>36</sup>.

Ai fini della gestione turistica di un'area protetta, la definizione di tale parametro può fare riferimento a tre dimensioni di impatto: biofisica, cioè la soglia oltre la quale un ecosistema, habitat o paesaggio non può sostenere l'attività turistica e/o la presenza umana a scopo ricreativo senza subire danni irreparabili<sup>37</sup>; socio-culturale, vale a dire il numero massimo di visitatori

---

<sup>35</sup> L'OMT, ad esempio, per calcolare la capacità di carico ha messo a punto la seguente formula: superficie utilizzata dai turisti ( $m^2$ )/media tipo per individuo ( $m^2$ /pers.); aggiungendo il coefficiente di rotazione (numero di ore aperto alla visita/tempo di visita medio), è possibile ricavare il numero-limite dei visitatori quotidiani. L'OMT ha stabilito che la media tipo per individuo dipende da diversi fattori, come la fragilità della fauna, la sensibilità specifica di alcune specie, la natura del manto vegetale, ma anche aspetti sociali. È evidente che la difficoltà di considerare simultaneamente parametri di diversa natura (fisici, ecologici, sociali ecc.) – e quindi variabili misurabili con esattezza scientifica ed altre determinabili sul piano soggettivo – ha impedito l'elaborazione di un'equazione per questa media tipo. Al fine di colmare tale lacuna alcuni studiosi britannici hanno stimato che per miglio quadrato ( $2,58 km^2$ ) si può contare 1 persona in una zona collinare accidentata, da 6 a 128 in un bosco, a seconda della natura e della funzione di questo, 1 barca a vela per 4 *ha* di superficie marina ecc. Ciò nonostante, si è rimasti ad una conoscenza poco più che descrittiva dei fenomeni ambientali e dei mutamenti ecosistemici prodotti dall'uso turistico dei parchi.

<sup>36</sup> Bisogna precisare che le definizioni elaborate sono state numerose, vedendo contrapposti studiosi che negano la possibilità di fissare soglie numeriche misurabili, perché avrebbe poco senso, e altri, viceversa, che associano alla capacità di carico un indicatore numerico, un limite fisico o valore assoluto a cui l'attività turistica può arrivare, ma che non va superato.

<sup>37</sup> È difficile comprendere le complesse interrelazioni tra gli ecosistemi, per cui talvolta i danni sono difficili da prevedere e solo il loro manifestarsi (erosione, atti di vandalismo, danni alla vegetazione, scomparsa di alcune specie) li rende noti. E anche quando è possibile porvi rimedio, il processo di ricostituzione degli ecosistemi alterati richiede tempi lunghi e notevoli costi.

che un territorio può accogliere senza sostanziali alterazioni delle funzioni sociali ed economiche (peggioramento della qualità della vita, crisi di identità della popolazione locale ecc.); infine psicologica, ossia il livello oltre il quale la pressione turistica compromette le caratteristiche essenziali che gli utenti ricercano nei parchi (quiete, pace, ristretto numero di persone,

Fig. 5 - Capacità di carico per il turismo sostenibile

**AMBIENTALE**

Il livello al quale un ecosistema, *habitat* o paesaggio può sostenere i vari impatti del turismo e le sue infrastrutture senza danni o senza perdere il suo "senso del luogo".

**CULTURALE O SOCIALE**

Il livello oltre il quale gli sviluppi turistici e il numero di visitatori condizionano negativamente le comunità locali e i loro stili di vita.

**PSICOLOGICA**

Il livello oltre il quale le qualità essenziali che i visitatori cercano nell'area protetta sarebbero danneggiate dagli sviluppi turistici.

Fonte: Europarc Federation, 2001, p. 26 (ns. traduzione).

pochi segni della presenza umana ecc.) (fig. 5). A queste categorie va aggiunta, secondo alcuni studiosi, la capacità di carico gestionale, "...per cui le autorità dovranno individuare quali tipologie di personale e di struttura dovranno essere messe a disposizione per far fronte al carico turistico (es. ecogestione idrica, raccolta e smaltimento rifiuti ecc.)" (Gambino, 2001, p. 36).

