



**Ministero dell'Ambiente  
e della Tutela del Territorio**

## **Agenda 21 Locale Parco Nazionale d'Abruzzo del Lazio e del Molise**

### **Verso il PPES del Parco Nazionale d'Abruzzo del Lazio e del Molise**

#### **Bilancio dell'analisi preliminare e linee del programma economico**

**Emilio Chiodo - Franco Sotte**



••associazione **Alessandro Bartola**

---

Il presente rapporto è stato realizzato dal prof. Franco Sotte, docente di Economia agraria e di Economia del territorio presso la Facoltà di Economia dell'Università Politecnica delle Marche, e dal dott. Emilio Chiodo, collaboratore del Dipartimento di Economia presso la stessa Università, nell'ambito delle attività previste nel progetto di Agenda 21 locale del Parco Nazionale d'Abruzzo, del Lazio e del Molise.

Il rapporto si basa sui risultati delle analisi del gruppo di lavoro incaricato della definizione del Documento strategico preliminare del PPES raccolte nello studio "*Analisi socio-economica dell'area del Parco Nazionale d'Abruzzo, del Lazio e del Molise*", nonché sulle precedenti esperienze di pianificazione in aree protette, in particolare sui "*Quaderni del Parco*", redatti nell'ambito del piano pluriennale economico e sociale del Parco del Conero.

Il rapporto è frutto del lavoro congiunto degli autori, tuttavia, in particolare:

- ◆ Emilio Chiodo ha elaborato il capitolo 2 e i paragrafi 3.2, 4.2, 5.3.1, 5,4
- ◆ Franco Sotte ha elaborato il capitolo 1, i paragrafi 3.1, 4.1, e il capitolo 5

L'attività di ricerca si è avvalsa del supporto organizzativo e logistico dell'Associazione "Alessandro Bartola" – Studi e ricerche di economia e di politica agraria, presso il Dipartimento di Economia dell'Università Politecnica delle Marche.

**INDICE**

<b>1.</b>	<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>ELEMENTI PER UNA ANALISI DELL'ECONOMIA NEL PARCO .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1</b>	<b>La struttura demografica e sociale.....</b>	<b>6</b>
2.1.1	Alcune caratteristiche distintive dell'area del Parco.....	6
2.1.2	I caratteri demografici dei comuni del Parco .....	7
2.1.3	I comuni del Parco nelle relazioni con i sistemi locali di riferimento.....	10
<b>2.2</b>	<b>Alcune note sull'economia nel Parco.....</b>	<b>11</b>
2.2.1	L'economia del turismo .....	11
2.2.2	L'economia dell'agricoltura .....	14
2.2.3	L'economia dell'industria e dei servizi.....	16
2.2.4	L'economia legata alle abitazioni.....	17
<b>2.3</b>	<b>I servizi pubblici nell'area del Parco .....</b>	<b>18</b>
2.3.1	Le difficoltà operative dei piccoli comuni di montagna.....	18
2.3.2	L'analisi dei Certificati del conto di bilancio .....	18
<b>2.4</b>	<b>La progettualità dell'Ente Parco.....</b>	<b>20</b>
<b>3.</b>	<b>QUADRO DI RIFERIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE INTEGRATA DEL PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO, DEL LAZIO E DEL MOLISE .....</b>	<b>24</b>
<b>3.1</b>	<b>Rapporti tra il Piano del Parco ed il Piano Pluriennale Economico-Sociale .....</b>	<b>24</b>
<b>3.2</b>	<b>La programmazione nel Parco rispetto agli strumenti ordinari di programmazione.....</b>	<b>25</b>
3.2.1	Parchi e territorio .....	25
3.2.2	Il ruolo delle aree protette nella nuova programmazione .....	26
3.2.3	Una analisi dell'offerta di politiche.....	27
<b>4.</b>	<b>OBIETTIVI E STRUMENTI PER IL PIANO SOCIO-ECONOMICO .....</b>	<b>28</b>
<b>4.1</b>	<b>I punti di riferimento .....</b>	<b>28</b>
4.1.1	Il parco come luogo generalizzato delle qualità.....	28
4.1.2	Il Parco come luogo di integrazione .....	28
4.1.3	Il Parco come luogo delle differenze .....	29
4.1.4	Un Parco che impara .....	29
4.1.5	Un Parco che si fa conoscere.....	30
<b>4.2</b>	<b>Le idee progettuali .....</b>	<b>30</b>
4.2.1	La definizione di idee progettuali in una logica di integrazione .....	30

4.2.2	Una prima griglia di definizione delle idee progettuali .....	32
<b>5.</b>	<b>LA PROGRAMMAZIONE COME APPROCCIO OPERATIVO .....</b>	<b>33</b>
<b>5.1</b>	<b>I principi: una sola programmazione per una azione collettiva .....</b>	<b>33</b>
<b>5.2</b>	<b>Le azioni.....</b>	<b>34</b>
5.2.1	Economia di fruizione: fin dove arriva il mercato.....	34
5.2.2	Economia di manutenzione: dove occorre la tutela contrattuale della natura....	34
<b>5.3</b>	<b>Le risorse.....</b>	<b>35</b>
5.3.1	Un bilancio consolidato per il Parco .....	35
5.3.2	Gli strumenti di programmazione esistenti.....	35
<b>5.4</b>	<b>Un agenda dei lavori.....</b>	<b>36</b>
5.4.1	I "Quaderni" di approfondimento.....	36
5.4.2	I risultati: le schede intervento .....	38
<b>5.5</b>	<b>Considerazioni conclusive .....</b>	<b>42</b>
<b>6.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>43</b>

## 1. INTRODUZIONE

Il presente documento è finalizzato ad aprire un confronto tra i responsabili politici dell'Ente Parco Nazionale d'Abruzzo, del Lazio e del Molise, le altre Istituzioni pubbliche che hanno direttamente o indirettamente competenze che influiscono sul territorio del Parco e sugli equilibri socio-economici che lo riguardano (Comuni, Comunità Montane, Province, Regioni), le istituzioni rappresentative degli interessi organizzati e i singoli attori privati che operano nel Parco e sono interessati al suo sviluppo.

Obiettivo finale è l'individuazione di una strategia e di una serie di azioni conseguenti che coinvolgano tutti i soggetti sopra richiamati e che costituiscano l'ossatura del PPES sulla cui base avviare le azioni attuative.

Per le ragioni ora esposte il presente documento costituisce un preliminare del PPES nel senso che conclude una prima fase di lavoro del gruppo di ricerca. Esso è comunque un documento del tutto aperto, nel senso che non propone delle scelte, che saranno precisate attraverso il confronto e i successivi approfondimenti, esso propone invece un metodo, una analisi ed una serie di opzioni derivate dall'esperienza diffusa in Italia ed all'estero (specie nei Parchi) che traducano in pratica la connessione sviluppo economico e tutela-valorizzazione degli ambienti naturali.

Il carattere aperto del documento riguarda soprattutto il concreto progetto cui dare forma e sostanza nel seguito del lavoro: in questa direzione si attendono e si sollecitano integrazioni e aggiustamenti, restando inteso che comunque anche in fase attuativa saranno necessarie tempestive valutazioni sul programma in corso di realizzazione dalle quali derivare gli opportuni aggiustamenti.

D'altra parte, il PPES che si intende redigere intende fare leva su tutte le risorse disponibili e mobilitabili. Ciò significa che esso si fonda ovviamente sulle risorse dell'Ente Parco, ma che intende proporre una opportunità per l'investimento di risorse pubbliche e private di altri soggetti la cui destinazione e consistenza, i cui tempi, le cui modalità di impiego sono definite indipendentemente dalle scelte del Parco. Il PPES deve quindi essere aperto anche in questo senso, di permettere l'aggregazione di forze e risorse nel corso della sua stessa esecuzione secondo un processo modulare solo in parte descrivibile a priori.

Questo documento non scende nei dettagli delle singole tematiche che vengono presentate. Tale compito è affidato ad una serie di approfondimenti successivi che si intende proporre nel seguito del lavoro di redazione del Piano Pluriennale Economico e Sociale.

Esso si basa principalmente, oltre che sulle esperienze realizzate dal gruppo di lavoro nell'ambito della programmazione economica delle aree protette e sulle riflessioni teoriche elaborate in base a queste esperienze, sugli studi svolti in via preliminare sulla realtà socio-economica dell'area del Parco dal gruppo di lavoro del PPES nell'ambito dell'Agenda 21 locale del Parco Nazionale d'Abruzzo, del Lazio e del Molise.

Questi studi hanno dato luogo al **Quaderno "Analisi socio-economica dell'area del Parco Nazionale d'Abruzzo, del Lazio e del Molise"**, che rappresenta la base conoscitiva di questo lavoro e rappresenta parte integrante del Documento strategico preliminare del Piano.

## 2. ELEMENTI PER UNA ANALISI DELL'ECONOMIA NEL PARCO

### 2.1 La struttura demografica e sociale

#### 2.1.1 Alcune caratteristiche distintive dell'area del Parco

Il Parco Nazionale d'Abruzzo, del Lazio e del Molise si presenta come una realtà complessa, facente parte di un sistema territoriale disomogeneo dal punto di vista geografico, amministrativo e socio-economico.

Dal punto di vista amministrativo il Parco ricade infatti in tre Province di tre Regioni diverse (L'Aquila, Frosinone, Isernia) e addirittura in sei Comunità montane (quattro abruzzesi, una laziale e una molisana). La caratteristica comune dal punto di vista amministrativo è la classificazione montana dei comuni (tutti i comuni appartengono a Comunità montane).

Nell'analisi delle dinamiche sociali ed economiche non è sufficiente però considerare i soli confini amministrativi, in quanto non sempre sono rappresentativi delle dinamiche stesse, espresse principalmente dalle interrelazioni che intercorrono tra i soggetti operanti sul territorio.

Nell'analisi si è fatto quindi riferimento da un lato all'intero perimetro dei comuni appartenenti al Parco (e non ai confini amministrativi del Parco stesso), in quanto l'unità comunale è quella che meglio può essere utilizzata come livello di analisi, e dall'altro alle relazioni che intercorrono tra i comuni nell'ambito dei Sistemi locali di riferimento.

A livello economico e sociale il Parco fa parte infatti di un sistema territoriale molto vasto e differenziato al suo interno, che può essere identificato attraverso lo strumento di analisi dei Sistemi locali del lavoro. I Sistemi locali del lavoro sono aggregati di comuni elaborati dall'ISTAT nel 1981 e nel 1991 in base ai dati censuari, finalizzati ad aggregare tra loro quei comuni che hanno forti interrelazioni socio-economiche (misurate dagli spostamenti per motivi di lavoro e di studio). Ogni Sistema locale individuato dall'ISTAT ha un comune "centrale", verso cui si concentrano principalmente tali flussi.

Analizzando sotto questa ottica i comuni del Parco si nota come essi siano compresi in sette Sistemi locali: Avezzano, San Benedetto dei Marsi, Sulmona e Castel di Sangro in Abruzzo, Cassino e Sora nel Lazio, Venafro in Molise. Il Parco fa quindi parte di un sistema di relazioni socio-economiche molto più ampio e complesso rispetto ai suoi confini territoriali, comprendente 150 comuni e una popolazione di oltre 400 mila abitanti, che ne condiziona, le performance e le dinamiche di sviluppo.

Non considerando queste interrelazioni si correrebbe il rischio di fornire interpretazioni errate delle dinamiche evolutive dei singoli comuni del Parco o di gruppi di essi, che possono essere determinate più che dall'appartenenza al territorio del Parco dalle relazioni che intrattengono con i territori circostanti, ed in particolare con i comuni "capoluogo" dei sistemi locali di riferimento.

Una prima parola chiave per la comprensione dell'economia del Parco è quindi quella della *disomogeneità*, per cui esistono differenti performance e diversi percorsi evolutivi dei comuni, legati alle dinamiche differenti dei diversi sistemi locali a cui appartengono.

Un secondo elemento che caratterizza invece i comuni del Parco, accomunandoli tra loro, è quello della generale *marginalità* rispetto ai sistemi locali di riferimento. Con la

parziale eccezione di Pescasseroli, che vedremo essere al centro di un proprio sotto-sistema locale, i centri del Parco presentano infatti caratteristiche di sostanziale dipendenza rispetto ai sistemi locali di riferimento. Tale dipendenza si manifesta nella carenza di servizi (scolastici, sanitari, amministrativi, ecc.), localizzati per la maggior parte al di fuori del Parco, e dall'analisi degli spostamenti per motivi di lavoro, che vede un forte flusso di pendolarismo dai comuni del Parco verso le aree vallive limitrofe. Questi elementi disegnano anche un'immagine di parco in cui prevale la funzione residenziale rispetto a quella produttiva, nonostante lo sviluppo dell'economia turistica.

Un terzo elemento caratterizzante l'area del Parco è la distinzione tra comuni "interni" ed "esterni" all'area protetta. Con i primi si identificano quei centri abruzzesi dell'Alta Val di Sangro che storicamente hanno avuto il centro abitato all'interno del Parco (Barrea, Villetta Barrea, Civitella Alfedena, Opi, Pescasseroli; a questi si è recentemente aggiunto il comune di Bisegna). A tale distinzione, utilizzata in numerosi studi nel passato, non corrispondono sempre dinamiche socio-economiche chiaramente identificabili (a livello interpretativo fornisce a nostro avviso indicazioni maggiori l'analisi per sistemi locali), ma è innegabile che questi comuni abbiano risentito in modo molto più forte della presenza del Parco, sia per l'economia generata dal Parco stesso attraverso gli investimenti, sia per le dinamiche di sviluppo turistico legate all'immagine che il Parco ha a livello nazionale ed internazionale.

