

# Corso di formazione specialistica nel settore della conoscenza e dell'intervento sul paesaggio

maggio-giugno 2004

**Raccolta iconografica a supporto  
della comunicazione della Prof. ssa  
Attilia Peano – Politecnico di Torino**

**Parte 2**

# *Pianificazione dei parchi naturali*

*Attilia Peano*



# 1. Evoluzione del concetto di conservazione della natura nelle strategie europee

La conservazione da questione esclusivamente naturalistica ed ecologica, diventa anche territoriale, sociale, economica e politica



- ***Verso un nuovo paradigma.....***

- paradigma “tradizionale” di conservazione :  
statica e riferita alle risorse e agli spazi naturali

- nuovo paradigma di conservazione  
“attiva e adattiva”



**azione**



**adeguamento dell'azione nel tempo  
rispetto alle dinamiche ambientali,  
economiche e sociali**

**componente attrattiva dello  
sviluppo**

## Schema 1

### Sintesi dei cambiamenti nella considerazione della conservazione a livello internazionale, (1960-1999)

(nostra elaborazione da Jeanrenaud, 2002)

<b>Variabile</b>	<b>1960+</b>	<b>1980+</b>	<b>1990+</b>
<b>Percezione della natura</b>	Wilderness	Ecosistema; biodiversità; ecoregioni	Integrazione natura/cultura
<b>Valori ambientali</b>	Teocentrico e antropocentrico	Antropocentrico e cosmocentrico	Antropocentrico e cosmocentrico
<b>Diagnosi di problemi ambientali</b>	Sovrapopolazione; eccessiva capacità di carico del suolo	povertà; sovrappopolazione	Relazioni di forza; disuguaglianza Nord-Sud ; quali problemi e per chi?
<b>Rappresentazione della popolazione locale</b>	La popolazione è una minaccia	La popolazione non può essere ignorata; la popolazione è una risorsa	Alleanza con la popolazione rurale
<b>Soluzioni e tecnologie</b>	Aree protette come spazi segregati	Zone tampone: conservazione integrata e programmi di sviluppo; uso sostenibile, conservazione basata sulla comunità.	Aree protette alternative; gestione partecipativa di risorse naturali; diritti umani
<b>Relazioni di forza</b>	Alleanze con le elites	Alleanze con i tecnici	Alleanze con il territorio locale
<b>Influenze chiave</b>	Conservazione coloniale; interessi elitari	Dibattito sullo sviluppo sostenibile; crescente interesse per la vita	Democrazia/movi -menti per i diritti umani; sviluppo partecipativo; influenze post-moderne nelle scienze naturali e sociali

- ***Cambiamenti nel concetto di sviluppo***

Lo sviluppo deve confrontarsi con le esigenze dell'ambiente, del territorio e della società



***Sviluppo sostenibile***



# Sviluppo sostenibile

- coniugazione di tutela e sviluppo

- proiezione a lungo termine

**Cambiamento radicale negli stili di vita**

**UN, 1992; DG ENV, 1993; SSSE, 1999; CE, 2001.**



- **3 grandi strategie europee**

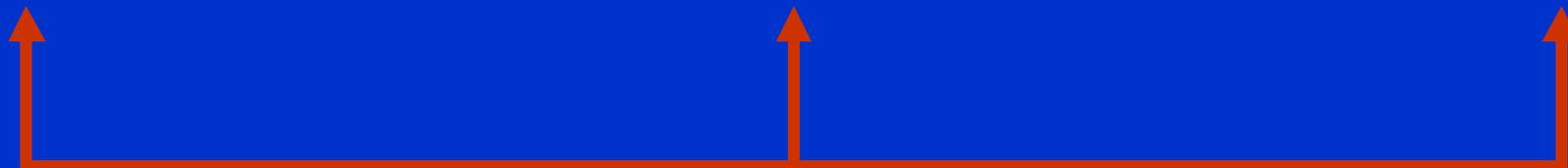
**1. Conservazione della biodiversità**

**2. Tutela del paesaggio**

**3. Sviluppo sostenibile**



**Tre politiche strettamente interconnesse  
che investono i parchi naturali**



# • *Si affermano gli orientamenti internazionali*

- La duplice svolta di Durban, 2003

- nuovi rapporti tra conservazione e sviluppo sostenibile
- nuovi rapporti tra risorse da proteggere e contesto territoriale