La capacità di carico 'globale' del turismo comprende tutti questi tipi, che sono correlati e presentano sovrapposizioni<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Poiché le varie definizioni formulate si sono incentrate su un aspetto singolo, Lindsay (1986) ne ha elaborato una che combina i diversi elementi (capacità fisica, biologica, sociale, psicologica dell'ambiente di sostenere l'attività turistica senza diminuire la qualità ambientale o la soddisfazione del visitatore) e dai quali scaturisce la seguente formula:

$$CC = f(Q, T, N, U, PG, AC)$$

Dove Q = quantità di risorse disponibili; T = tolleranza di tali risorse all'uso dei visitatori; N = numero attuale dei visitatori nel sito; U = tipo di uso o attività dei turisti; PG = progettazione o gestione delle strutture per i turisti nella

“Essa è una sorta di rete composta dai diversi elementi del turismo, divisi tra obiettivi “pesanti”, e cioè dimensioni quantificabili, ed obiettivi “leggeri”, cioè prospettive qualitative o soggettive. Gli aspetti in qualche modo misurabili riguardano l'ecologia, l'economia, gli spazi fisici e le infrastrutture; gli elementi qualitativi riguardano, invece, l'influenza reale e percepita dell'attività turistica sulle relazioni tra ospiti ed ospitanti, e la disponibilità e capacità dei gestori di controllare tutte le variabili che, cambiando nel tempo e nello spazio, possono stravolgere il sistema” (Alagia e Chiusaroli, 1999, p. 58).

La determinazione della capacità di carico di un'area protetta, dunque, ha lo scopo di fissare il livello di compatibilità tra fruizione turistica e mantenimento degli *standard* ambientali e di qualità del servizio offerto, considerando i limiti naturali oggettivi, la normativa vigente e della pianificazione esistente, la volontà delle comunità locali<sup>39</sup>. Sebbene in taluni parchi sia data maggiore enfasi agli aspetti fisici e in altri a quelli economici e sociali, la capacità di carico deve basarsi necessariamente su un'analisi sistematica, cioè su un esame critico delle diverse alternative per fronteggiare la saturazione.

Risulta evidente la difficoltà di quantificarla, anche perché è quasi sempre impossibile scindere il turismo dagli altri fenomeni economici. Nel caso dei parchi, bisogna tenere conto non tanto dei condizionamenti degli altri tipi di attività antropiche, che in queste realtà sono ridotte, quanto soprattutto delle caratteristiche dinamiche dell'ambiente, della quantità delle risorse, del comportamento degli stessi turisti, della progettazione e gestione delle strutture turistiche, che impongono prevenzione, monitoraggio e progressivi aggiustamenti della capacità di carico al mutare delle condizioni originarie<sup>40</sup>. Basti pensare alla

---

località; AC = attitudini e comportamento dei visitatori del luogo ed anche dei gestori.

<sup>39</sup> Secondo alcuni limitare i flussi turistici nelle aree protette significa compromettere gli introiti monetari delle stesse; ma un'azienda parco deve perseguire l'obiettivo di incrementare la propria capacità di autofinanziamento attraverso interventi e provvedimenti volti ad aumentare le spese dei frequentatori e quindi anche ad innalzare la qualità dei servizi.

<sup>40</sup> Inoltre, non è da trascurare che le attività turistiche ammissibili in un parco naturale, e quindi la soglia di carico, variano a seconda che si tratti di

necessità di creare sentieri controllati per mitigare o prevenire i danni arrecati alla vegetazione dal calpestio, o di contenere l'afflusso di visitatori durante il periodo della riproduzione degli uccelli o, ancora, alla opportunità di sensibilizzare i turisti ad adottare comportamenti compatibili con le peculiarità ambientali, mediante la divulgazione di informazioni sulle località in cui soggiornano o l'introduzione di meccanismi di regolazione e di controllo.

In termini più ampi, la soglia di carico può mutare a seconda del contesto specifico, poiché il rapporto tra l'intensità d'uso e la soddisfazione dell'utente cambia in base al tipo di "prodotto turistico" (le aspettative di un turista di un parco terrestre non sono esattamente le stesse di un visitatore di un parco marino). Inoltre, in ciascuna area protetta vanno distinte le zone a diverso tipo e grado di frequentazione e fissate le specifiche capacità di carico. In particolare, vanno esaminate la dimensione e la localizzazione dell'area protetta, la porzione di territorio destinata alla fruizione pubblica, le strutture geomorfologiche e le reti idrografiche, il numero e la varietà degli ecosistemi presenti, al fine di stabilirne la resistenza e la resilienza nei confronti della presenza antropica. Agli elementi naturali vanno aggiunti quelli umani, come la distribuzione e lo stato di conservazione dei beni culturali, l'analisi della domanda, il livello sociale, economico e culturale dei visitatori, per comprenderne il grado di coscienza ecologica, cioè tutti quegli aspetti che, insieme con quelli naturali, rendono l'uso del suolo quanto mai variabile e consentono all'interno di talune zone la pratica di attività che non sono del tutto connesse col quadro ambientale e naturalistico (Gambino, 2001).