Forse è ancora più esatto evidenziare come siano però i comuni "esterni" ad aver risentito poco, fino ad ora, dell'appartenenza ad un Parco di tale fama e importanza, sia in termini di ricaduta di immagine che di sviluppo di dinamiche economiche positivamente legate alla presenza di un'area protetta.

### *2.1.2 I caratteri demografici dei comuni del Parco*

Il Parco interessa attualmente il territorio di 27 comuni, 14 localizzati in provincia dell'Aquila, 8 in provincia di Frosinone e 5 in provincia di Isernia. Naturalmente il peso dei singoli comuni nel Parco varia in modo molto rilevante: solo 5 comuni (Pescasseroli, Opi, Bisegna, Picinisco, Barrea) rappresentano oltre il 50% della superficie totale del Parco e 14 comuni su 27 occupano il 90% della superficie totale.

Allo stesso modo è molto diverso il peso del Parco all'interno dei vari comuni: sette di essi hanno oltre il 50% del territorio ricadente nell'area del Parco (Pescasseroli, Opi, Bisegna, Civitella Alfedena, Pizzone, Villetta Barrea, Picinisco), mentre gli altri sono interessati per percentuali di superficie molto minori.

A livello demografico la caratteristica principale è la presenza di numerosi centri di piccole o piccolissime dimensioni: la popolazione totale all'ultimo censimento è di 31.000 abitanti, con una dimensione media di 1.500 abitanti per comune.

Ben 15 centri però hanno una popolazione al di sotto dei mille abitanti (e 5 centri addirittura al di sotto dei 500: Civitella Alfedena, Pizzone, Bisegna, San Biagio Saracinisco, Opi) mentre il comune più grande (Alvito) ha una popolazione che supera di poco i tremila.

Alla piccola dimensione si accompagna inoltre la forte dispersione su di un territorio molto vasto, con una superficie di 130.000 ettari (di cui 51.000 di territorio protetto); il 70% dei comuni ha una densità inferiore a 30 abitanti per kmq e la densità media del Parco è di 24 abitanti per kmq.

Già queste caratteristiche evidenziano alcuni elementi di criticità dell'area, ulteriormente confermati con la considerazione degli indici di composizione della popolazione, che tendono ad identificare le principali caratteristiche della popolazione in termini di presenza di persone anziane (indice di vecchiaia), di carico sociale che deve sopportare la popolazione attiva (indice di dipendenza), di capacità di sostituzione da parte di nuova forza lavoro della popolazione che abbandona l'attività lavorativa per il raggiungimento dei termini di età (indice di ricambio).

Ulteriori dati utili al completamento dell'analisi sulla struttura sociale della popolazione sarebbero quelli relativi alla popolazione attiva (cioè la popolazione presente sul mercato del lavoro), agli occupati e ai disoccupati, al livello di istruzione<sup>1</sup>.

Il primo elemento che emerge, considerando la struttura per età della popolazione residente, è la presenza di un'alta percentuale di popolazione anziana, che nell'intera area è oltre un quarto della popolazione totale; alcuni comuni presentano poi delle situazioni estreme come Ortona dei Marsi (49% di popolazione al di sopra dei 65 anni) e Villalago (41%).

L'indice di dipendenza mette in evidenza la difficoltà che, data la presenza di un'alta percentuale di anziani, la popolazione in età lavorativa (quindi compresa tra i 15 e i 65 anni) deve sopportare, avendo a proprio carico persone invece inattive (giovani ed anziani); tale indice è pari al 65% per il totale del Parco, con punte molto elevate in alcuni comuni (Ortona dei Marsi, Villalago, Pizzone). Infine l'indice di ricambio, pari al 107% per il Parco, indica come in totale la popolazione che si affaccia al mercato del lavoro (per ipotesi quella compresa tra 14 e 19 anni) non sia in grado di reintegrare i residenti che invece tenderanno nei prossimi anni a ritirarsi dal lavoro (popolazione compresa tra i 60 e i 64 anni).

In generale l'insieme di questi indici conferma, pur con alcune differenze tra i comuni, una struttura della popolazione molto sbilanciata dalla forte presenza di anziani e in cui la popolazione attiva deve sopportare quindi un elevato carico sociale; questo carico sociale non è però formato da giovani generazioni, la cui presenza è molto limitata e che non sembrano in grado di dare adeguata continuità alle classi di popolazione attualmente attive.

Se queste considerazioni valgono per la generalità dei comuni del Parco, vi sono alcuni casi di particolare evidenza, dove si presentano congiuntamente indici al di sopra della media e una popolazione molto limitata; per questi comuni (quali Bisegna, Pizzone, Villalago, Ortona dei Marsi) la questione demografica assume una rilevanza prioritaria, in termini di servizi sociali ma anche del mantenimento sul territorio di un minimo di struttura sociale e produttiva.

La situazione attuale, sbilanciata verso le classi più anziane della popolazione, è però il frutto dell'evoluzione avvenuta dal secondo dopoguerra ad oggi, dove la forte emigrazione ha fatto scendere la popolazione del Parco dai 55 mila abitanti del 1951 ai 31 mila del 2001, con una diminuzione del 44%; questo fenomeno è comune, seppure con modalità e tempi diversi, alla maggior parte della montagna italiana ma ha toccato in alcuni centri del Parco punte allarmanti.

In generale, sul fenomeno dello spopolamento, si possono effettuare alcune considerazioni:

---

<sup>1</sup> Tali dati, rilevati principalmente grazie ai censimenti della popolazione, non sono ancora disponibili al momento della redazione del presente documento per quanto riguarda il Censimento ISTAT del 2001, per cui si è deciso di non prenderli in considerazione piuttosto che utilizzare dati che, essendo di oltre 10 anni fa, potrebbero risultare fuorvianti.

- nell'arco dell'intero cinquantennio ha riguardato tutti i comuni, anche se il risultato finale è molto diverso (ai due estremi Ortona dei Marsi ha il 30% della popolazione del 1951, Campoli Appennino il 95%);
- negli ultimi 20 anni si è assistito ad un forte rallentamento della diminuzione della popolazione, ma gli andamenti si sono diversificati nei diversi comuni; mentre per alcuni è continuata una preoccupante diminuzione (Barrea, Bisegna, Ortona dei Marsi, San Biagio saracinisco, Filignano, Pizzone) per altri la perdita è stata molto modesta e in alcuni casi vi è stato anche un aumento;
- in generale la tendenza è stata più accentuata nei comuni del Parco rispetto ai sistemi locali di riferimento, ad ulteriore dimostrazione della marginalità di questi comuni; anche in questo caso vi sono alcune rilevanti eccezioni come Pescasseroli, Scontrone, Campo Appennino.

Il fenomeno migratorio del secondo dopoguerra e il conseguente sbilanciamento della popolazione verso le classi di età più anziane fa dunque sentire i suoi effetti sull'andamento attuale; un ulteriore approfondimento ha permesso infatti di verificare quanto il saldo attuale della popolazione dipenda dal "saldo naturale" (cioè dall'andamento delle nascite e dei decessi) e dal "saldo migratorio" (cioè dalle cancellazioni e iscrizioni) di ogni comune.

I risultati mostrano che in generale il saldo naturale è negativo per quasi tutti i comuni, che vedono quindi la loro popolazione diminuire per via del maggior numero di morti rispetto ai nati; tale andamento è compensato però dal saldo migratorio: nell'ultimo ventennio in molti centri, ed è in questo caso che si riscontrano le maggiori differenze tra i comuni, sono maggiori le iscrizioni (quindi le persone che vengono a stabilirsi nel comune) rispetto alle cancellazioni (quindi le persone che trasferiscono la propria residenza in altri comuni o all'estero). Tale andamento è molto diversificato sia nel tempo che tra i diversi comuni e nella sua composizione assume una certa importanza la presenza di una rilevante componente di stranieri, provenienti principalmente dai paesi dell'est e dagli altri paesi extra-europei.

E' proprio la presenza di un saldo migratorio positivo che può segnare (dato che il saldo naturale è fortemente condizionato dal grande numero di anziani) un'inversione di tendenza nell'andamento della popolazione del parco. Proprio in questo senso potrebbero muoversi le politiche sociali, cercando di migliorare i servizi e la qualità della vita, per limitare da un lato le cancellazioni e per incentivare dall'altro i trasferimenti verso l'area.

Il problema demografico, ed in particolare la presenza di una sufficiente popolazione attiva, ha inoltre influenza sulla possibilità di attivare dei processi economici interni all'area considerata: non sempre infatti le opportunità del mercato o le politiche di incentivi alla creazione di occasioni di reddito e di impresa possono essere sfruttati adeguatamente per la carenza di adeguate risorse umane.

Ridotte dimensioni dei comuni, forte presenza di popolazione anziana, insediamento di nuovi soggetti provenienti dall'esterno dell'area sono quindi tutti elementi che influenzano direttamente le dinamiche economiche interne al territorio; la dimensione relativamente ridotta del Parco, che rende particolarmente scarsa la sua capacità di auto-contenimento dei fenomeni socio-economici e la contiguità del Parco con un sistema socio-economico ed insediativo consistente, aprono invece il problema delle relazioni del Parco stesso con l'esterno.

### 2.1.3 I comuni del Parco nelle relazioni con i sistemi locali di riferimento

L'analisi delle relazioni dei comuni del Parco tra di loro e con i sistemi locali di appartenenza risulta di primaria importanza per comprendere l'economia dell'area e le sue tendenze evolutive.

Come accennato in precedenza i comuni del Parco fanno parte di un sistema territoriale molto vasto e differenziato al suo interno, che può essere identificato attraverso lo strumento di analisi dei Sistemi locali del lavoro. I Sistemi locali del lavoro sono insiemi di comuni elaborati dall'ISTAT in base ai dati censuari, finalizzati ad aggregare tra loro quei comuni che hanno forti interrelazioni socio-economiche.

Le relazioni tra i comuni del Parco e i sistemi locali di riferimento sono misurate dagli spostamenti per motivi di lavoro e di studio: l'ISTAT ha infatti stimato per ogni comune (in base ad un procedimento di comparazione dei dati dei Censimenti dell'Industria – che misura gli addetti alle attività economiche in un comune – e dei Censimenti della popolazione – che misura invece i residenti occupati in un comune) quanti lavoratori, per esempio, si spostano giornalmente (pendolarismo) per andare a lavorare al di fuori del comune e quanti invece vi giungono per motivi di lavoro, verificandone quindi anche la destinazione e la provenienza.

L'analisi di questi dati permette quindi di stabilire quali relazioni ogni comune intrattiene con i comuni limitrofi e quali siano i principali centri di riferimento per ogni comune. L'analisi degli spostamenti per motivi di lavoro viene poi integrata da quella degli spostamenti per motivi di studio, che può essere considerata una variabile che approssima l'offerta e la domanda di servizi sociali.

Analizzando sotto questa ottica i comuni del Parco si nota come essi siano compresi in sette Sistemi locali: Avezzano, San Benedetto dei Marsi, Sulmona e Castel di Sangro in Abruzzo, Cassino e Sora nel Lazio, Venafro in Molise.

L'analisi svolta ha permesso di identificare alcuni tratti caratteristici dell'area:

- per la loro conformazione geografica, per la limitata offerta di servizi e per la scarsità di popolazione residente i comuni del Parco tendono ad essere molto integrati all'area esterna al parco stesso, ed in particolare con i comuni centrali dei diversi sistemi locali di riferimento (Avezzano, Sora, Cassino, ecc.);
- verso questi sistemi locali assumono però una posizione di "marginalità", in quanto è molto maggiore la forza lavoro che dai comuni del parco si sposta per un lavoro esterno al parco stesso che l'inverso: i comuni non sono in grado quindi di attrarre "risorse umane" dall'esterno ma sono al contrario fornitori di forza lavoro; lo stesso vale per gli spostamenti legati a motivi di studio.

Esistono d'altro canto delle caratteristiche peculiari ai diversi sistemi di comuni:

- Pescasseroli è l'unico comune ad avere un numero di entrate per motivi di lavoro maggiore rispetto alle uscite; pur appartenendo secondo la classificazione ISTAT al sistema locale del lavoro di San Benedetto dei Marsi, esso rappresenta il comune centrale di un gruppo di centri dell'Alto Sangro (Opi, Villetta Barrea, Civitella Alfedena) ed offre autonomamente occasioni di lavoro ai propri residenti, che infatti si spostano meno rispetto ad altri comuni tanto da attrarre anche forza lavoro dall'esterno;
- i comuni appartenenti al sistema locale di Castel di Sangro (Scontrone, Alfedena, Barrea) hanno un forte legame di integrazione con questo sistema locale, dimostrato da uno scambio notevole di forza lavoro sia in entrata che in uscita;
- i centri dell'alta valle del Sagittario (Scanno e Villalago) formano invece un sistema più chiuso, in cui sia le entrate che le uscite rappresentano una quota di

lavoro bassa rispetto al totale della forza lavoro; le uscite sono però molto maggiori delle entrate per cui il sistema “perde” lavoratori rispetto al sistema locale di Sulmona;

- i comuni di Campoli Appennino e Pescosolido, appartenenti al sistema locale di Sora, mostrano un andamento della popolazione positivo negli ultimi anni e un forte pendolarismo per motivi di lavoro; la vicinanza con la città di Sora può far ipotizzare una differenziazione delle funzioni, in cui la città principale funge da centro di servizi e di occupazione e i comuni del circondario mantengono una funzione principalmente residenziale;
- tutti gli altri comuni risultano deficitari rispetto alla forza lavoro, per cui le uscite di lavoratori sono molto maggiori delle entrate, con spostamenti notevoli verso i rispettivi sistemi di riferimento (San Benedetto dei Marsi, Avezzano, Sora, Cassino, Venafro).