- La centralità del territorio

- a livello internazionale (Rio, 1992; IUCN, 1996-2003; SDEC, 1999)
- a livello nazionale: le aperture legislative (431/85; 183/89; 394/91)  
le riforme costituzionali 2001, il nuovo Codice BC, 2004

- L'emergenza del paesaggio: la Convenzione Europea del Paesaggio (CEP, CoE, 2000)

- l'estensione della tutela all'intero territorio
- il significato complesso del paesaggio
- il significato innovativo della tutela del paesaggio

## 2. Cambiamenti nel ruolo e negli obiettivi dei parchi naturali

- Il rapporto tra conservazione e sviluppo investe non solo l'ambiente ordinario, ma anche gli spazi a speciale protezione
- La conservazione diviene fattore di sviluppo nella politica per le aree protette
- I parchi divengono laboratorio esemplare per una nuova economia del territorio fondata sulla sostenibilità



- **obiettivi tradizionali dei parchi naturali**



conservazione  
fruizione sociale

- **obiettivi attuali dei parchi naturali**



+ sviluppo  
economico e sociale  
delle comunità locali



## **Schema 2 - Paradigmi contrastanti**

(nostra elaborazione da A. Phillips 2003)

<b><i>Com'era: le aree protette erano...</i></b>	<b><i>Come diventa: le aree protette sono...</i></b>
Pianificate e gestite contro le comunità.	Pianificate e gestite con, per e in alcuni casi dalle comunità locali
Gestite dal governo centrale	Gestite da vari partner
Istituite per la conservazione	Gestite anche con obiettivi sociali ed economici
Finanziate dai contribuenti	Finanziate da varie risorse
Gestite da scienziati ed esperti di scienze naturali	Gestite da capacità professionali multidisciplinari
Gestite senza riferimento alle comunità locali	Gestite anche per rispondere alle necessità delle comunità locali
Sviluppate separatamente	Pianificate come parte di sistemi nazionali, regionali e internazionali
Gestite come 'isole'	Sviluppate come 'reti' (aree protette a stretta protezione, aree tampone e corridoi verdi di connessione)
Istituite soprattutto per la protezione estetica	Spesso istituite per ragioni scientifiche, economiche e culturali
Gestite soprattutto per visitatori e turisti	Gestite tenendo maggiormente in considerazione le comunità locali
Gestite per ottenere risultati in breve tempo	Gestite in modo adattivo in una prospettiva di lungo termine
Concentrate sulla protezione	Anche sul restauro e la riabilitazione
Viste primariamente come una risorsa nazionale	Viste anche come una risorsa della comunità
Viste solo come una questione nazionale	Viste anche come una questione internazionale

# 3. La situazione in Europa e in Italia

- **Una ricchezza comune**

- Una straordinaria **ricchezza e varietà di risorse e paesaggi** (la ricchezza europea nasce dalle differenze)
- Una **distribuzione spaziale estremamente diseguale nei diversi paesi e nelle diverse regioni** solo in parte riferibile alla diversa efficacia delle politiche di protezione
- **Varietà di situazioni e disuniformità distributive** nascono anche dall'incrocio tra la diffusione delle AP e la diffusione urbana: sempre meno "santuari della natura" integri e remoti , sempre più "isole assediate", mentre una grossa parte ricade in territori "umanizzati"
- **L'incidenza dei siti d'importanza internazionale, SIC e ZPS:** in Europa (14.182) e in Italia (2.665 che, tolte le sovrapposizioni, coprono l'8% del territorio nazionale)



*Una straordinaria ricchezza e varietà di risorse e paesaggi*





• **Un patrimonio di grande vastità: 32.504 AP che coprono il 14,1% del territorio in 33 paesi europei e comprendono (Ced-Ppn,1999, 2001):**