La stagionalità costituisce un ulteriore fattore da considerare, poiché spesso la soglia di saturazione è raggiunta solo in alcuni periodi dell'anno, mentre negli altri gran parte della dotazione strutturale rimane inutilizzata. Ne deriva l'opportunità di calcolare in modo appropriato il dimensionamento delle infra-

---

sistemi meno o più vulnerabili: nel primo caso, i carichi potranno essere maggiori, considerati i minori danni derivanti dalle trasformazioni strutturali; al contrario, nelle zone con un basso grado di resistenza (capacità di evitare cambiamenti), le attività devono essere più limitate.

strutture, le quali, se impiegate solo in funzione delle necessità che si manifestano durante l'alta stagione, rischiano di creare problemi all'ambiente.

È, altresì, evidente che non è da trascurare anche il sistema delle aree protette e quindi le possibili relazioni che possono instaurarsi tra i diversi parchi, ad esempio realizzando reti di fruizione paesistica, naturalistica e culturale, basate sul recupero di percorsi e infrastrutture preesistenti, o attivando programmi estesi ad ampie superfici per la riqualificazione degli spazi rurali o per la conservazione, gestione e valorizzazione del paesaggio<sup>41</sup>.

Tali analisi e il conseguente calcolo della capacità di carico consentono agli enti di gestione di pianificare all'interno dei parchi gli usi del territorio, regolando e distribuendo i flussi su specifiche superfici. I vantaggi sono molteplici: innanzitutto si evita una iperconcentrazione spaziale e temporale con benefici indiretti anche per il turismo, che può essere praticato tutto l'anno; in secondo luogo, mentre nei centri turistici tradizionali l'utente usufruisce di un'offerta costruita direttamente per lui, nelle aree protette il visitatore entra in contatto con la popolazione e le risorse locali<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> In questa direzione va segnalata l'iniziativa della Federazione dei Parchi naturali della Francia, che, consapevole del potenziale sviluppo del turismo di qualità nelle aree protette e della propensione degli operatori turistici privati ad investire e a sfruttare l'immagine dei parchi, ha sviluppato e promosso un nuovo "prodotto", basato sul turismo sostenibile e consistente in brevi soggiorni nelle aree protette. Lo scopo è di assicurare un ritorno economico, mediante un forte impatto mediatico, ma nel pieno rispetto dell'ambiente. Pertanto, è stata ideata una "Carta della qualità" che definisce i criteri di base dell'offerta turistica (alloggi di buona qualità, cucina locale, contatti con la popolazione indigena, incontri con lo staff dei parchi, coinvolgimento degli imprenditori locali ecc.) da rispettare per ottenere lo speciale marchio "Parchi naturali della Francia", gestito dalla Federazione e dal Ministero dell'Ambiente, e da pubblicizzare in una *brochure* creata a tale scopo (denominata "Viaggi al naturale").

<sup>42</sup> Se la capacità di carico contribuisce alla definizione di piani e programmi sostenibili, a livello gestionale essa è calcolata per fissare i fattori di pressione e valutare l'efficacia delle misure disponibili. A tale proposito va fatta una distinzione tra carico ambientale, utile ad individuare gli elementi che hanno un impatto sull'ambiente, e la pressione ambientale, la quale misura gli

Una metodologia della capacità di carico è stata messa a punto dal Programma Ambiente delle Nazioni Unite (UNEP) e in particolare dal PAP/RAC (*Priority Actions Programme/Regional Activity Centre*) specificamente per i paesi del Mediterraneo, ma proposta nel 1997 come tecnica di analisi e parte integrante del processo di pianificazione e gestione del turismo.

Essa prevede che per un'accurata stima della capacità di carico è necessario innanzitutto esaminare le diverse componenti della crescita turistica locale: caratteristiche ambientali ed urbanistiche dei luoghi, tipologia e ampiezza delle attrattive turistiche, relazioni tra micro e macro politiche del turismo, preferenze dei residenti, dei visitatori e degli operatori.

Da un punto di vista teorico, la soglia di carico si può "raffigurare" all'interno di un intervallo in cui si manifesta il processo di sviluppo sostenibile: l'estremo superiore rappresenta il limite oltre il quale l'impiego della risorsa turistica è tale da compromettere le qualità ambientali e culturali dell'area. L'estremo inferiore si riferisce, invece, al caso in cui l'attività turistica è vista come una minaccia e non un'opportunità; si tratta, dunque, di un approccio iperconservativo del territorio, che prevede una espansione turistica alternativa, ossia fondata esclusivamente su forme *soft* di turismo (fig. 6).