In totale, nell'area del Parco, oltre il 50% dei lavoratori residenti si sposta per motivi di lavoro, la maggior parte all'esterno del Parco stesso. La stessa tendenza è confermata poi, anche in modo maggiormente accentuato, dal pendolarismo per motivi di studio, legato alla mancanza delle strutture di formazione superiore ed in alcuni casi anche delle scuole dell'obbligo.

La presenza di un forte flusso di pendolarismo, oltre a segnalare la generale carenza di opportunità di lavoro e di servizi, può favorire la tendenza a che i flussi nel lungo periodo diventino da pendolari a veri e propri spostamenti di residenza, quindi ad un'ulteriore perdita di popolazione per i comuni del parco.

Le alternative al verificarsi di questa situazione possono essere ricercate da un lato nella creazione di nuove opportunità di lavoro e di reddito nelle aree interne al parco e dell'altra nell'accentuare le funzioni residenziali di questi comuni, per cui la qualità della vita, dei servizi offerti, dell'ambiente, può spingere a giustificare la permanenza dei cittadini residenti o il nuovo insediamento di altri nonostante le attività lavorative si svolgano in altri centri.

## 2.2 Alcune note sull'economia nel Parco

L'analisi delle attività economiche dell'area riveste nel presente studio un carattere preliminare. Non vuole avere pertanto pretese di completezza ma solamente mettere in evidenza alcuni nodi problematici ed evidenziare alcune “linee guida” per successivi approfondimenti monografici.

Non è stato infatti possibile, nell'ambito di questi studi di carattere preliminare, trattare in modo approfondito i caratteri delle attività produttive dell'area, sia per quanto riguarda il settore artigianale e industriale sia per quanto riguarda il settore terziario (commercio e servizi). Sarebbe inoltre opportuno verificare le connessioni esistenti tra i diversi settori, ed in particolare tra attività industriali e artigianali e turismo, e di quest'ultimo con il settore commerciale e dei servizi in senso più ampio.

### 2.2.1 L'economia del turismo

Il sistema turistico è presente nell'area del Parco in tutta la sua complessità, sia in termini di presenza dell'intera gamma tipologica delle strutture ricettive (alberghiere, extra-

alberghiere, seconde case), sia in termini di diversificazione dei servizi offerti (escursionismo, educazione ambientale, servizi per gli sport estivi ed invernali, attività commerciali e di fruizione del tempo libero, artigianato e vendita di prodotti agroalimentari, ecc.), sia in termini delle tipologie di domanda turistica, che varia dal turismo montano al “turismo verde” al turismo legato agli sport invernali.

D’altro canto sono molti e diversificati gli attori del sistema turistico del Parco, a partire dall’Ente parco stesso, che interviene nel settore con cospicui investimenti ma anche con attività dirette, alle società e cooperative di servizi turistici, ai soggetti gestori delle strutture ricettive.

L’analisi svolta ha riguardato, all’interno di questo ambito complesso e che rappresenta uno dei principali nodi per lo sviluppo dell’area, soprattutto lo studio della domanda e dell’offerta turistica per quanto riguarda la capacità ricettiva.

Sono pertanto state analizzate la consistenza e la tipologia delle strutture ricettive del parco, nonché i flussi turistici che utilizzano tali strutture in termini di consistenza, provenienza geografica ed evoluzione temporale.

La galassia del turismo del Parco necessiterebbe almeno di due ulteriori importanti approfondimenti, che richiederebbero appositi studi che esulano dal presente lavoro:

- la quantificazione e l’analisi del turismo “escursionistico”, cioè di quei turisti che visitano il Parco in giornata e, non pernottando, non vengono registrati dalle statistiche ufficiali; rappresentano senz’altro una quota importante del turismo del Parco, sia per consistenza che per impatto sull’ambiente in determinate aree ed in particolari periodi dell’anno, ma non possono essere analizzati se non attraverso indagini dirette “sul campo”;
- la descrizione del “sistema turistico” del Parco nazionale, cioè dell’insieme dell’offerta turistica composta, oltre che dalle strutture ricettive, dalle attrattive naturalistiche e culturali e dalle loro modalità di fruizione, dall’offerta di servizi al turismo pubblici e privati, dalla presenza di attività complementari al turismo o ad esso contrapposte, ecc.

In base all’analisi dell’offerta turistica in termini di capacità ricettiva dell’area del Parco possono essere sintetizzate le seguenti considerazioni:

- una consistente presenza di strutture alberghiere;
- una forte concentrazione delle stesse in alcuni comuni del Parco, tutti del versante abruzzese;
- la presenza, anch’essa disomogenea, di diverse tipologie di strutture ricettive extra-alberghiere;
- la presenza di alcuni centri privi di strutture ricettive;
- l’esistenza di un elevatissimo numero di seconde case per vacanza.

I posti letto nelle 60 strutture alberghiere dell’area del Parco sono infatti oltre 3.000, una cifra considerevole ma concentrata solo in alcune località turistiche: quasi il 50% delle strutture ricettive dell’area sono infatti localizzate a Pescasseroli, 9 alberghi sono localizzati a Scanno e 4 a Civitella Alfedena e Villetta Barrea, tutti centri del versante abruzzese del Parco.

Negli altri comuni sono presenti una o al massimo due strutture alberghiere, e sono numerosi i comuni dove non vi è alcuna struttura: su 14 comuni del versante abruzzese 5 non hanno alcuna struttura alberghiera (Bisegna, Lecce nei Marsi, Ortona dei Marsi, Scontrone, Villavallelonga), solo 4 comuni su 8 del versante laziale sono dotati di alberghi e solo uno del versante molisano (Filignano).

Maggiormente diffusa è la presenza di strutture ricettive extra-alberghiere, in particolare campeggi, concentrati però tutti nel versante abruzzese del Parco, bed & breakfast ed affittacamere; la loro consistenza totale in termini di posti letto è però molto minore e potrebbe essere a nostro avviso molto più importante il ruolo di queste strutture nell'ambito dello sviluppo dell'offerta turistica del parco, specialmente nei centri minori.

Alcuni comuni sono infatti ancora del tutto privi di strutture ricettive, specialmente nei versanti laziale e molisano, e non sembrano quindi essere toccati dal turismo attivato dal Parco.

In particolare, pur essendo presenti in alcune località, sembrano avere un ruolo non determinante le strutture agrituristiche, che in altre regioni e nelle aree costiere dell'Abruzzo hanno avuto un notevole sviluppo negli ultimi anni, e i bed & breakfast, che possono invece giovare delle recenti normative regionali di semplificazione amministrativa e fiscale (normativa che ha invece bloccato lo sviluppo degli affittacamere, condizionati dagli elevati costi previdenziali e fiscali rispetto alle dimensioni limitate degli esercizi previste dalla legge, e che pure avevano avuto delle premesse di sviluppo positive nell'area del parco).

Se le strutture agrituristiche e i bed & breakfast potrebbero giovare da un lato di maggiori incentivi e contributi e dall'altro di minori costi di investimento e di gestione rispetto alle strutture alberghiere, il loro affermarsi potrebbe essere limitato d'altro canto dalla scarsa capacità promozionale che di solito queste strutture presentano, se non inserite in un più complesso sistema di offerta turistica.

Lo sviluppo di tali strutture e quindi a nostro avviso condizionato dal miglioramento dell'offerta turistica complessiva di quei centri che ancora risultano privi di un adeguato sistema di offerta.

La maggiore consistenza dell'offerta ricettiva è comunque legata alle seconde case utilizzate per vacanza; un calcolo esatto dei posti letto è di difficile realizzazione, non essendo legate a statistiche ufficiali, ed ancora meno è quindi possibile stimare con accettabile precisione le presenze turistiche, anche per la varietà del fenomeno che rappresentano. Maggiore approfondimento all'argomento sarà dato nell'analisi delle abitazioni del parco, ma la stima effettuata dall'Ancitel propone un'offerta nelle seconde case di circa 27.400 unità, distribuita in modo maggiormente uniforme tra i vari comuni del Parco (anche se Pescasseroli resta comunque il comune con la maggiore percentuale, il 26%).

Dal punto di vista della domanda turistica sono invece stati approfonditi i seguenti aspetti:

- l'andamento negli ultimi anni e la suddivisione tra strutture alberghiere ed extra-alberghiere;
- la composizione della domanda per provenienza geografica;
- la stagionalità delle presenze turistiche;
- il livello di utilizzo delle strutture.

L'andamento degli ultimi anni ha fatto registrare un aumento degli arrivi e delle presenze, che nel versante abruzzese del parco hanno raggiunto le 346 mila unità e nel versante laziale le 46 mila unità.

La maggior parte dei turisti del versante abruzzese sono italiani e provenienti dalle regioni del centro e del sud (in particolare, nell'ordine, Lazio, Campania e Puglia); esiste però una parte non trascurabile di turismo che proviene da regioni più lontane, quali la Lombardia, le Marche, la Toscana, la Sicilia e l'Emilia Romagna. Sono più limitate invece

le presenze di turisti stranieri (provenienti principalmente da Germania, Regno Unito, Paesi Bassi e Stati Uniti), che rappresentano una percentuale leggermente minore della media regionale.

Molto diversa è la situazione del versante laziale, caratterizzata da un turismo di tipo regionale, in quanto la grande maggioranza dei turisti proviene proprio dal Lazio. Anche il turismo straniero risulta maggiormente limitato e, a giudicare dai paesi interessati (USA, Belgio, Svizzera), potrebbe essere principalmente legato al ritorno degli emigrati ai paesi di origine.

Il dettaglio delle presenze per singoli comuni mostra anche in questo caso come esse siano concentrate nei comuni di Pescasseroli e Scanno.

L'analisi della stagionalità delle presenze permette di evidenziare alcune caratteristiche peculiari dei comuni del parco; rispetto ai principali comuni turistici della provincia (che basano la loro offerta soprattutto sugli sport invernali), i comuni del parco vedono il picco delle presenze nel periodo estivo, con una forte concentrazione nei mesi di luglio e di agosto; il comune di Pescasseroli presenta in più un livello notevole di presenze nei mesi che vanno da aprile a settembre, oltre ad una stagione invernale abbastanza sviluppata anche se meno importante rispetto alle altre località sciistiche della provincia.

Villetta Barrea si presenta come caso peculiare in quanto vede il maggior numero di presenze svilupparsi nei mesi di maggio e giugno e non in quelli di luglio e agosto. In generale rispetto alle altre località montane della provincia i comuni del parco presentano una stagione turistica più lunga, una forte concentrazione nel periodo estivo, una stagione invernale meno sviluppata.

Occorre notare a questo proposito come Pescasseroli nel 2001 sia stato il comune montano della provincia con il maggior numero di presenze turistiche (208 mila, superiore anche a Roccaraso, la più importante stazione sciistica degli appennini).

La forte concentrazione turistica nel periodo estivo rispetto alle altre stagioni ha come conseguenza l'esistenza di una notevole capacità ricettiva che non viene adeguatamente sfruttata; l'indice di utilizzazione lorda (che misura il livello delle presenze rispetto ai posti letto) rimane pertanto piuttosto basso, anche se non molto discosto dalle altre località appenniniche.

### 2.2.2 *L'economia dell'agricoltura*

L'agricoltura nell'area del parco presenta allo stato attuale una funzione produttiva molto limitata, con l'eccezione dell'allevamento cui è finalizzata in modo quasi esclusivo; essa presenta di contro una funzione estremamente rilevante in termini di gestione del territorio.

Le caratteristiche principali sono infatti di un'agricoltura estensiva, in cui prevale il bosco e il pascolo e in cui le colture a seminativi o le coltivazioni permanenti sono contenute su superfici molto modeste ed in aree definite e limitate.

La Superficie Aziendale Totale (SAT), cioè la superficie gestita dalle aziende agricole, è pari a circa 102 mila ettari, quasi l'80% della superficie totale dei comuni del parco. Di questa però una percentuale molto elevata è coperta da boschi (il 45%) e solo una parte (il 49%) è destinata ad uso agricolo (definita quindi come SAU: Superficie Agricola Utilizzata).

La SAU a sua volta è composta per l'85% da prati permanenti e da pascoli, solo per l'11% da seminativi e per il 4% da colture permanenti (es. alberi da frutto o olivi).

La coltura dei seminativi, laddove presente, viene poi condotta in modo non intensivo e lasciando ampio spazio alle rotazioni: circa il 40% dei seminativi sono rappresentati infatti da foraggere avvicendate (prati avvicendati ed erbai), finalizzate anch'esse alla produzione di alimenti per l'allevamento.