**EUROPA:**

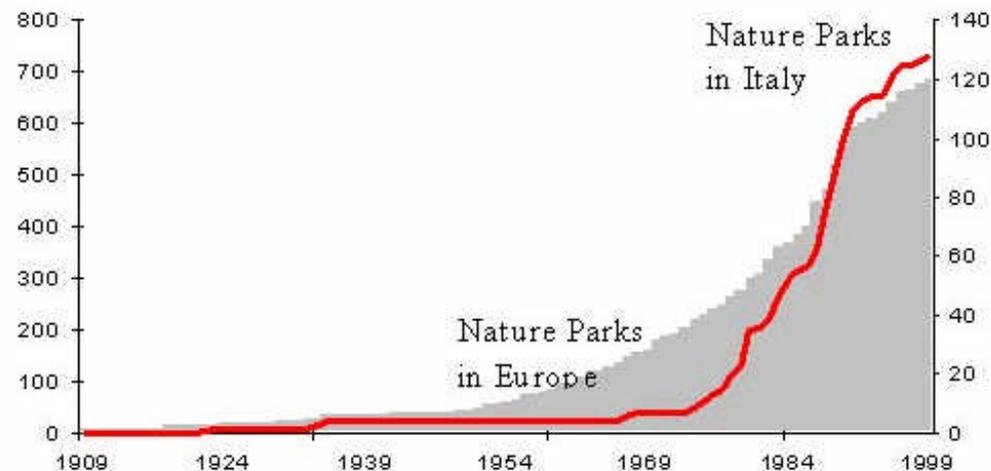
- **712 parchi** (nazionali e regionali) che coprono il **5,5%**
- **9289 “paesaggi protetti”** ed aree assimilabili, coprenti il **6,3%**
- **20209 riserve naturali**, coprenti il **2,3%**
- **2294 monumenti naturali ed aree assimilabili**, meno dello **0,1%**.

**ITALIA:**

- **1.004 Aree Protette** (Parchi Nazionali, Parchi Regionali, Riserve, Paesaggi Protetti, Monumenti naturali, altre categorie di aree protette.....) che coprono l'**11,6 %** del territorio nazionale  
di cui:
  - **21 Parchi Nazionali**
  - **129 Parchi Regionali**  
che coprono il **9,9 %** del territorio interessato

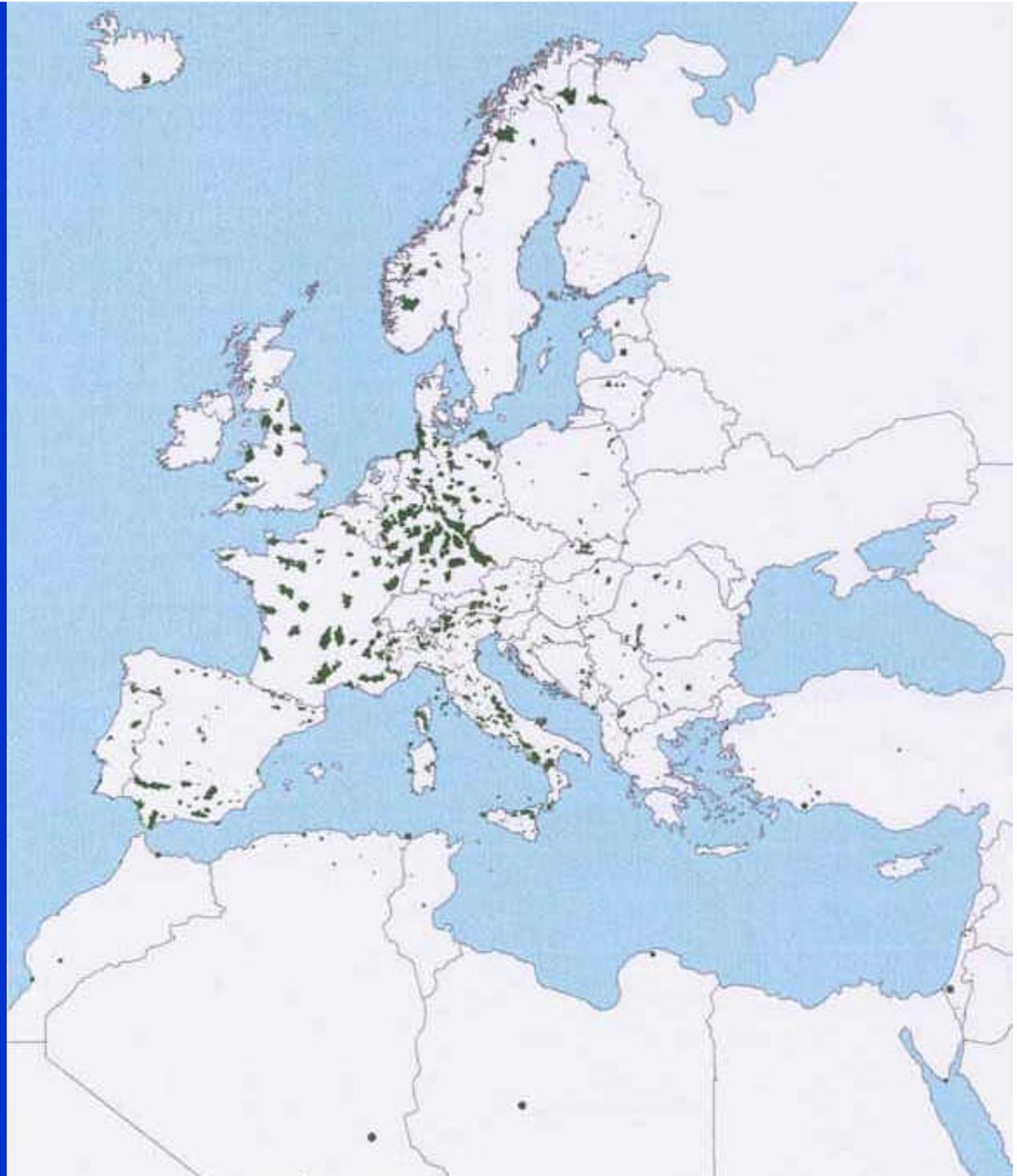
## I Parchi Nazionali e Regionali in Europa: un patrimonio cresciuto impetuosamente negli ultimi 30-40 anni e tuttora in crescita