Se, dunque, la capacità di carico si basa essenzialmente sull'utilizzo sostenibile delle risorse, qualunque intervento di pianificazione e gestione deve essere fissato ad un livello più basso, che possa essere mantenuto nel tempo e correlato alla disponibilità di mezzi finanziari e legislativi, nonché agli aspetti sociali e manageriali.

Nonostante non si possa rappresentare la capacità di carico con un valore assegnato ed immutabile, applicabile alle differenti forme di turismo e ai diversi contesti geografici, non è esclusa la possibilità di stabilire principi e procedure per una metodologia operativa standardizzata.

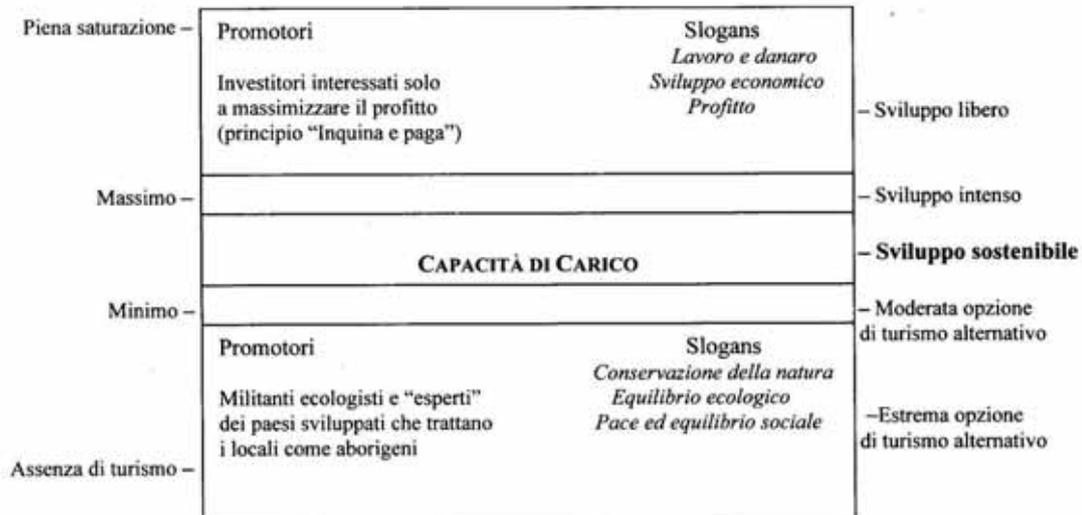
La definizione di tale parametro presuppone dal lato delle Amministrazioni di governo e degli operatori turistici una cono-

---

effetti dei fattori di carico. Le definizioni evidenziano che uguali elementi di carico possono produrre conseguenze molto differenti al variare di talune condizioni (superfici, grado di vulnerabilità dell'area ecc.).

scenza dettagliata e puntuale non solo delle risorse preesistenti e dell'impatto ambientale del fenomeno turistico, ma pure delle esigenze della popolazione, poiché anche il migliore piano è difficile da adottare se alla sua realizzazione non vi hanno contribuito le forze economiche e sociali locali<sup>43</sup>. A ciò va aggiunta l'esigenza di determinare gli obiettivi specifici di gestione di

Fig. 6 - La capacità di carico e lo sviluppo del turismo sostenibile



Fonte: PAP/RAP, 1997, pp.27-28.

ogni realtà, così da calibrare la scelta dei criteri valutativi che contribuiscono alla razionalità dei vincoli, individuando in via preliminare i motivi di conflitto e le conseguenti soluzioni per farvi fronte<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Appare interessante a tale proposito l'esperienza del *Peak National Park* (Inghilterra), dove, in seguito al forte incremento dei visitatori e dei conseguenti problemi di congestione del traffico e di inquinamento, è stato elaborato un piano di gestione sulla base di un preventivo accordo tra soggetti diversi (autorità del parco, proprietari terrieri, organizzazioni non governative di conservazione della natura e popolazione locale). Infatti, al fine di mitigare gli impatti dovuti al superamento della capacità di carico, è stato vietato l'accesso alle automobili in alcune ore della giornata ed è stata disposta la diminuzione del numero di posti auto nei parcheggi (da 750 a 400). Ciò ha determinato l'incremento della capacità di accoglienza dei pedoni nei sentieri, la riduzione della congestione e del tasso di inquinamento e una maggiore sicurezza nell'accesso soprattutto delle famiglie e dei disabili.

<sup>44</sup> L'UNEP propone una metodologia basata sulle seguenti fasi:

- Esame dei dati e produzione cartografica;

L'inserimento della valutazione della capacità di carico nel processo integrato di pianificazione e gestione s'impone, dunque, quale necessità per un turismo di successo e per l'applicazione di codici di controllo ambientale.