I seminativi sono la coltura che ha avuto la più forte riduzione nel corso degli anni (da 9.000 ettari nel 1970 agli attuali 3.000 ettari circa) ed è da considerarsi ormai marginale nell'area del parco; la sua pratica è poi limitata alle aree più esterne al parco stesso, nelle aree vallive o sugli altipiani.

Anch'esse limitate ma probabilmente di maggiore interesse produttivo sono le coltivazioni permanenti, rappresentate principalmente dall'olivo; la coltura dell'olivo è praticata in alcune aree delimitate del parco, con circa 1.000 ettari totali nel versante laziale e 167 ettari in quello molisano.

Una differenziazione netta tra i versanti del parco emerge dall'analisi delle aziende agricole; sono attualmente circa 3.500, ma il loro numero ha subito una forte e continua contrazione nel corso degli anni (erano circa 10.000 nel 1961). Sia il numero che la dimensione media aziendale in termini di superficie utilizzata mostrano infatti una netta differenza tra il versante abruzzese e quelli laziale e molisano: nel primo sono presenti solo 623 aziende con una dimensione media di oltre 40 ettari; nel versante laziale le aziende sono 2.156 e la dimensione media è molto minore, pari a 6,7 ettari; nel versante molisano infine le aziende sono 724 e la dimensione media è solo 4,1 ettari.

In tutti i versanti la grandissima maggioranza delle aziende è poi di piccole o piccolissime dimensioni (meno di 5 ettari), evidenziando, laddove le tipologie colturali lo permettano (quindi specialmente nelle aree destinate alla coltura dell'olivo), una produzione per l'autoconsumo o per il mercato locale; nelle aree di montagna invece aziende di così piccole dimensioni produttive, anche per via delle tipologie colturali praticate (principalmente il pascolo e in piccola parte i seminativi), non possono rappresentare attività produttrici di reddito: probabilmente questi terreni non sono gestiti direttamente dai conduttori o addirittura non sono destinati all'attività produttiva, provocando un diffuso fenomeno di abbandono e quindi di degrado del paesaggio agrario.

Un peso rilevante nell'area mantiene invece l'allevamento, principalmente ovino e bovino; la maggior parte dell'attività agricola è infatti destinata a questa produzione, che rappresenta probabilmente l'unica attività del settore agricolo rilevante da un punto di vista economico.

L'allevamento ovi-caprino è quello maggiormente sviluppato, con oltre 22 mila capi nell'area del parco, concentrati principalmente in alcuni comuni del versante abruzzese e laziale: Scanno, Lecce nei Marsi, Pescasseroli, Picinisco (che con 4.650 capi è il centro in cui l'allevamento ha la maggiore rilevanza), Settefrati, Alvito e San Donato Val di Comino.

Anche l'allevamento bovino è presente in modo rilevante, per un totale di 5.772 capi, concentrati principalmente nel versante laziale (Alvito, Picinisco, Settefrati). Infine è presente nell'area, seppure in misura minore, l'allevamento equino (1.730 capi di cui un migliaio nel versante abruzzese).

In generale l'allevamento, pur registrando una leggera diminuzione nel corso degli ultimi due decenni, è il settore che nell'ambito del generale abbandono dell'attività agricola ha conservato una certa consistenza e dinamicità.

In sintesi l'analisi svolta ha evidenziato come nell'area del parco il ruolo produttivo dell'agricoltura sia rappresentato sostanzialmente dall'allevamento ovino e bovino e in minima parte da alcune colture destinate all'autoconsumo o al mercato locale.

Nondimeno l'agricoltura può svolgere un ruolo non indifferente nella più generale economia dell'area, se integrata con le attività agroalimentari di trasformazione delle carni e di produzione di latticini e soprattutto se queste ultime sono integrate con il mercato turistico attraverso canali di vendita il più possibile "corti" che identifichino la qualità e la provenienza delle produzioni rispetto all'area del parco.

Un ulteriore elemento di valorizzazione, probabilmente non ancora sfruttato a sufficienza, è rappresentato poi dall'integrazione diretta dell'attività agricola e di allevamento con quella turistica tramite l'agriturismo e lo sviluppo di diverse forme di turismo rurale.

L'integrazione infine dell'attività agricola con il mercato turistico e della ristorazione potrebbe dare origine, e vi sono già alcuni esempi in questo senso, a piccole produzioni di nicchia (ad esempio i piccoli frutti).

In un'ottica di gestione del territorio, infine, l'attività agricola può avere un ruolo di primaria importanza: si è di fronte ad una pratica agricola estensiva, con un limitato impatto sull'ambiente naturale sia delle coltivazioni (la componente principale è infatti il prato-pascolo) sia dell'allevamento (con una densità non elevata del numero di capi per ettaro di superficie).

La pratica agricola ha avuto inoltre una forte riduzione nel corso del tempo con il conseguente rischio di abbandono delle aree precedentemente coltivate e di trasformazione, spesso di degrado, del paesaggio agrario.

Un'elevata percentuale di territorio è inoltre composto da boschi di proprietà delle aziende agricole: una corretta manutenzione e gestione degli stessi può avere un importante impatto sugli equilibri ambientali e idrogeologici.

La situazione attuale permette di ipotizzare quindi scenari in cui l'attività agricola sia incentivata (nel rispetto delle finalità di protezione ambientale dell'area protetta), con funzioni di creazione di reddito ed integrazione con le altre attività economiche, ma anche per ottenere benefici nella protezione dell'ambiente come il mantenimento del paesaggio agrario (soggetto a fenomeni di abbandono e di rinaturalizzazione non controllata) e la conservazione e il miglioramento degli equilibri territoriali ed ambientali.

### 2.2.3 *L'economia dell'industria e dei servizi*

Per l'analisi del sistema delle imprese industriali e di servizi del parco si hanno a disposizione al momento della redazione del presente lavoro solo i dati provvisori relativi al Censimento dell'industria e dei servizi 2001 dell'ISTAT. Si rimanda quindi a successivi approfondimenti per una puntuale verifica dei dati relativi ai diversi settori.

In questo contesto si può solamente sottolineare come le attività relative al commercio e ai servizi siano nell'area del parco preponderanti rispetto alle attività industriali, in termini sia di unità locali delle imprese (gli insediamenti localizzati nei comuni del parco) sia di addetti alle stesse unità locali. Un ruolo importante spetta poi alle "istituzioni" pubbliche, che coprono una percentuale rilevante degli addetti dell'area.

Una distinzione di maggiore dettaglio può essere effettuata in base al Censimento intermedio dell'industria e dei servizi del 1996, in cui il commercio presenta il 52% delle unità locali ed il 40% degli addetti, l'industria il 28% delle unità locali ed il 43% degli

addetti, mentre le restanti quote sono attribuibili ai servizi (trasporti, credito, servizi alle imprese, ecc.).

Le quote relative al settore turistico (alberghi, ecc.) sono in questo caso comprese all'interno della categoria "commercio", per cui è difficile assegnarvi uno specifico peso.

All'interno dell'industria è invece importante sottolineare l'importanza rivestita dal settore delle costruzioni, che rappresenta il 57% delle unità locali ed il 50% degli addetti, con un peso maggiore dell'intero comparto dell'industria manifatturiera, che rappresenta invece il 41% delle unità locali ed il 43% degli addetti.

#### 2.2.4 *L'economia legata alle abitazioni*

La presenza di una forte industria delle costruzioni non deve stupire, pur all'interno di un'area protetta, se si considera lo sviluppo delle abitazioni che si è avuto nei comuni del parco.

Analizzando l'andamento del tempo del numero di abitazioni, infatti, emerge come tra il 1951 e il 2001 queste siano quasi raddoppiate, passando da circa 15 mila a circa 27 mila. Le vicende relative al periodo del secondo dopoguerra sono note e su questo tema si sono moltiplicate analisi e discussioni. Da sottolineare, nel presente lavoro, è che dagli anni '80 in poi la crescita delle abitazioni non si sia arrestata nell'area del parco, ma sia continuata anche se con un trend leggermente decrescente. Le abitazioni totali erano infatti circa 21 mila nel 1981, 26 mila nel 1991, fino ad arrivare alle 27 mila attuali.

Questa tendenza vale sia per i comuni il cui centro abitato è interno al perimetro dell'area protetta sia per quelli il cui centro è esterno; l'andamento è sempre positivo negli anni '80 per tutti i comuni, maggiormente diversificato negli anni '90 (anche se in questo caso i dati forniti dall'ISTAT sono ancora provvisori e quindi suscettibili di modifiche). La principale eccezione a questo andamento riguarda il comune di Alfedena, dove dal 1981 al 2001 le abitazioni totali sono più che triplicate, passando da 514 a 1.655.

Nonostante la continua diminuzione della popolazione residente, dal 1970 in avanti sono aumentate le abitazioni occupate, indice di un miglioramento del livello di insediamento della popolazione. La crescita di gran lunga più consistente ha riguardato però le abitazioni non occupate, che per la maggior parte risultano utilizzate per motivi di vacanza. Le abitazioni non occupate sono cresciute di quasi 8 volte dal 1951 ad oggi, per l'effetto congiunto dell'abbandono delle abitazioni esistenti (dovuto al forte tasso di emigrazione dei primi decenni del dopo-guerra) e della costruzione di nuove abitazioni; esse rappresentano ad oggi oltre il 50% del totale delle abitazioni dell'area.

Questo fenomeno caratterizza senz'altro l'area del parco con un turismo basato sulle seconde case, in affitto o legate all'utilizzo saltuario della popolazione che ha spostato negli anni la propria residenza al di fuori del parco. Allo stesso tempo il continuo aumento delle abitazioni nell'area può giustificare il permanere di un'industria delle costruzioni abbastanza sviluppata rispetto al generale comparto dell'industria.

## 2.3 I servizi pubblici nell'area del Parco

### 2.3.1 Le difficoltà operative dei piccoli comuni di montagna

L'analisi dell'offerta di servizi pubblici nel Parco assume grande importanza considerando le difficoltà in cui si muovono i comuni, tra diminuzione della popolazione, flussi di pendolarismo verso i centri esterni al Parco stesso, flussi turistici stagionali in entrata di notevole rilevanza. L'offerta di servizi diviene in questo contesto un fattore chiave per aumentare la qualità della vita e quindi l'attrattiva dell'area sia ai fini residenziali, contribuendo al mantenimento della popolazione attuale e favorendo i nuovi insediamenti, sia per una migliore gestione dell'attività turistica, contribuendo ad incrementare le opportunità di reddito.

La capacità dei piccoli comuni di montagna di fornire servizi può dipendere in gran parte da problemi oggettivi, legati alle dimensioni comunali e alle dimensioni efficienti dei servizi stessi, ma può dipendere in parte anche dalle scelte discrezionali delle amministrazioni. Già la legge 142/90, nell'affrontare questo tema, ha impegnato lo Stato a garantire i servizi locali indispensabili tramite trasferimenti e ha affidato alle entrate fiscali degli enti locali il finanziamento di quei servizi pubblici aggiuntivi "ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità".

In modo più specifico il problema della carenza di servizi legata alle piccole dimensioni e alle difficoltà di collegamento, tipiche dei comuni montani, è stato affrontato dalla legge 97/94 "Nuove disposizioni per le zone montane". Tale provvedimento incentiva e ripropone l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, per opera delle Comunità montane, in importanti settori: la costituzione di strutture tecnico-amministrative; la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; il trasporto locale e scolastico; il servizio di polizia municipale; i servizi sociali per anziani e di orientamento e formazione per i giovani; la realizzazione di opere pubbliche. Un'ulteriore evoluzione di questi principi può essere poi ricercata nelle recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione ed in particolare nella legge 265/99, che amplia e semplifica le possibilità di associazioni tra comuni nella gestione dei servizi.

### 2.3.2 L'analisi dei Certificati del conto di bilancio

Per l'analisi dell'offerta di servizi, ma più in generale per una riflessione sulle problematiche gestionali dei piccoli comuni delle aree montane e interne, si è fatto ricorso all'analisi dei *Certificati del conto di bilancio*, documenti riassuntivi del rendiconto compilati annualmente per ragioni statistiche da tutti i Comuni su modelli uniformi e che pertanto hanno il vantaggio di contenere informazioni più facilmente leggibili rispetto ai consuntivi stessi. Tali certificati contengono altresì dati fisici consentendo, con le dovute cautele dato che la loro compilazione è talvolta approssimativa, di ampliare il campo di indagine.

L'analisi che si propone per i comuni del Parco fa riferimento ad una metodologia che da tempo porta avanti un gruppo di lavoro dell'Università di Ancona, applicata anche all'area del Parco in un precedente lavoro, cui si rimanda per i dovuti approfondimenti teorici e per la descrizione dei risultati (Sotte, Chiodo, Giordani, 2000). Da questa analisi

sono emerse diverse indicazioni che dimostrano come il parco possa essere considerato un'opportunità per l'incremento dell'efficienza gestionale dell'Ente Comune.

Gli argomenti affrontati nell'analisi vogliono fornire una duplice categoria interpretativa: da un lato permettono il confronto all'interno del gruppo di Comuni tramite l'analisi delle posizioni relative, dall'altro cercano di evidenziare le caratteristiche generali del gruppo per ipotizzare delle modalità coordinate di intervento che siano in grado di migliorarne globalmente l'efficienza amministrativa.