Crescita dei Parchi naturali (Nazionali e Regionali) in Europa ed in Italia (CED PPN, 1999)



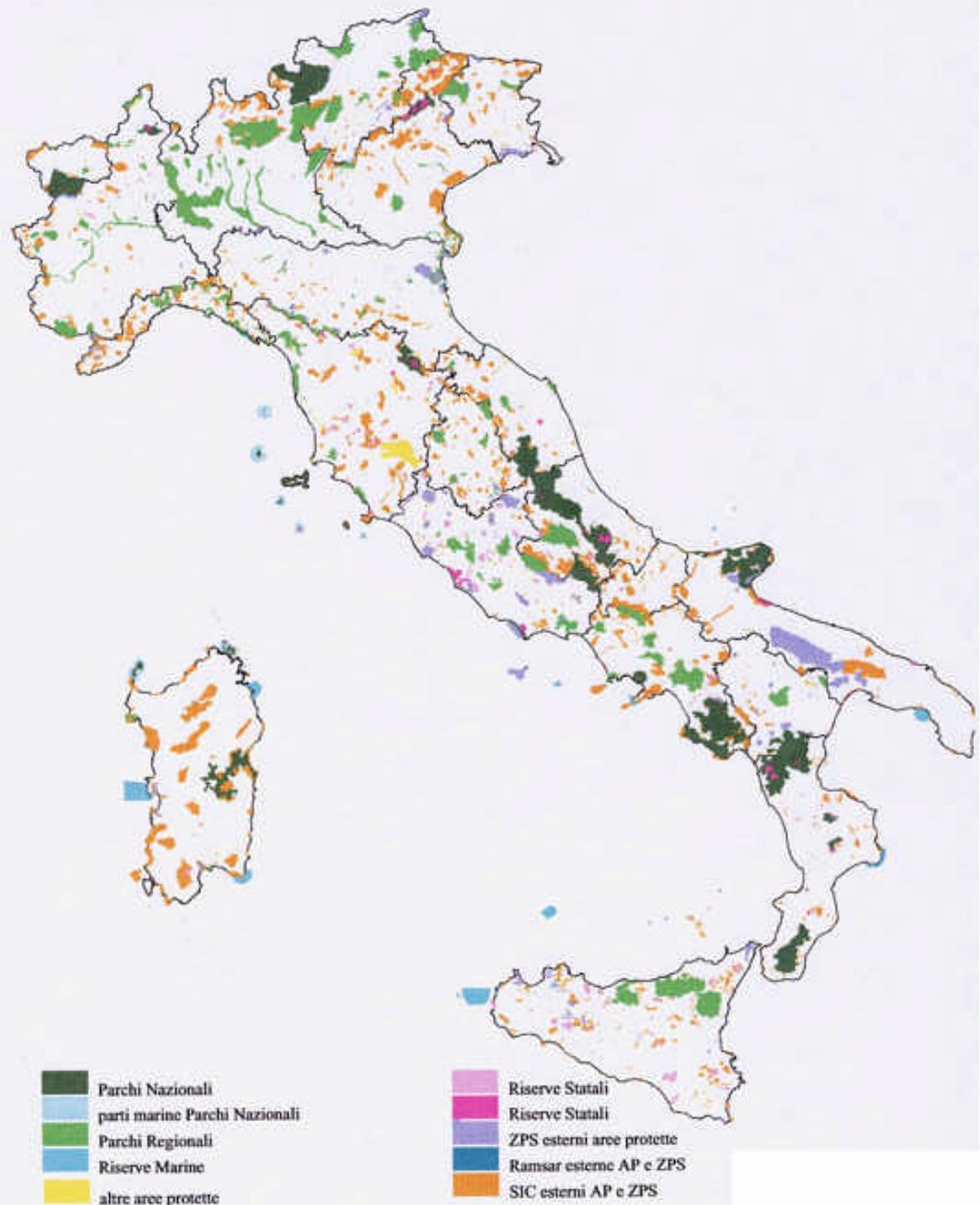
(Fonte: dati CED PPN, Europa 1999, Italia 2001)