L'eccessivo carico turistico può avere come conseguenza in un'area protetta la mancanza di tranquillità per la fauna, l'impoverimento della flora, la pressione sulle infrastrutture, lo sconvolgimento delle caratteristiche e delle tradizioni culturali delle comunità locali; tuttavia, non esistono modelli *standard* di pianificazione, poiché, come le esperienze dimostrano, è compito dei gestori dei parchi decidere a quali strumenti ricorrere per garantire la salvaguardia delle risorse disponibili<sup>45</sup>.

Allora, anziché stabilire rigidamente un legame tra livello d'uso ed impatti, è preferibile simulare la probabile ripercussione dell'attività turistica sulla località, poi definire la soglia di cambiamento tollerabile e quindi decidere le azioni da intraprendere qualora la qualità stabilita sia superata. In tale direzione la capacità di carico rappresenta uno strumento per valutare fino a che punto lo sviluppo turistico può progredire senza distruggere le risorse stesse da cui esso dipende.

Anche se la difficoltà di coniugare le variabili quantitative con quelle qualitative ed empiriche mette a rischio il risultato finale, suscettibile di essere manipolato e strumentalizzato in base agli scopi per cui vi si ricorre, ciò non preclude la possi-

- 
- Definizione di indicatori di sostenibilità per il turismo dell'area;
  - Creazione del forum di partecipazione;
  - Analisi dello scenario turistico attuale;
  - Definizione degli scenari di sviluppo turistici;
  - Individuazione del modello di calcolo per la capacità di carico.

<sup>45</sup> Ad esempio, nel Parco naturale *German-Luxembourg* la diffusione di sport acquatici, quali la canoa, il *rafting* ecc. stava provocando l'estinzione di importanti specie di mitili che hanno il proprio *habitat* naturale nel fiume Our; inoltre, il costante calpestio e i danni dovuti agli intensi flussi, soprattutto turistici, stava portando all'estinzione della felce, molto rara, *Hymenophyllum tunbrigense*. Le Autorità del parco hanno posto rimedio alla drammatica situazione, limitando le suddette attività nel numero, nel tempo e nello spazio e regolamentando la pratica del canottaggio sulla base di un accordo tra i due paesi (Germania e Lussemburgo). La salvaguardia del fiume è stata sostenuta anche da finanziamenti di programmi europei realizzati da entrambi gli Stati (INTERREG II sulla rinaturalizzazione delle sponde del fiume e dei suoi tributari).

bilità di associare alle più diffuse tecniche e agli strumenti di valutazione (analisi costi-benefici, indicatori di qualità di pressione e di risposta, valutazione integrata, valutazione ad area vasta, bilanci ecologici ecc.) anche la capacità di carico, che non va, pertanto, interpretata quale obiettivo della pianificazione territoriale, quanto soprattutto "...come strumento di analisi, di riflessione e di informazione per chi è incaricato di gestire e programmare gli usi del territorio" (Mazzanti, p. 194).

In conclusione la capacità di carico esprime un atteggiamento circa le possibilità di risolvere il problema dell'affollamento; non si fonda sulla mera soddisfazione dei turisti, ma costituisce la condizione utile affinché la loro esperienza sia di livello elevato; infine, il consenso sui fattori quantitativi e qualitativi rappresenta una premessa per determinare la soglia di carico stessa. Se le istituzioni pubbliche, i gruppi di pressione ed i singoli individui stabiliscono un accordo – sempre rinegoziabile – concorrono al rispetto delle norme ed all'attuazione dell'intervento.

### **Conclusioni.**

Negli ultimi anni il riconoscimento degli impatti negativi causati dal turismo sull'ambiente e sul tessuto sociale delle comunità ospitanti ha rafforzato la perplessità che questo settore possa svilupparsi secondo i principi della sostenibilità. Ciò appare tanto più rilevante nelle aree protette, luoghi che esprimono la migliore qualità ambientale e, per contro, una grande fragilità ecologica.

Se da un lato, infatti, i parchi naturali sono spesso impreparati ad una fruizione turistica rispettosa della natura e del paesaggio, dall'altro il turismo può costituire una leva fondamentale per la riqualificazione e lo sviluppo socio-economico dei contesti meno evoluti, promuovendo la tutela dell'ambiente (naturale, sociale ed artistico), generando riprese economiche – in termini di aumento del reddito e dell'occupazione – e soddisfacendo le esigenze delle generazioni presenti senza compromettere i bisogni di quelle future.