L'analisi fa perno su una batteria di indici di bilancio; diversi aspetti possono essere analizzati per avere un quadro il più possibile completo della gestione corrente dei comuni: l'analisi delle entrate, tramite l'indice di autonomia finanziaria e la composizione delle entrate correnti per abitante, l'analisi della rigidità della spesa corrente e la sua suddivisione in aggregati significativi, la valutazione dell'offerta di servizi.

A supporto dell'analisi svolta tramite gli indici di bilancio può essere poi utilizzato lo strumento della Data Envelopment Analysis (DEA). Con questo strumento è possibile fornire un giudizio sintetico di efficienza dei comuni basato su alcuni obiettivi riassuntivi della gestione corrente: la capacità di fornire servizi aggiuntivi oltre a quelli considerati indispensabili (cioè "servizi significativi" per il miglioramento della qualità della vita dei residenti); quella di mantenere l'equilibrio nella gestione e, infine, la capacità di pagamento (un divario troppo elevato tra impegni e pagamenti in conto competenza lascia presupporre una gestione poco accurata della spesa corrente).

Nei certificati del conto consuntivo viene proposta una classificazione dei servizi in: "Servizi indispensabili", "Servizi a domanda individuale" e "Servizi diversi". Tale classificazione è stata introdotta dal legislatore in relazione alla natura stessa dei vari servizi: quelli appartenenti alla prima categoria non possono essere erogati senza l'intervento pubblico, o perché non redditizi (amministrazione, istruzione, manutenzione strade, illuminazione pubblica, ecc.) o perché aventi, sempre per il legislatore, rilevanza "sociale" (servizi necroscopici, fognature, depurazione, acquedotto, nettezza urbana, ecc.); quelli a domanda individuale hanno caratteristiche simili ai primi, tuttavia sono rivolti direttamente al singolo cittadino in quanto erogati su domanda dello stesso e nella maggior parte dei casi si tratta di servizi aventi natura commerciale (case di riposo, asili nido, impianti sportivi, mense scolastiche, parcheggi, teatri, musei, trasporti funebri, ecc.); infine i servizi diversi sono servizi aventi natura commerciale dove l'ente pubblico interviene alla stregua di qualsiasi altro soggetto privato (distribuzione gas, energia elettrica, trasporti pubblici, centrale del latte).

La difficoltà ad erogare alcuni servizi primari costituisce senz'altro l'ostacolo principale per un'efficace politica di riequilibrio e di sviluppo, soprattutto se legata a motivi oggettivi che esulano dalle scelte dei singoli comuni (la cui capacità propulsiva in tal senso, date le ridotte dimensioni, è senz'altro scarsa); bisogna però sottolineare che la presenza di servizi di base non è di per sé sufficiente a determinare quell'inversione di tendenza capace di restituire attrattiva a comuni marginali. Per questo è opportuno prendere in considerazione anche quei servizi che, non essendo strettamente istituzionali, sono possibili indicatori del diverso livello di "attenzione" delle amministrazioni comunali nel fornire servizi aggiuntivi. Per questo si è ricorso all'elaborazione di un indicatore per i servizi "significativi" che cerchi, anche se in modo grossolano, di descrivere questo diverso impegno delle amministrazioni comunali. I servizi scelti sono quelli inerenti l'istruzione (trasporto, refezione e mense scolastiche), la cultura (corsi extra-scolastici, biblioteche), il tempo libero (colonie, impianti sportivi, teatri musei e pinacoteche) ed il turismo (convitti campeggi case per vacanza e ostelli, servizi turistici diversi).

## 2.4 La progettualità dell'Ente Parco

Nel corso degli anni Novanta l'Ente Parco ha realizzato una serie di investimenti per l'infrastrutturazione dell'area, tramite la realizzazione di strutture di servizio al turismo, centri di visita e museali, aree faunistiche, sentieristica, ecc.

Questi interventi sono stati realizzati grazie all'assegnazione all'Ente di risorse finanziarie straordinarie da parte del Ministero dell'ambiente e delle Regioni.

L'analisi di questi interventi, unitamente a quella delle strutture di visita attualmente attive, permette di delineare il quadro complessivo del ruolo dell'Ente Parco nella realizzazione di un sistema complesso di valorizzazione del territorio dal punto di vista turistico e naturalistico.

L'analisi dei progetti finanziati e in corso di realizzazione da parte dell'Ente Parco che viene proposta in questo paragrafo non ha quindi il carattere di una verifica finanziaria o dello stato di avanzamento dei lavori, quanto quella di tracciare un quadro generale degli interventi.

L'analisi è stata svolta per aree geografiche del Parco, secondo le fonti di finanziamento utilizzate e le tipologie degli interventi proposte.

L'importanza degli interventi attivati dall'Ente attraverso l'utilizzo di queste risorse di carattere straordinario è rilevante, sia per l'impatto diretto sulle attività economiche del territorio, sia soprattutto perché in grado di dare, una volta che gli interventi siano completati e la gestione sia a regime, un'impronta al sistema di offerta turistica e di fruizione dell'area.

Gli investimenti attivati ammontano ad oltre 33 miliardi di lire, suddivisi su diversi fondi attivati nell'arco di un decennio; un ruolo importante spetta a questo proposito alla Regione Abruzzo, che ha erogato fondi pari a quasi 8 miliardi di lire a valere su diverse fonti di finanziamento e diversi periodi di programmazione (Fondi POP 91/94, fondi FESR 94/96, ecc.); i fondi nazionali provengono dal Ministero dell'Ambiente e fanno riferimento soprattutto ai due piani triennali per il finanziamento delle aree protette (PTAP 91/93 e 94/96), strumento in seguito non più attivato, per un importo superiore ai 14 miliardi di lire, e da delibere del CIPE sempre per l'utilizzo di fondi a disposizione del Ministero (per un importo pari a 8 miliardi di lire). La Regione Lazio ha infine contribuito con un importo di 800 milioni di lire (**Tabella 1**).

La ripartizione a livello geografico degli investimenti vede in primo luogo destinatarie alcune aree di primaria importanza naturalistica per il Parco, quali la Val Fondillo (comune di Opi) e la Camosciara (comune di Civitella Alfedena), che proprio per la loro rilevanza e identificabilità sono state considerate in modo autonomo nelle tabelle. In queste due aree è stato concentrato il 28% delle risorse. Un'ulteriore località che ha visto un massiccio investimento del Parco è la località Cicerana, localizzata nel comune di Lecce nei Marsi.



**Tabella 1**



In generale tutti i comuni del versante abruzzese hanno visto un investimento del Parco attraverso i fondi straordinari, anche se gli interventi risultano abbastanza diversificati per dimensioni e tipologia.

Nel versante laziale sono due i centri finanziati in modo specifico: Campoli Appennino (realizzazione area faunistica dell'orso) e Picinisco (centro di visita); anche il versante molisano ha visto la realizzazione di una serie di interventi (identificati nelle tabelle sotto la voce "Mainarde").

Per quanto riguarda le tipologie degli interventi (**Tabella 2**), la maggior parte delle risorse è stata destinata alla realizzazione o all'adeguamento di strutture per la fruizione turistica e l'educazione ambientale, quali centri di visita (strutture di visita composte da strutture museali e aule didattiche) centri didattici, uffici di zona (gli uffici informazioni del Parco), aree faunistiche (aree seminaturali in cui sono custoditi gli animali del parco in cattività); l'insieme delle strutture previste da questo programma di investimenti permette di dotare il parco di una rete di attrazioni turistiche legate all'ambiente di grande rilevanza per la sua diversificazione e il grado di copertura del territorio, che trovano pochi riscontri in altre aree protette.

Da evidenziare a questo proposito è il tema della gestione delle strutture di visita del Parco, che è stata realizzata fino ad ora con personale interno, ma che meriterebbe un importante approfondimento anche alla luce dei recenti nodi problematici emersi nella gestione dell'Ente.

In particolare due aspetti andrebbero a nostro avviso approfonditi:

- le modalità gestionali più adatte per un'attività che sappia conciliare le finalità tipiche del servizio pubblico (un parco ha tra le sue finalità quella dell'informazione e della formazione) e capacità di generare reddito (ed occupazione) tramite attività di impresa;
- la necessità di coordinare l'offerta formativa, informativa e di più generale fruizione turistica tra le diverse aree del Parco, in modo da accrescere l'attrattiva globale dell'area, equilibrare i flussi turistici e non generare effetti di concorrenza tra i diversi comuni del Parco.

Gli investimenti programmati per la realizzazione delle strutture di visita ammontano a quasi 15 miliardi di lire; un importo rilevante è stato impegnato dal Parco anche per la sistemazione del complesso dei Rifugi (oltre 3 miliardi) e per la realizzazione di Centri sportivi (Val Fondillo), itinerari naturalistici e la sistemazione di aree da destinare alla fruizione turistica.



**Tabella 2**



### 3. QUADRO DI RIFERIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE INTEGRATA DEL PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO, DEL LAZIO E DEL MOLISE

#### 3.1 Rapporti tra il Piano del Parco ed il Piano Pluriennale Economico-Sociale

La programmazione nei Parchi ha attraversato negli ultimi anni una fase di profonda ridefinizione. Il punto cruciale per quanto interessa questo lavoro investe il rapporto tra Piano del Parco (PdP) e Piano Pluriennale Economico e Sociale. Il rapporto tra i due strumenti di governo dei Parchi è stato inizialmente definito dalla legge quadro sulle aree protette (legge 394/1991). Essa, come è noto, prevede (art. 12) che “la tutela dei valori naturali ed ambientali [sia] affidata all’Ente Parco e [sia] perseguita attraverso lo strumento del Piano del Parco ...”, che deve essere predisposto entro sei mesi dall’istituzione del Parco ed essere adottato dalla Regione entro i successivi quattro mesi. La Comunità del Parco invece, che si ricorda è organo consultivo e propositivo dell’Ente Parco, “elabora, entro un anno dalla sua costituzione, un Piano Pluriennale Economico e Sociale per la promozione delle attività compatibili, individuando i soggetti chiamati alla realizzazione degli interventi previsti eventualmente anche attraverso accordi di programma” (art. 14). Tale piano va comunque predisposto “nel rispetto delle finalità del Parco, dei vincoli stabiliti dal piano e dal regolamento del Parco”; esso è “sottoposto al parere vincolante del Consiglio direttivo del Parco” (art. 14).

E’ evidente da questi accenni la netta subordinazione gerarchica del PPES rispetto al PdP. Non solo il secondo è predisposto da un organo consultivo e propositivo dell’Ente Parco, cui è affidata la responsabilità del primo; esso lo segue temporalmente e ne deve rispettare finalità e vincoli.

In queste condizioni non sorprende che ai PPES sia stato assicurato un minimo impegno, spesso soltanto di facciata, nelle ipotesi migliori, mentre altre volte esso è stato visto addirittura con ostilità. Sta di fatto che per poche disposizioni normative si può parlare di fallimento come per quella riguardante i PPES. Nella maggioranza dei casi l’impegno ad elaborarli era stato disatteso; raramente si è pervenuti a documenti la cui consistenza operativa era comunque scarsa.

La legge 426/1999 ha innovato decisamente la materia con un piccolissimo emendamento di grande rilievo prevedendo che il PPES sia avviato “...contestualmente alla elaborazione del piano del Parco” (art. 31) e che la “Comunità del Parco partecipi alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del Piano del Parco indicati dal consiglio direttivo del Parco ed esprime il proprio parere sul piano stesso” (art. 30).

Ovviamente anche questa formulazione può lasciare insoddisfatti per l’ambiguità che permane, ma certamente la subordinazione del PPES al PdP è stata abolita e i due strumenti si sviluppano insieme, mentre l’Ente Parco e la Comunità del Parco operano congiuntamente alla definizione di entrambi gli strumenti. In termini sostanziali la nuova normativa segna un cambiamento paradigmatico nella concezione della programmazione nei Parchi. Da un PdP caratterizzato da un orientamento riduzionistico volto a considerare essenzialmente gli aspetti naturalistici assumendo implicitamente l’assenza (o comunque la sostanziale irrilevanza) delle relazioni tra quelli e la dinamica socio-economica relativa allo

stesso territorio, si passa un approccio integrato fondato sulla interazione tra ecologia ed economia, tra natura e società.

In questa situazione l'orientamento adottato nel seguito di questo documento è di collocare il PPES, conformemente alla normativa vigente, nell'ambito del PdP, ma di tener conto del processo evolutivo in corso volto a sciogliere le contraddizioni preesistenti che hanno fin qui minato la programmazione economica nei Parchi, di fatto limitando conseguentemente l'operatività di tutta la programmazione nei Parchi. Obiettivo è dunque quello di suggerire una programmazione compatibile con la normativa in atto, ma anche di introdurre un quadro di riferimento più coerente.

## 3.2 La programmazione nel Parco rispetto agli strumenti ordinari di programmazione

### 3.2.1 Parchi e territorio

Gli strumenti di pianificazione e di programmazione economica delle aree protette, che presentano un carattere di "straordinarietà" rispetto al resto del territorio, si inseriscono nel complesso contesto della pianificazione ordinaria di area vasta, che assume prevalentemente carattere regionale e che può essere schematicamente suddivisa in strumenti di pianificazione paesistica (i Piani paesistici previsti dalla Legge 431/85), strumenti di pianificazione territoriale (Piani e Quadri territoriali regionali) e strumenti di programmazione economica (Programmi regionali di sviluppo).