**Parchi Nazionali e  
Regionali in Europa  
e nel Mediterraneo  
(CED PPN, 1999, 2001)**



## Il sistema nazionale delle aree protette

(CED PPN, 2001)



## 4. Esigenza di pianificazione e tipi di piani in Europa

- Cambiano gli strumenti destinati alla conservazione: dagli strumenti regolamentari.....alla pianificazione come attività destinata ad integrare conservazione e sviluppo locale

I parchi, e i loro piani, devono oggi affrontare una sfida più complessa rispetto al passato:

- il parco deve divenire un esempio concreto di sviluppo sostenibile, adatto alla specifica realtà locale, in un'ottica relazionale col territorio alle varie scale, dove si esprimono i processi
- tale sfida deve essere affrontata in tutte le diverse situazioni: sia nei parchi inseriti in contesti ad alta antropizzazione, che nei parchi in abbandono e/o inseriti in contesti marginali

- ***Tipi di piani in Europa***

**Una proposta di classificazione a livello europeo  
(CED PPN, 1996)**

**A - Piani schematici e di indirizzo**

- **struttura normativa prevalentemente di indirizzo naturalistico-fruitivo**
- **rappresentazione in forma schematica**
- **cartografia a piccola scala (es. 1:100.000)**
- **zonizzazione indicativa**
- **norme di indirizzo: per la gestione ... e per i piani locali**

**ESEMPIO: Parchi naturali regionali francesi; parchi nazionali greci, ...**

**B - Piani settoriali (ad es. naturalistico, turistico, agricolo, assestamento forestale, ...)**

- **disciplina di settore: gestione naturalistica, forestale, servizi per la fruizione, ...**
- **cartografia a scale diverse**

**ESEMPIO: Alcuni parchi regionali italiani**

## **C - Piani di prevalente indirizzo naturalistico (di maggiore e di minor dettaglio)**

- **disciplina principalmente diretta alla gestione naturalistica**
- **regolamentazione della fruizione**
- **cartografia di maggiore o minore dettaglio: es. 1:100.000, 1:25.000, 1:5.000.....**
- **zonizzazione per livelli di protezione**
- **politiche per il parco e per le aree contigue**
- **norme per la protezione e la fruizione**

**ESEMPIO: Parchi nazionali olandesi; parchi nazionali e regionali tedeschi; alcuni parchi regionali italiani, ...**

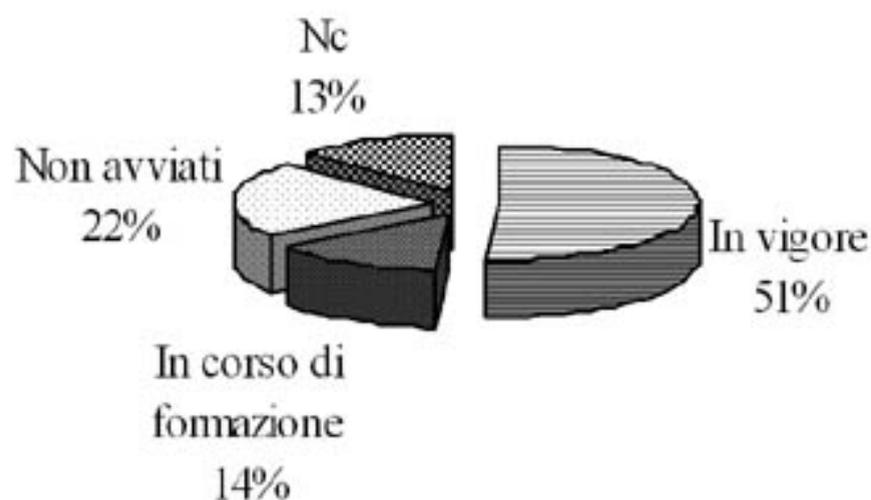
## **D - Piani integrati di tipo territoriale ed ambientale (di maggiore o minore dettaglio)**