Tuttavia, la crescita del turismo nelle aree protette registrata

nell'Unione Europea non sempre ha trovato riscontri in indirizzi comuni e misure coordinate, come è avvenuto invece in altri campi. Soltanto da alcuni anni si intravedono timide iniziative rivolte ad assicurare un più ampio supporto ad un'adeguata, efficiente e ben gestita rete di parchi in Europa.

A partire dal secolo scorso il numero e la tipologia delle aree protette sono notevolmente accresciuti, così come si è evoluta la loro "missione": dai primi parchi nazionali istituiti in Svezia, sulla base del modello americano, dalle aree *wilderness* e di protezione integrata dei parchi russi, finalizzati alla pura conservazione, si è passati ai parchi regionali francesi, ai *naturepark* tedeschi e alla varietà tipologica – tra parchi nazionali e regionali, riserve naturali di diverse dimensioni, biotopi, monumenti naturali, oasi di protezione – nelle regioni mediterranee, anche con lo scopo di sostenere le culture e le comunità locali, rispettando i differenti gruppi etnici, le tracce di lavorazione tradizionale della terra o i legami con gli antichi sistemi di trasporto.

L'importanza e la complessità del turismo, la cui diffusione è stata favorita dal ritmo veloce del mutare di talune realtà economiche e sociali, non accordano alcun margine all'improvvisazione e all'impreparazione. È indispensabile, al contrario, fare approfondite analisi ed elaborare una programmazione di ampio respiro, per anticipare e prevedere l'avvento di nuovi flussi, il cambiamento dei gusti e, infine, l'affermarsi di tendenze radicalmente innovative imposte da nuovi utenti ai quali, in termini di offerta turistica, devono essere fornite tempestive ed adeguate proposte. Appare, pertanto, essenziale uno straordinario sforzo di pianificazione che non riguardi soltanto le risorse turistiche, ma coinvolga l'intero spazio in cui esse sono inserite, interessando molteplici aspetti quali l'accessibilità, la viabilità, il disegno urbano, gli insediamenti commerciali, la formazione professionale.

Pianificare significa controllare, intervenire attivamente, al fine di rivedere le scelte strategiche messe in atto, o di anticipare i processi di trasformazione, frenando gli sviluppi non desiderabili e favorendo quelli desiderabili, poiché il territorio e i suoi sistemi ecologici non vanno solo osservati e descritti nella struttura, ma inquadrati nelle loro dinamiche funzioni.

In sintesi, coniugare turismo e ambiente costituisce sia per i responsabili dei parchi, sia per gli operatori, un obiettivo comune, una reciproca opportunità, poiché una crescita mal calibrata rischia di distruggere le risorse stesse su cui si basa il comparto, mentre i parchi, con la loro preminente funzione di presidio e tutela del territorio, possono apportare un valore aggiunto al bilancio aziendale, oltre che a quello ambientale.

Come riaffermato nel Summit di Johannesburg (2002), i parchi naturali sono laboratori di esperienza e comunione d'intenti per vincere le sfide del nuovo millennio sullo sviluppo sostenibile. In altri termini, essi rappresentano una sede privilegiata per la sperimentazione di nuovi modelli d'interazione tra ambiente, società e attività innovative, cioè rispettose del valore intrinseco e insostituibile della natura.

Fissato l'obiettivo dell'approccio sostenibile, dunque, è necessario individuare gli strumenti operativi che consentono di gestire e monitorare le condizioni di criticità o stress ambientale connesse col turismo. Si tratta di stabilire soglie limite al cambiamento strutturale prodotto dall'uso ricreativo del territorio, oltre le quali il sistema rischia di perdere del tutto o in parte le sue potenzialità produttive. Un elemento per valutare il fenomeno turistico e le sue complesse relazioni è la capacità di carico, intesa quale livello d'uso oltre il quale gli impatti debordano dai livelli massimi di tollerabilità. Dalla definizione emerge che ad ogni attività ricreativa è associabile uno *standard* di saturazione, per la cui determinazione vanno considerate: la vulnerabilità della superficie su cui si svolge la predetta attività; le conseguenze ambientali; l'estensione minima degli spazi necessari per il soddisfacente svolgimento del turismo. Sebbene si tratti di un'operazione complessa, un procedimento corretto ed attendibile dovrebbe basarsi sull'esame puntuale dei vari contesti, ricavando, volta per volta, le soglie massime ammissibili, sulla scorta di studi in loco e di dati relativi ad esperienze analoghe.