Si presentano quindi diversi ordini di problemi, riguardanti da un lato la coesistenza e l'integrazione delle politiche territoriali e di quelle socio-economiche all'interno delle aree protette e dall'altro le relazioni esistenti tra gli strumenti di carattere generale e quelli di tipo specialistico; le aree protette occupano infatti circa il 10% del territorio nazionale e questo rende impensabile un regime separato di pianificazione.

Per costruire un quadro coerente della strumentazione a livello regionale occorrerebbe inoltre verificare le relazioni esistenti tra pianificazione territoriale e programmazione economica e tra pianificazione territoriale e pianificazione paesistica e ambientale. Coesistono in questo campo soluzioni diverse adottate da ciascuna regione. In generale "la copertura territoriale dei Piani paesistici si presenta molto più estesa ed omogenea di quella dei Piani territoriali e dei Quadri regionali" (INU, 2001). In particolare è carente la programmazione regionale nelle aree meridionali, sostituita di fatto dalla programmazione dei fondi europei e dalle politiche redistributive nazionali.

Per quanto riguarda il rapporto tra Piani territoriali regionali e Programmi regionali di sviluppo, ad esempio, un primo orientamento individuabile è quello in cui il Piano territoriale assume la funzione di "territorializzare" (cioè delineare le proiezioni territoriali) le politiche del Programma regionale di sviluppo, valutando la compatibilità territoriale degli interventi previsti. Nelle tendenze più significative addirittura i due piani divengono un unico documento dove perseguire in modo coordinato sviluppo economico e territoriale. Dove questo coordinamento non sussiste emergono, invece, problemi di coerenza tra le diverse forme di pianificazione.

Inserendo nel quadro di pianificazione generale l'insieme degli strumenti specialistici, e in particolare quelli relativi ai parchi<sup>2</sup>, ritroviamo che con la Legge quadro ai piani dei parchi è riconosciuta una sostanziale autonomia rispetto alla pianificazione regionale e alle altre forme di pianificazione del territorio. In questo caso "...il coordinamento e la coerenza dei piani sembra quindi perseguibile solo attraverso forme di copianificazione, in cui i diversi soggetti istituzionali, ciascuno per le proprie specifiche competenze, verificano le congruenze del proprio piano con gli altri e si assumono la responsabilità di attuare i contenuti secondo gli accordi assunti" (INU, 2001).

Analogamente anche il piano socio-economico del Parco deve rapportarsi alla programmazione regionale (programmi regionali di sviluppo) e a quella degli altri enti territoriali (piani socio-economici delle comunità montane, piani provinciali...), nonché a tutte le forme di programmazione legate a quella che è stata definita la "nuova programmazione": in particolare si fa riferimento ai Piani operativi regionali (POR) dell'obiettivo 1, ai Documenti unici di programmazione (DocUP) dell'obiettivo 2, ai Piani integrati territoriali (PIT: adottati per le regioni obiettivo 1 ma anche per alcune regioni obiettivo 2) e a tutte le altre forme legate alla programmazione negoziata (in particolare ai patti territoriali).

### 3.2.2 *Il ruolo delle aree protette nella nuova programmazione*

Nei principi della nuova programmazione il territorio non è inteso semplicemente come sfondo per gli investimenti legati alle attività di programmazione ma come un vero e proprio sistema in cui interagiscono attori sociali e risorse (ambientali, insediative, culturali...) caratterizzati da specifiche regole di interdipendenza. Per questo "...ogni territorio deve sapersi dotare di un proprio progetto di sviluppo, elaborato con il concorso delle reti di attori locali e in collaborazione con le diverse istituzioni locali e sovraordinate" (Clementi, 2001).

Secondo i principi della nuova programmazione i progetti devono essere integrati territorialmente e attivare delle linee di intervento coordinate su territori definiti (principi di concentrazione / integrazione). La progettazione e la gestione va effettuata con un raccordo forte tra le diverse istituzioni interessate secondo le rispettive competenze, nel nostro caso tra Ente parco e regioni / enti locali e tra le istituzioni pubbliche e gli altri attori locali (principi di decentramento / partenariato). L'obiettivo di sviluppo, oltre che comune, deve essere definito e misurabile (principi della valutazione / monitoraggio).

L'elaborazione del piano socio-economico del Parco diviene in questo contesto uno strumento per perseguire molteplici finalità:

- strumento di conoscenza del territorio (base per impostare un corretto processo di valutazione dell'efficacia degli interventi);
- strumento di elaborazione di una strategia condivisa di sviluppo per il territorio;
- strumento di definizione di progetti integrati territoriali;

---

<sup>2</sup> Tra i piani particolari possono annoverarsi anche i Piani di bacino, non considerati in questa sede.

- strumento per elaborare metodi di concertazione per una programmazione delle azioni con gli altri enti operanti sul territorio (copianificazione).

All'interno delle linee dettate dalla nuova programmazione, pur non esistendo una linea di intervento specifica per le aree protette come aree separate dal resto del territorio, si aprono per il parco nuove opportunità per tutte quelle azioni legate alla valorizzazione del territorio, allo sviluppo rurale, alla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, da sviluppare in coerenza con le linee di programmazione degli altri enti operanti sul territorio. Anzi è il parco stesso che può farsi promotore, a livello locale, di una programmazione unitaria degli interventi e del coordinamento delle iniziative di sviluppo.

### 3.2.3 *Una analisi dell'offerta di politiche*

Una analisi dell'offerta di politiche economiche o aventi rilevanza economica nel Parco deve ovviamente prendere le mosse dalle risorse a disposizione dello stesso Ente Parco Nazionale d'Abruzzo, del Lazio e del Molise. L'analisi dei bilanci dell'Ente e delle scelte in essi contenute può avere l'obiettivo di enucleare le priorità di fatto assunte finora a riferimento della politica del Parco. L'analisi può essere anche volta a valutare l'efficienza e fin dove possibile l'efficacia degli interventi finora realizzati o sostenuti.

Ovviamente in una prima fase non sono possibili che analisi dei flussi finanziari, mancando generalmente misurazioni fisiche dell'impatto delle politiche. L'ampliamento dell'informazione a disposizione e la raccolta sistematica di elementi di valutazione potrebbe consentire in futuro di superare questi limiti.

Ma l'obiettivo dell'analisi della spesa dell'Ente non è ovviamente solo interno. Il ruolo dell'Ente sarebbe particolarmente limitato se si limitasse alla sola gestione delle proprie risorse finanziarie. Il Parco deve invece svolgere il compito di animatore e catalizzatore di tutte le politiche a valenza territoriale e ambientale, qualunque sia l'ente erogatore.

Per questo motivo l'analisi delle risorse finanziarie a disposizione della politica del Parco può essere estesa in un secondo tempo ai bilanci dei Comuni del Parco, delle Comunità Montane, delle Province e delle Regioni per quegli interventi che hanno come riferimento l'area del Parco. Il progetto, come verrà evidenziato più avanti, è quello di mirare ad un consolidato della spesa e ad una valutazione complessiva delle risorse attualmente mobilitate nell'area del Parco e nelle sue adiacenze per politiche genericamente riconducibili alla valorizzazione del territorio e dell'ambiente

## 4. OBIETTIVI E STRUMENTI PER IL PIANO SOCIO-ECONOMICO

### 4.1 I punti di riferimento

#### 4.1.1 *Il parco come luogo generalizzato delle qualità*

La ragione dell'esistenza del Parco e, contemporaneamente, l'origine della enorme valenza economica delle risorse del suo territorio, sono nel peculiare, altissimo valore ambientale percepito da chi lo frequenta e ne gode le risorse. Un elevato valore che riguarda innanzitutto la sua natura e la sua morfologia. Ma a fronte di queste qualità positive, altri aspetti che definiscono la sua qualità complessiva potrebbero versare in condizioni di degrado e di basso o negativo impatto. Non si tratta soltanto di squilibri territoriali o paesaggistici (tra bellezze naturali incomparabili e parti degradate o compromesse da utilizzazioni incompatibili), si tratta anche di una attività antropica e di servizio che potrebbe risultare incongrua con la valorizzazione (ambientale ed economica insieme) delle risorse disponibili.

Partendo da questo assunto, un obiettivo si pone al centro del PPES: quello dell'elevamento degli standard qualitativi dell'insieme del territorio (paesaggio, natura, insediamenti, infrastrutture, ecc.) e delle sue utilizzazioni economiche (turismo, industria, artigianato, commercio, agricoltura, ecc.).

L'obiettivo del miglioramento qualitativo riguarda il Parco nel complesso; il Parco ha indubbiamente un vantaggio competitivo rispetto ad altre localizzazioni, ma il cattivo uso o l'abuso potrebbe comprometterlo. Vigge peraltro nella competizione con altre localizzazioni una sorta di "legge di Gresham": "la moneta cattiva scaccia la buona"; la qualità del Parco è definita non tanto dalle sue qualità più elevate e peculiari, quanto dai suoi servizi di più basso livello. Generalizzare e diffondere comportamenti e servizi qualitativamente elevati può essere assunto come un inderogabile imperativo a lungo termine.

#### 4.1.2 *Il Parco come luogo di integrazione*

Il primo obiettivo della programmazione economica e sociale del Parco è quello di mirare alla formazione ed all'esaltazione di una identità locale. Ciò significa che il PPES non può fondarsi sulla partecipazione della comunità locale alla sua elaborazione ed alla elaborazione successiva dei progetti attuativi.

Due principi derivano da questo assunto: il primo, che il PPES va definito attraverso il coordinamento tra gli enti locali interessati e tra di essi e gli interessi privati singoli ed associati. Un particolare significato va attribuito alla concertazione tra soggetti ed istituzioni di differente provenienza e con differenti finalità istituzionali.

In questo senso una netta priorità va accordata ai progetti integrati o d'area, che riguardano cioè una intera porzione di territorio pertinente a più soggetti.

Una seconda conseguenza del principio dell'integrazione riguarda l'obiettivo del riequilibrio delle funzioni e della fruizione del territorio del Parco: uno sviluppo delle aree "esterne" (intendendo con questo termine i comuni il cui centro abitato e gran parte del territorio si collocano al di fuori del Parco) che sia coerente con la salvaguardia dell'ambiente e con le finalità del Parco può favorire un maggiore successo dell'intera area,

sia per una maggiore distribuzione dei flussi turistici sia per una migliore integrazione tra le diverse attività economiche (ad esempio dell'attività agricola con quella turistica, ecc.).

#### 4.1.3 Il Parco come luogo delle differenze

Dall'analisi svolta emerge che il Parco è composto da realtà amministrative, sociali ed economiche non omogenee, in cui i diversi centri presentano percorsi di sviluppo peculiari, legati maggiormente ai sistemi locali di riferimento che alla comune appartenenza all'area protetta.

D'altro canto il Parco rappresenta anche un indiscutibile fattore di unione, accomunando i diversi centri intorno al grande punto di forza rappresentato dai suoi valori naturalistici ed ambientali; anche l'immagine che il parco ha all'esterno (a livello nazionale ed internazionale) rappresenta un importante elemento di identità e riconoscibilità.

La valorizzazione delle diverse aree del Parco deve muoversi quindi tra questi due poli: identità di immagine e differenze territoriali, in modo da valorizzare ogni territorio secondo le proprie specificità ed integrare le diverse economie nel più generale obiettivo di sviluppo dell'area.

Prendere coscienza delle differenze esistenti può aiutare ad intraprendere iniziative specifiche di valorizzazione: la fruizione ludico-ricreativa dell'area protetta, l'incentivazione dell'agriturismo e delle produzioni tipiche, la valorizzazione dei borghi storici e delle emergenze storico-architettoniche, lo sviluppo di forme di turismo alternative come quello degli anziani, rappresentano solo alcuni esempi validi per specifiche zone del Parco.

La diversificazione dell'offerta globale dell'area non può che aumentarne l'attrattività, coinvolgendo diversi segmenti di domanda e offrendo maggiori possibilità ai visitatori, e nello stesso tempo diminuire la concorrenza interna tra i territori del Parco.

#### 4.1.4 Un Parco che impara

Il Parco ha bisogno di nuove competenze e di maggiore specializzazione. Da questo punto di vista un vasto campo di iniziativa si apre in tema di formazione.

Il problema è duplice: da un lato occorre lavorare sulle competenze (sia a livello di sistema che di operatori), dall'altro i progetti vanno sistematicamente accompagnati da adeguati interventi formativi. Un particolare ruolo riguarda la formazione di operatori turistici in collaborazione con le imprese locali del settore e con le loro organizzazioni.

Ciò significa avvalersi delle opportunità offerte dai programmi regionali della formazione professionale e dall'Obiettivo 3 delle azioni strutturali dell'UE.

Un Parco che impara significa anche attrezzarsi per un miglioramento continuo della qualità della programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi. Migliorare l'organizzazione del Parco è un obiettivo perseguibile solo in tempi non brevi. Ciò implica che occorre destinare impegno e risorse nella istituzione di un efficiente apparato preposto alla valutazione (*ex-ante*, in itinere ed *ex-post*) ed alla progettazione: a tal fine il Parco deve dotarsi di un *centro di progettazione e monitoraggio*. Esso deve anche attivare una attività di formazione dei propri quadri per meglio attrezzarsi ai compiti della programmazione dello sviluppo.