- **disciplina sia paesistico-ambientale sia territoriale**
- **zonizzazione (anche con sovrapposizioni dei diversi temi) per livelli di tutela, per tipi di paesaggio, per usi del suolo ed attività, sviluppo rurale, ....**
- **cartografia di maggiore o minore dettaglio: es. 1:25.000, 1:5.000**
- **politiche per il parco e per le aree contigue**
- **norme ed interventi articolati per temi**
- **rimando a strumenti attuativi**

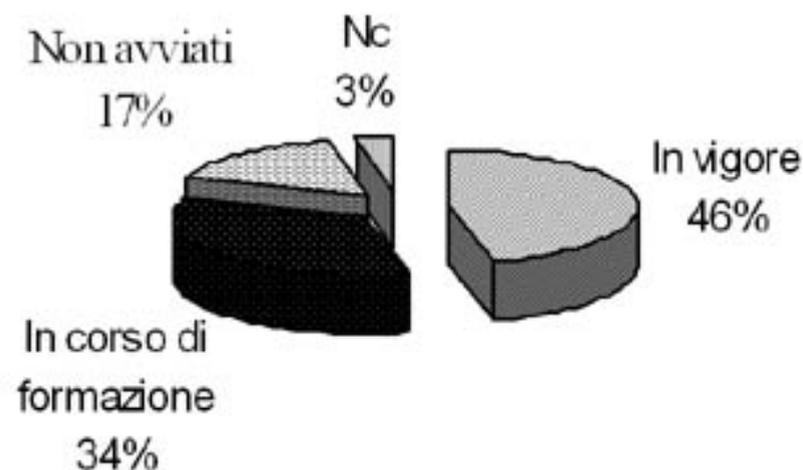
**ESEMPIO: Parchi nazionali inglesi, olandesi, cechi; parchi nazionali e regionali spagnoli, tedeschi, italiani (in genere i piani dei parchi di recente formazione)**

# Stato della pianificazione dei Parchi Nazionali e Regionali in Europa ed in Italia

Europa



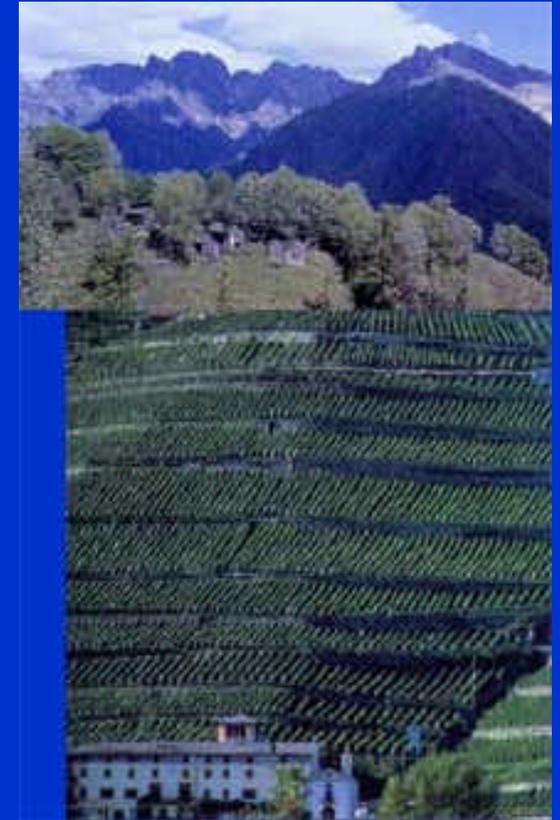
Italia



(CED PPN: Europa, 1999, Italia, 2001)