La capacità di carico presuppone sul piano socio-politico che *managers* pubblici, operatori turistici e singoli cittadini si sentano utenti del bene ambientale o artistico; sul piano tecnico, è necessario scegliere criteri valutativi che contribuiscano

alla razionalità delle norme, rendendole efficaci ed operanti, individuando in via preliminare i motivi di conflitto e le conseguenti soluzioni per farvi fronte. Si può ritenere che la capacità di carico turistico non costituisce un valore assoluto da scoprire, ma comprende piuttosto una serie di valori, funzionali agli obiettivi che si vogliono perseguire nella gestione di un'area protetta.

Siamo convinti che la capacità di carico possa costituire un utile strumento di sviluppo programmato e controllato, poiché contribuisce alla razionalizzazione dei flussi e delle attività turistiche. Va, tuttavia, sottolineato che la soglia di carico consente soltanto stime approssimate, per cui è necessario innanzitutto monitorarla ed adattarla, nel tempo, in funzione dell'evoluzione non solo del singolo parco ma anche di quelli con i quali esso può instaurare rapporti turistici. Per completezza ed attendibilità dei risultati, risulta, poi, opportuno affiancare alla capacità di carico altre tecniche e procedure di valutazione applicabili allo studio dei fenomeni turistici.

Nonostante i vari paesi europei abbiano intrapreso percorsi differenti, ispirati a proprie tradizioni, esperienze, normative, oggi i parchi dell'UE assumono una dignità ed un peso istituzionale, programmatico e propositivo assolutamente nuovi, poiché sono soggetti in grado di promuovere ed implementare politiche ed interventi di tipo ecosostenibile.

Senza dimenticare che l'obiettivo primario delle aree protette è la conservazione ambientale, occorre favorire la costruzione di un sistema di aree protette a livello comunitario che miri a renderle sempre più protagoniste di un processo di valorizzazione e di riqualificazione delle molteplici identità ed emergenze dello spazio europeo. A tale scopo vanno intraprese alcune azioni possibili, tra cui la creazione di una rete informativa europea, che faciliti la produzione, lo scambio ed il confronto delle informazioni sulla gestione e pianificazione dei parchi, mettendo in contatto ed integrando i centri di documentazione già esistenti; l'incentivazione di programmi di ricerca coordinati; l'armonizzazione giuridica e istituzionale delle categorie; la promozione di iniziative cooperative, anche di tipo transfrontaliero, e di legami sinergici tra i diversi livelli istituzionali comunitari, nazionali e decentrati.

### 3 SUMMARY

In EU tourism has not yet been developed in and around protected areas in a sustainable way. Tourism often has tended to bring problems rather than benefits to the local economy. On the other hand, when managed sustainably, tourism can bring many advantages to protected areas, the tourism sector and to the local communities and society. Managers of protected areas must be well prepared to control over-use, to prevent damage, to manage tourism positively and to work with the tourism sector. Care should be taken that areas do not over-depend on tourism. Special care is needed to avoid a tourism "mono-culture".

One of the keys to develop a sustainable tourism policy is finding the right balance between the number of tourists for the area and its carrying capacity. Inevitably certain subjective judgements will have to be made since it is almost impossible to devise a purely objective model that can take all the complex inter-relations into account. This is especially true of social and psychological carrying capacities, which can vary substantially depending on the people involved. The calculations of carrying capacity are dependent on assumptions which are in some cases arbitrarily (such as the maximum number in a group) and in others widely variable. It must be stressed that this is only a rough estimate and not an absolute figure. Its purpose is to help guide those involved in the tourism business as to what they should be aiming for, and to provide a benchmark against which performance can be assessed. As such, it will be necessary to continuously review and adapt this target as the destination evolves.

### BIBLIOGRAFIA

- A. ALAGIA e C. CHIUSAROLI, *La gestione del turismo come politica territoriale*, Coll. Tesi di Laurea "Agostino Nardocci", Dipartimento di Analisi Economica e Sociale del Territorio, Istituto Universitario di Architettura di Venezia, 1999.
- R. BARETJE, *Tourist Carrying Capacity: Essay Bibliographique*, Aix en Provence, Chet, 1977.
- A. BOATTI e D. PAPA, *Parchi e protezione del territorio. Realtà e progetti europei, nazionali e regionali*, Milano, Franco Angeli, 1995.
- F. CITARELLA, *Parchi e riserve naturali come strumento di tutela del territorio e valorizzazione delle risorse delle aree montane*, in "Giornata di studio in onore di Mario Fondi", M. Mautone (a cura di), vol. I, Napoli, Guida Editore, 1996, pp. 501-516.
- F. CITARELLA (a cura di), *Turismo e diffusione territoriale dello sviluppo sostenibile*, Napoli, Loffredo Editore, 1997.