#### 4.1.5 *Un Parco che si fa conoscere*

Un Parco è anche un progetto culturale. Esso nasce sulla base di una domanda generica di ambiente spesso motivata da specifiche emergenze ambientali che attraggono l'attenzione di una vasta platea di cittadini. Nel caso del Parco Nazionale d'Abruzzo, del Lazio e del Molise queste sono costituite ovviamente dall'unicità e dall'importanza del suo patrimonio naturalistico ed ambientale. Ma né queste emergenze ambientali possono essere salvaguardate nel modo migliore, né opportunità economiche possono essere adeguatamente sfruttate se il PPES manca il proprio compito di proporre una soluzione più complessiva per tutto il territorio del Parco e che integri gli attori e gli utenti in un programma di sviluppo più complesso ed articolato nel quale l'opportunità del Parco sia percepita come una occasione di sviluppo socio-economico nella quale la salvaguardia territoriale ed ambientale costituisca una condizione necessaria.

In questo ruolo una funzione cruciale spetta all'informazione e alla comunicazione. Il Parco deve intessere una relazione stabile e duratura con i suoi protagonisti e con i suoi utenti attuali e potenziali.

Il Parco necessita d'altra parte di una sua immagine sul mercato: nel senso che non basta la sua qualità, conta anche, principalmente, il suo "racconto", cioè l'immagine che si associa ad esso nell'esperienza di chi lo ha frequentato o intende farlo.

La domanda del Parco e dei suoi prodotti e servizi non è data a priori. Essa va compresa prima, sollecitata ed attivata successivamente e quindi va assistita e valutata. Il compito del Parco che si fa conoscere è quello di attivare un vero e proprio *marketing territoriale* finalizzato a presentarne l'offerta attraverso la cura della sua immagine.

Questo obiettivo va perseguito congiuntamente agli altri Parchi ed alle altre aree protette della Regione, così come delle altre regioni.

## 4.2 Le idee progettuali

### 4.2.1 *La definizione di idee progettuali in una logica di integrazione*

La definizione di idee progettuali risponde ad una logica di introduzione di elementi di innovazione nel sistema socio-economico, in una visione integrata della valorizzazione ambientale e dello sviluppo economico-sociale.

La gestione coordinata degli interventi nell'area del Parco può avvenire non solo per temi, ma anche secondo priorità territoriali di intervento, in base alle indicazioni del Piano del Parco: potrebbe essere infatti maggiormente opportuno attivare una serie di azioni tra loro coordinate in specifiche aree del Parco, che siano di particolare rilevanza naturalistica o al contrario perché particolarmente problematiche dal punto di vista ambientale, piuttosto che attivare una singola azione sull'intero territorio del Parco.

Alcuni interventi possono presentare inoltre una particolare valenza di sistema, in quanto per la loro natura di azioni di rete o di azioni trasversali sono connesse con la maggior parte degli interventi previsti dal Piano.

Le idee progettuali che andranno definite nell'ambito del PPES devono rispondere quindi ad una logica di sistema, contribuire cioè alla realizzazione della visione strategica elaborata per lo sviluppo del Parco; la realizzazione delle idee progettuali non spetta solamente all'Ente Parco ma a tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano sul territorio.

L'approccio per la definizione delle idee progettuali è quindi aperto all'iniziativa imprenditoriale e volto a premiare l'originalità e la capacità di concorrere a costruire una immagine e una identità del Parco attraverso iniziative rivolte a favorire la formazione di una nuova domanda del Parco fornendo una offerta più variegata di prodotti e servizi. L'obiettivo ultimo è di selezionare le soluzioni al fine di concentrare su di esse il sostegno pubblico.

Naturalmente un progetto concreto può consistere nell'applicazione di più di una idea innovativa ed anzi la complementarità tra più idee innovative costituisce titolo di priorità nella selezione del progetto e nella scelta relativa al finanziamento pubblico. L'unità di paesaggio potrebbe essere assunta come riferimento di base per gli interventi aventi come oggetto il territorio.

La casistica delle idee innovative può presentare contenuti molto eterogenei. Alcune possono essere realizzate da un singolo imprenditore e non implicare la partecipazione di altri soggetti, mentre altre implicano una qualche forma di cooperazione e compartecipazione da parte di più soggetti. Alcune possono richiedere investimenti specifici, altre sono possibili riutilizzando o riconvertendo strutture già esistenti. Alcune sono possibili soltanto in specifiche localizzazioni (es. vicinanza alle strade o agli accessi), per altre la localizzazione è meno rilevante. Alcune sono economicamente convenienti solo oltre una certa massa critica, altre sono possibili anche su piccola scala.

Inoltre le idee innovative si differenziano con riferimento alle implicazioni di mercato: in alcuni casi il reperimento della domanda si può supporre sia un problema relativamente minore, in altri l'attivazione di sbocchi è cruciale. Ci sono idee innovative che si orientano alla fornitura di un servizio pubblico, o comunque alla cura di un interesse collettivo, e possono essere sostenute dalla spesa pubblica, mentre in altri casi si tratta di operazioni direttamente rivolte al mercato.

La fase di redazione del PPES prevede in primo luogo la definizione e la proposta di una serie di idee progettuali, frutto dell'attività di analisi e del confronto con gli operatori locali; le idee dovranno poi essere vagliate e selezionate per giungere se non altro ad una lista di opzioni prescelte. Su queste il gruppo di lavoro del PPES intende concentrare la propria analisi in particolare al fine di misurarne le implicazioni in termini di fattibilità e di individuare le soluzioni progettuali finalizzate a catalizzare su di esse l'intervento pubblico; le idee progettuali vengono in tal modo concretizzate in *Schede intervento*, che andranno a costituire l'ossatura del PPES.

Una particolare misura in questo ambito deve essere dedicata al miglioramento della capacità di valutazione e di iniziativa propria del Parco stesso, sia nei confronti degli attori (pubblici e privati) presenti sul territorio di riferimento, sia riguardo alle istituzioni pubbliche sovra-ordinate. Questa funzione è centrale nella definizione di programmazione che si è assunta nel lavoro svolto: il ruolo della valutazione (*ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*) qualifica un approccio dinamico, fondato sulla continuità dell'azione programmatoria e sulla sua capacità di apprendimento nel corso della sua stessa realizzazione (*learning by doing*). Essa è peraltro essenziale per garantire flessibilità al PPES e alle sue *Schede intervento*, in modo da adattarsi facilmente ai cambiamenti esterni di mercato e alle nuove politiche: l'approccio *fund raising*, che viene proposto, attiene all'obiettivo di attrezzare il Parco con una strumentazione atta a realizzare con prontezza progetti attuativi da proporre a tutte le istituzioni, pubbliche, ma anche private, che di volta in volta possono concorrere e partecipare al processo di sviluppo.

#### 4.2.2 Una prima griglia di definizione delle idee progettuali

In una logica di integrazione le idee progettuali non vogliono rispondere ad una divisione settoriale ma al contrario favorire le interrelazioni tra gli aspetti economici, sociali e di tutela dell'ambiente.

In questo senso le azioni economiche a carattere di politica settoriale (per il turismo, l'agricoltura, ecc.) si intrecciano con quelle relative alla valorizzazione ambientale, alla tutela paesaggistica, al miglioramento qualitativo del sistema dei servizi.

Si presenta di seguito un primo schema per la raccolta e classificazione delle idee innovative; esso deriva dall'esperienza di programmazione del gruppo di lavoro e va considerato come una griglia, non esaustiva, volta a favorire l'organizzazione delle proposte emergenti nel lavoro di analisi e nel confronto con gli operatori.

##### 1. Protezione e valorizzazione dell'ambiente

- A. miglioramento e gestione del patrimonio naturale,
- B. valorizzazione dell'ambiente e rimozione dei fattori di degrado,
- C. miglioramento del paesaggio e della percezione del Parco,

##### 2. Integrazione e sviluppo delle attività economiche

- A. miglioramento della compatibilità ambientale,
- B. sviluppo integrato e reti,
- C. idee imprenditoriali,

##### 3. Miglioramento della qualità della vita

- A. reti infrastrutturali,
- B. servizi sociali,

##### 4. Attività dell'Ente Parco

- A. promozione del Parco,
- B. strumenti di pianificazione e conoscenza,
- C. miglioramento dell'azione del Parco.

## 5. LA PROGRAMMAZIONE COME APPROCCIO OPERATIVO

### 5.1 I principi: una sola programmazione per una azione collettiva

Punto centrale per attivare un'efficace azione di programmazione è la concezione del Piano come processo collettivo di partecipazione attraverso il quale una varietà di soggetti si riconosce in un sistema coerente di azioni progettuali e si impegna reciprocamente per la loro messa in atto. Implicitamente viene così riconosciuto il peso preponderante della coesione sociale come fondamento per l'azione pubblica e per lo sviluppo.

Tre principi cardine vanno assunti per riassumere.

- **Concentrazione-integrazione:** il PPES deve concentrarsi su pochi obiettivi, derivarne pochi progetti rispondenti a poche priorità chiaramente delineate. Ne consegue che anche all'interno del Parco l'azione deve essere territorialmente concentrata. Il territorio infatti non è indifferenziato, ma anche nelle differenti aree del Parco, debbono emergere priorità da tradurre in scelte esplicite. In questo senso il PPES deve proporsi di dare forza alle iniziative ed alle realtà locali più promettenti preferendo innanzitutto le azioni e le opere che promettono di avere il più significativo impatto sull'identità locale.
- **Decentramento-partenariato:** il PPES deve fondarsi sulla conoscenza dei bisogni e delle risorse locali promovendo il partenariato nelle due accezioni: verticale, tra le istituzioni pubbliche ai vari livelli (Stato, Regioni, Province, Comuni); ed orizzontale, tra le istituzioni locali, la società civile e le sue aggregazioni, i singoli cittadini). Questo principio deve valere sia nella definizione delle scelte, che nella loro implementazione che infine nella valutazione.
- **Valutazione-monitoraggio:** la valutazione deve accompagnare tutte le fasi del processo di realizzazione del PPES: *ex-ante*, quando si decidono le azioni; in itinere, quando le si realizza; *ex-post*, quando le si giudica alla luce dell'esperienza per reiterarle, modificarle o cassarle dall'agenda futura. Questo principio consegue all'adozione di un approccio dinamico orientato ad "imparare facendo" (*learning by doing*). Il PPES deve dunque anche progettare la messa a punto di una base dati adeguata sistematicamente aggiornata alla luce delle variazioni di sistema e della stessa esperienza del Piano. Ciò significa individuare un set di indicatori e di procedure tale da consentire di fornire elementi di valutazione sia sui contenuti del programma, che relativamente all'avanzamento istituzionale che ne consegue. A questo riguardo un tema è centrale: non ci si può limitare a valutare le iniziative pubbliche soltanto tramite la misura della spesa erogata, tenendo in evidenza solo gli aspetti finanziari; occorrono quindi misure fisiche correttamente raccolte e sistematicamente elaborate. Il progetto di istituire un centro di monitoraggio sistematico appare a tal fine un compito cruciale del PPES.

I principi ora ricordati si traducono in una chiara scelta di campo per l'azione del Parco sia al suo interno, che nei confronti delle altre istituzioni rilevanti per la riuscita del PPES. Al proprio interno, occorre che il Parco concentri l'uso delle proprie risorse su progetti integrati, territorialmente delimitati. All'esterno, nel rispetto delle proprie scelte interne,

occorre che il Parco rivendichi la stessa coerenza. Da questo punto di vista l'affermazione della priorità dei Parchi e delle aree protette nella tutela dell'ambiente e del territorio va rivendicata alla luce degli stessi principi. Ciò significa che l'area del Parco si candida naturalmente ad essere sede privilegiata e prioritaria degli interventi a valenza ambientale relativi a tutti i settori di intervento. Il principio della concentrazione deve essere un impegno per il Parco che, una volta assunto deve valere anche a beneficio del Parco nelle scelte delle altre istituzioni e specie di quelle territorialmente sovraordinate.

## 5.2 Le azioni

### 5.2.1 *Economia di fruizione: fin dove arriva il mercato*

Nell'azione di valorizzazione economica del Parco e dei Parchi in generale, specie quando la loro localizzazione è contigua ai sistemi urbani più addensati e vicina alle vie del turismo e della grande comunicazione, si deve assumere il mercato come un fondamentale punto di riferimento. C'è un business nel Parco e il Parco può avere sviluppo se esso favorisce e persegue l'obiettivo del business. Naturalmente, il perseguimento del profitto va qualificato, orientato verso obiettivi di lungo termine, organizzato, regolato; ma non ci sarebbe sviluppo del Parco se esso fosse represso.

In questo senso va superata una certa residua visione dogmatica del Parco e delle sue funzioni (sia in chi lo desidera, che in chi lo teme) e anzi, fin dove può arrivare il mercato occorre puntare decisamente su di esso. Il tentativo svolto nelle precedenti sezioni di questo testo mira ad evidenziare le tante opportunità che altrimenti rischiano di essere perdute. Ne consegue che l'iniziativa imprenditoriale, lungi dall'essere conculcata, va esaltata e stimolata sia pure nei limiti e per gli obiettivi di valorizzazione ambientale proposti.