## 5. Caratteri specifici del piano del parco

- Il piano del parco non è solo un piano urbanistico, né solo un piano naturalistico, né solo un piano ambientale paesistico, ma è un *piano integrato*
- Il piano ricerca infatti l'integrazione tra: gli aspetti ambientali che sono prioritari e quelli territoriali e paesistici, economici e sociali
- Il piano si configura come un processo che non finisce, anzi si avvia con la sua formazione, di conoscenza, di comunicazione, di coinvolgimento volto a individuare strategie praticabili di miglioramento dei processi ambientali ed economico sociali



## **6. Multidisciplinarietà e interdisciplinarietà delle analisi e delle competenze**

- **Le principali analisi del piano:**
  - **gli aspetti geologici, geomorfologici e idrogeologici;**
  - **gli aspetti botanici e vegetazionali;**
  - **gli aspetti faunistici;**
  - **gli aspetti forestali;**
  - **gli aspetti agricoli e zootecnici;**
  - **gli aspetti territoriali e urbanistici;**
  - **gli aspetti paesistici;**
  - **la pianificazione e i vincoli;**
  - **gli aspetti socio-economici**

.....

## 7. Rapporti tra piano del parco, programmazione e le altre pianificazioni

- Cambia il rapporto tra parchi e contesto, poiché la stessa conservazione del parco si raggiunge solo attraverso il cambiamento dei modelli di gestione del territorio in cui esso è inserito

- Cambia il rapporto tra pianificazione e programmazione



piano per il parco

piano pluriennale di sviluppo economico e sociale

regolamento

- **Due strumenti, diverse finalità, diverse competenze**

- **piano per il parco** 

- **quadro strategico di riferimento per la gestione del parco**

- **Ente parco**

- **piano pluriennale di sviluppo economico e sociale** 

- **piano per lo sviluppo locale sostenibile del parco**

- **Comunità del parco**

# Pianificazione del Parco e Pianificazione locale: la ricerca di un dialogo

Due strumenti diversi tra loro che si trovano a confrontarsi sullo stesso territorio o in territori strettamente contigui

## Caratteri dei due strumenti:

- **piano del parco**, un piano speciale per l'area protetta, di competenza dell'ente parco, con contenuti insieme naturalistici, paesistici e territoriali, di scala vasta; ha come obiettivo primario la tutela dei valori naturali, ambientali e culturali cui si aggiungono gli obiettivi della fruizione pubblica e dello sviluppo economico e sociale delle collettività locali;
- **piano regolatore comunale**, strumento ordinario di gestione del territorio di competenza del comune, è un piano urbanistico, il cui scopo primario è l'organizzazione degli usi del suolo a scala locale, anche se i suoi contenuti trovano riferimenti in politiche per lo sviluppo e, in modo sempre più pervasivo, in politiche ambientali, specie nelle regioni con legislazione urbanistica riformata e con politiche ambientali avanzate.

## **Rapporti tra i due strumenti:**

- i due piani si trovano a interferire o a confrontarsi sia all'interno dell'area del parco, che nel contesto territoriale adiacente. All'interno del parco, il piano sostituisce il piano regolatore e il comune è tenuto a rispettarlo, riservando le proprie competenze alle aree esterne al parco. Questa soluzione della legge si rivela di difficile o impossibile praticabilità, specie nelle situazioni di centri abitati compresi nel parco.