- J.M. DEWAILLY e E. FLAMENT, *Geografia del turismo e delle attività ricreative*, Bologna, Clueb, 1996.
- EUROPARC FEDERATION, *Loving them to Death*, 2001.
- A. FAZIO, *La tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico*, intervento alla "Giornata Nazionale della Natura", Assisi, 10 Ottobre 2000.
- G. FERRARA, *Strumenti di gestione dei parchi, con o senza piano, con o senza regolamento*, in "Parchi", n. 19, 1996, pp. 77-82.
- S. FLAIM, *La pianificazione dei parchi*, in "Parchi", n. 19, 1996, pp. 75-76.
- C. FORMICA, *Lo spazio geoeconomico*, Torino, UTET, 2001.
- C. GAIDO, *La patrimonializzazione delle aree protette*, in "Parchi", 1988, n. 23, pp. 53-58.
- I. GAMBINO, *Turismo e carrying capacity nelle aree protette*, in "Geotema", n. 15, V, 2001, pp. 34-37.
- R. GAMBINO, *Metodologie e strumenti progettuali*, in "Parchi", n. 19, 1996, pp. 83-89.
- R. GAMBINO, *Conservare innovare. Paesaggio, ambiente, territorio*, Torino, UTET, 1997.
- R. GAMBINO, e G. NEGRINI, *Esperienze europee di pianificazione*, in "Parchi", n. 28, 1999, pp. 57-66.
- IUCN, *Guidelines: Development of National Parks and Protected Areas for Tourism*, Madrid, WTO - UNEP, 1994.
- J.J. LINDSAY, *Carrying Capacity for Tourism Development in Natural Parks of the United States*, in "UNEP Industry and Environmental", gen.-mar. 1986, pp. 17-20.
- M.C. MARTINENGO e L. SAVOJA, *Il turismo dell'ambiente*, Milano, Guerini Studio, 1999.
- R. MAZZANTI, *Alcune riflessioni sulla capacità di carico turistico all'interno dei parchi naturali*, in "Rivista Geografica Italiana", fasc. 2, 2001, pp. 191-205.
- MINISTERO DELL'AMBIENTE - SERVIZIO CONSERVAZIONE DELLA NATURA, *Elenco ufficiale delle Aree Naturali Protette*, delibera n. 993 del 20.07.2000.
- R. MOSCHINI, *Parchi oltre la cronaca*, Forlì, Comunicazione, 1999.
- M. MOWFORTH e I. MUNT, *Tourism and sustainability. New tourism in the Third World*, London and New York, ROUTLEDGE, 1998.
- E.P. ODUM, *Basi di ecologia*, Padova, Piccin, 1988.
- A. PEANO, *Il turismo nello spazio mediterraneo*, in "Parchi", n. 25, 1998, pp. 70-72.
- P. PIGOZZI, *I sistemi locali di offerta turistica nuovo soggetto di sviluppo*, in "Atti della Conferenza Nazionale Turismo", Roma, 12-13 ottobre 2000, Roma.
- PRIORITY ACTION PROGRAMME REGIONAL ACTIVITY CENTRE (PAP/RAC), *Guidelines for Carrying Capacity Assessment for Tourism in Mediterranean Coastal Areas*, UNEP, 1997.

- M.G. RITANO, *Una geografia per l'Europa. Assetto del territorio e dinamiche evolutive*, Napoli, Esi, 1999.
- B. ROSSI-DORIA, *La pianificazione delle aree protette ed il controllo dei comportamenti dei fruitori*, in "Parchi", n. 16, 1995, pp. 95-96.
- D. RUOCCO, *I costi del turismo*, in "Turismo e diffusione territoriale dello sviluppo sostenibile", F. Citarella (a cura di), Napoli, Loffredo Editore, 1997, pp. 121-126.
- P. SCHMIDT di FRIEDBERG, *Studi d'impatto ambientale applicati al turismo: il caso di Vernazza*, in "Notizie dal Centro V.I.A. Italia", n. 9 (ed. speciale), 1997, pp. 14-22.
- B. STECK, *Sustainable Tourism as a Development Option. Practical Guide for Local Planners, Developers and Decision Makers*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn, 1999.
- J.M. THUROT, *Capacité de charge et production touristique*, Aix-en-Provence, Centre des hautes études touristiques, 1980.
- F. VIOLA, *Considerazioni d'ecologia in merito alla pianificazione e gestione delle aree protette*, in "Pianificazione e gestione di parchi naturali", F. Viola (a cura di), Milano, Franco Angeli, 1988, pp. 9-16.
- WTO, *Sustainable Tourism Development: Guide for Local Planners*, Madrid, WTO, 1993.