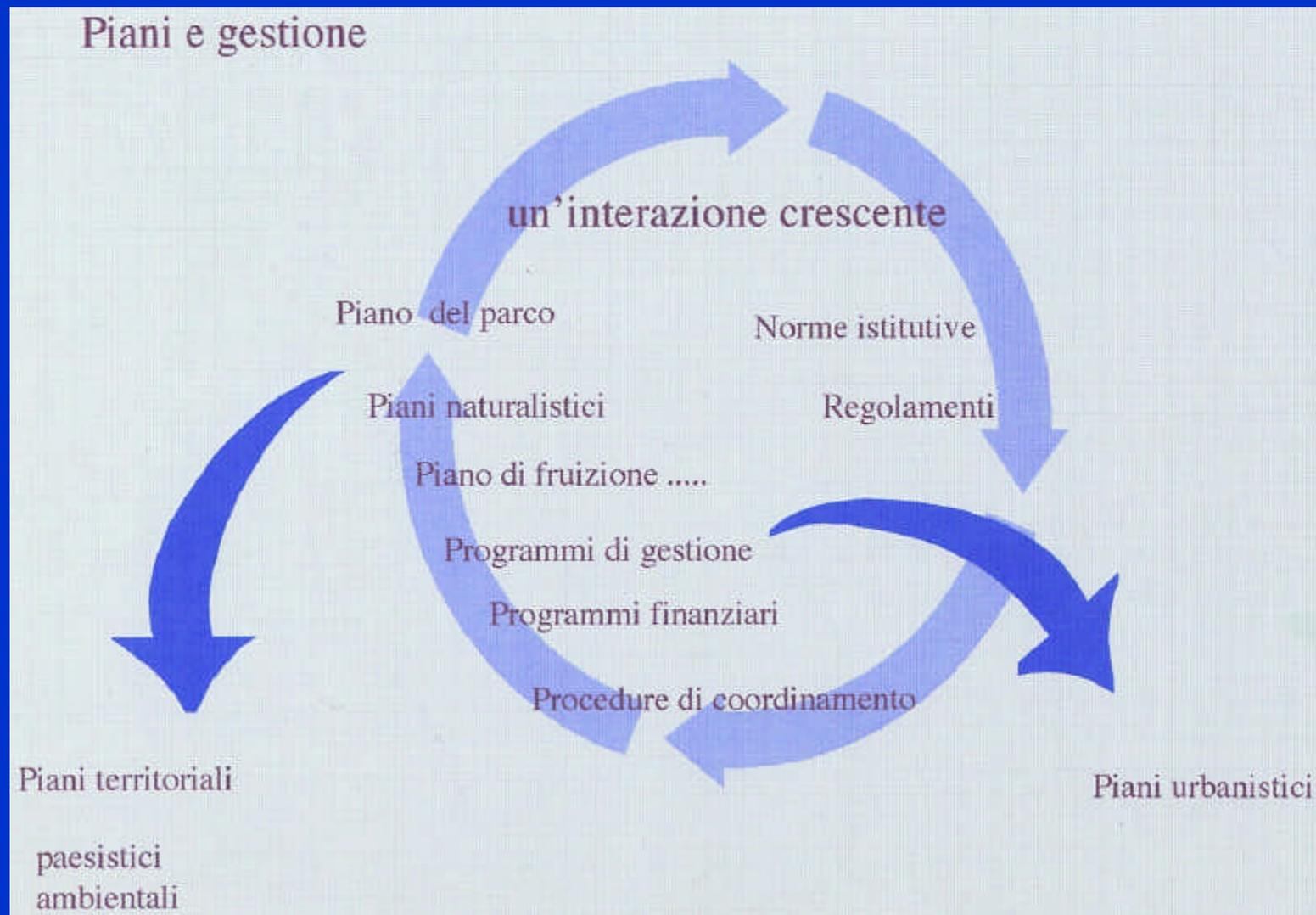
## **Difficoltà di dialogo:**

- le difficoltà derivano dalle differenze che contraddistinguono i due piani, quello del parco un piano strutturale, quello urbanistico (nella forma tradizionale) un piano regolativo e con obiettivi e contenuti sostanzialmente diversi, come sopra richiamato.

## **Orientamenti per un cambiamento:**

- non è possibile separare il piano del parco dagli altri piani, questa separazione è conflittuale con le stesse finalità dei parchi;
- non basta il dialogo volontario;
- la sostitutività del piano del parco su tutti gli strumenti di pianificazione, piuttosto che come atto autoritativo, va intesa come esito di una concertazione tra i soggetti coinvolti.

- **Piani e gestione**



- ***La gestione***

**La gestione, come la pianificazione, diviene un'attività complessa:**

- **non esclusiva dell'Ente parco, ma partecipata (co-management)**
- **richiede nuove competenze per la progettazione degli interventi**
  - per il reperimento dei finanziamenti**
  - per la risoluzione dei conflitti**
  - per le relazioni pubbliche....**
- **si intreccia strettamente con la gestione del territorio di contesto**
  - per ragioni di connettività ecologica**
  - per ragioni di promozione della fruizione e dello sviluppo economico, sociale, culturale locale**
- **si deve confrontare con scale spaziali e temporali diverse**

- ***Il monitoraggio***

Un processo gestionale adattivo, di cui il piano ha segnato le strategie, che segue la dinamica dei processi in corso e che deve essere monitorato per consentire gli adeguamenti necessari al cambiare delle situazioni nel tempo

**strumento necessario per verificare gli effetti delle azioni e per seguire una conservazione adattiva**