La necessità di raggiungere con gli interventi nell'economia del mercato la sufficiente massa critica in termini di volumi di prodotti e di volumi di incentivazione suggerisce di applicare soprattutto in questo ambito il principio della concentrazione e di studiare forme di valorizzazione mercantile in comune con l'intero sistema dei Parchi della regione e a livello nazionale.

### 5.2.2 *Economia di manutenzione: dove occorre la tutela contrattuale della natura*

Esistono comunque nel Parco valori di interesse collettivo che sono tutelati soltanto da un'economia di manutenzione. Da una economia cioè fondata sulla valorizzazione pubblica dei beni e servizi di interesse collettivo (common goods) che, non essendo per loro natura veicolati dal mercato, sono garantiti soltanto da una adeguata tutela contrattuale. Sotto questo punto di vista, il principio che lo Stato debba remunerare a nome della collettività tali beni o servizi è acquisito. Da tempo gli agricoltori sono compensati per la conservazione dei valori naturali e per l'impiego di tecniche eco-compatibili.

Il Parco deve adottare un sistema articolato di premi incentivanti per la produzione di conservazione di common goods. La definizione dei premi va riferita ad un sistema di specificazioni contrattuali tenendo conto della peculiare natura del servizio reso: sfalcio prati e radure, conservazione manufatti di pregio, manutenzione della rete dei canali di scolo delle acque, conservazione e manutenzione siepi e muretti a secco, ecc. E' ovviamente possibile introdurre norme di modulazione che tengano conto con opportune maggiorazioni delle particolari localizzazioni o condizioni: presenza alberatura, pendenze

superiori ad un dato valore, mancanza di accesso. Una priorità va accordata alle richieste collettive nel campo della tutela degli insiemi e alle iniziative che garantiscano una alta intensità occupazionale. Gli indicatori da adottare possono essere opportunamente dedotti dall'esperienza già maturata in altri Parchi. Essi vanno studiati in modo da facilitare le operazioni di controllo e di collaudo

### 5.3 Le risorse

#### 5.3.1 Un bilancio consolidato per il Parco

L'attuazione del PPES fa leva innanzitutto sulle risorse a disposizione dell'Ente Parco. Un bilancio della loro consistenza e del loro utilizzo con riferimento ad un arco tempo non breve consente di valutare quale concreta azione è stata finora messa in atto, quali sono i tempi della spesa, quale la sua efficienza e, fin dove possibile con le informazioni date, quale la sua efficacia.

Tale analisi serve sia a scopi interni per razionalizzare l'uso delle risorse proprie, ma anche a fini esterni per illustrare i vincoli finanziari entro cui l'Ente opera e rivendicare risorse più adeguate. Ma il PPES deve fondarsi anche su altre risorse. Quelle dei Comuni del Parco, delle Comunità Montane, delle Province e delle Regioni, per le azioni che rientrano nelle rispettive competenze ma che interferiscono con la fruizione del Parco (nel senso che la realizzano, la qualificano o, al limite, la ostacolano).

Il progetto è di ottenere elementi per una valutazione del consolidato delle risorse a disposizione per la programmazione del Parco. Ma l'obiettivo del consolidato travalica i compiti ed i tempi della redazione del PPES, nel senso che lo strumento merita sia implementato ed aggiornato sistematicamente, tentando anche di qualificarlo con indicatori fisici di risultato e di performance da associare a quelli soltanto finanziari della tradizionale analisi fondata soltanto sui bilanci. Il progetto è quello di dotare il Parco di un sistematico controllo di gestione finalizzato al monitoraggio della azione complessiva che lo investe.

Ma ovviamente il Parco viene realizzato e modificato anche e soprattutto dall'azione delle iniziative private. In questo senso una analisi delle risorse a disposizione implica anche una valutazione dell'investimento privato. Ovviamente questo compito è più complesso, ma non impossibile almeno in linea di prima approssimazione. In quest'ambito un ruolo particolare spetta al credito: il finanziamento degli investimenti nel Parco può essere contrattato con gli istituti di credito operanti localmente, perché favoriscano, anche in relazione all'incentivazione pubblica, investimenti qualificanti sotto il profilo della realizzazione del PdP e del PPES..

Una funzione particolare infine può essere svolta dalle sponsorizzazioni: l'*eco-sponsoring* gioca un ruolo cruciale in molte iniziative ambientali. Il Parco deve avere i propri sostenitori finanziari anche tra le fondazioni bancarie, le associazioni culturali, le imprese locali, individuando congiuntamente opportune forme di ritorno di immagine.

#### 5.3.2 Gli strumenti di programmazione esistenti

La definizione del Piano permette di avere a disposizione uno strumento progettuale finalizzato ad attivare tutte le possibili fonti di finanziamento, sia per l'Ente Parco che per gli altri soggetti pubblici e privati operanti sul territorio. La creazione di un centro di monitoraggio e progettazione può essere lo strumento adatto a convertire le *schede*

*intervento*, che andranno a costituire il PPES, in analisi di fattibilità e in veri e propri progetti esecutivi, con cui concorrere nel reperimento delle risorse pubbliche a disposizione.

Anche per questo motivo il piano socio-economico del Parco deve rapportarsi alla programmazione esistente, ed interagire con essa per il perseguimento delle proprie strategie e finalità.

Un esempio è rappresentato dal *Progetto Integrato Territoriale* elaborato dall'Ente Parco in cui, seguendo la metodologia comunitaria, sono state predisposte strategie di intervento e schede progettuali, su cui si è anche cercato l'accordo degli enti locali tramite apposite intese.

In riferimento agli strumenti di programmazione e finanziamento si considerano principalmente gli strumenti comunitari:

- il Piano operativo regionale (POR) della Regione Molise
- i Documenti unici di programmazione (DocUP) dell'obiettivo 2 delle Regioni Lazio ed Abruzzo
- i Programmi Integrati Territoriali (PIT) all'interno dei POR e dei Docup
- i Programmi Operativi dell'Obiettivo 3
- i Piani di Sviluppo Rurale, predisposti da tutte le regioni in applicazione del Reg. (CE) 1257/99
- i Piani di Sviluppo Locale predisposti dai GAL (Gruppi di Azione Locale) nell'ambito del Programma LEADER +

Ulteriori strumenti sono quelli relativi alla programmazione negoziata (patti territoriali e contratti d'area), alcuni dei quali sono in corso di realizzazione nell'area del Parco.

## 5.4 Un agenda dei lavori

### 5.4.1 I "Quaderni" di approfondimento

L'analisi preliminare ha messo in evidenza una serie di problematiche e di opportunità; ha inoltre evidenziato come su alcuni temi rilevanti per lo sviluppo socio-economico dell'area siano necessari ulteriori studi.

Per questo si presenta un elenco di possibili approfondimenti, che nell'ottica del gruppo di lavoro sono importanti per completare il quadro di conoscenze sull'area e per predisporre gli elementi necessari ad una corretta definizione del Piano.

Questi approfondimenti saranno raccolti in altrettanti "*Quaderni del Parco*", messi a disposizione degli incaricati alla redazione del Piano e degli operatori locali come strumento di confronto e discussione.

La lista di seguito presentata rappresenta una prima proposizione, soggetta quindi ad integrazioni, verifiche e nuove proposte, lungo il procedere del lavoro.

***Strumenti per la qualità nel Parco:*** per perseguire uno degli obiettivi centrali del PPES, quello dell'elevamento degli standard qualitativi dell'insieme del territorio (paesaggio, natura, insediamenti, infrastrutture, ecc.) e delle sue utilizzazioni economiche (turismo, industria, artigianato, commercio, agricoltura, ecc.), occorre verificare l'uso attuale e le possibilità di applicazione degli strumenti che ne certifichino l'implementazione: l'uso del marchio, le certificazioni di qualità e le certificazioni ambientali, le produzioni biologiche e con marchi di origine, ecc., fino ad arrivare alla

definizione di una "carta della qualità" del territorio del parco, che compendi tutto ciò che nel parco è indicatore di qualità.

**Il sistema turistico del PNALM:** la galassia del turismo del Parco necessita di ulteriori approfondimenti, che vadano a verificare: la domanda turistica nella sua interezza, comprendendo quindi la quantificazione e l'analisi del turismo "escursionistico", cioè di quei turisti che visitano il Parco in giornata e, non pernottando, non vengono registrati dalle statistiche ufficiali; l'organizzazione del "sistema turistico" nel suo complesso, composto, oltre che dalle strutture ricettive, dalle attrattive naturalistiche e culturali e dalle loro modalità di fruizione, dall'offerta di servizi al turismo pubblici e privati, dalla presenza di attività complementari al turismo o ad esso contrapposte, ecc.

**Il marketing territoriale per il Parco:** la domanda del Parco e dei suoi prodotti e servizi non è data a priori. Essa va compresa prima, sollecitata ed attivata successivamente e quindi va assistita e valutata. Il Parco deve attivare gli strumenti di *marketing territoriale* per la definizione della propria identità e del proprio posizionamento strategico, e per la loro comunicazione all'esterno. Si ricorda a questo proposito che destinatari di un piano di marketing territoriale sono i soggetti esterni al territorio (turisti, imprenditori, possibili nuovi residenti, ecc.) ma anche i soggetti interni allo stesso (i residenti, le imprese, ecc.). Il piano di marketing è lo strumento che può fare in modo che le strategie elaborate con la programmazione socio-economica siano comprese all'interno e comunicate all'esterno.

**L'integrazione tra territori e tra sistemi produttivi:** uno dei punti di debolezza emersi dall'analisi è quello della forte dipendenza del parco dall'esterno; rispetto al territorio circostante il parco si colloca in una posizione di marginalità. E' importante quindi valorizzare tutte quelle attività che aiutino ad integrare tra loro i diversi territori del parco e ad aumentarne la centralità rispetto ai processi economici e di fruizione dei servizi.

**Il bilancio consolidato del parco:** l'analisi "consolidata" della spesa (ed in particolare degli investimenti) attivata da tutti gli enti pubblici che operano nell'area del parco (Ente Parco, Comuni, Comunità Montane, Province, Regioni, altri soggetti pubblici) ha lo scopo di valutare quante siano le risorse destinate allo sviluppo dell'area e soprattutto quale sia la coerenza delle scelte effettuate da ciascun ente rispetto ad un progetto unitario di sviluppo. Occorre rispondere alla domanda: quale "piano" si sta concretamente realizzando nell'area attraverso le politiche degli enti che vi operano ?

**Idee progettuali per l'agricoltura e lo sviluppo rurale:** il mantenimento e l'incentivazione dell'attività agricola persegue funzioni di creazione di reddito, di integrazione con le altre attività economiche e di ottenimento di benefici nella protezione dell'ambiente (paesaggio agrario, conservazione e miglioramento degli equilibri territoriali ed ambientali). In un contesto di forte abbandono dell'attività agricola è necessario sviluppare idee imprenditoriali che sappiano stimolare la permanenza degli imprenditori nel settore, utilizzando tutti gli strumenti di politica agricola a disposizione.

**Integrazione territoriale e innovazione nell'offerta di servizi:** l'analisi si pone l'obiettivo di verificare le condizioni di efficacia, efficienza ed economicità gestionale dell'offerta attuale di servizi (tramite l'analisi dei Certificati del conto di bilancio dei Comuni) in rapporto al sistema territoriale, sociale e produttivo; attraverso l'elaborazione di

idee progettuali (ed eventualmente attraverso un'analisi di fattibilità economico-gestionale) si pongono le condizioni per l'elaborazione di strategie e progetti innovativi.

#### 5.4.2 I risultati: le schede intervento

Si propone di elaborare il PPES in forma di una serie di *Schede intervento*, che raccolgano i risultati delle analisi preliminari e dei Quaderni di approfondimento, rispondendo innanzitutto all'esigenza di replicare una metodologia di presentazione dei progetti tipica dell'intervento comunitario.

La struttura delle *Schede intervento* ricalca quella delle schede predisposte nella metodologia comunitaria della pianificazione strutturale, anche se la particolarità di un piano socio-economico di un Parco richiede, sotto il profilo metodologico, alcune modifiche ed aggiunte.

Ogni scheda può essere strutturata per *temi*, a loro volta suddivisi in *campi*, secondo l'organizzazione di seguito proposta a titolo di esempio.

I temi sono i seguenti:

1. **Identificazione.** In questo tema viene richiamata la collocazione dell'azione in termini di asse e misura, e viene riportata una sua descrizione sommaria.
2. **Soggetti.** Qui sono identificati i destinatari, i beneficiari, gli attuatori e i gestori, i finanziatori dell'azione.
3. **Caratteristiche progettuali.** Questo tema è dedicato a fornire elementi qualificativi dell'azione in termini di costi e tempi di attuazione, di caratteristiche del progetto (modularità, cantierabilità, grado di innovazione); esso contiene anche un indicatore di priorità, che costituisce un aspetto centrale delle decisioni politiche del PPES.
4. **Effetti attesi e monitoraggio.** Il tema è dedicato a prevedere i possibili impatti sulle variabili principalmente rilevanti dal punto di vista ambientale (effetti sull'ambiente e sull'immagine del Parco) e socio-economico (reddito e occupazione); a questi impatti fanno principalmente riferimento gli indicatori di attuazione: la raccolta di informazioni adatte al calcolo degli indicatori costituisce una condizione necessaria del progetto attuativo dell'azione.
5. **Collegamenti e sinergie.** In questa parte delle schede intervento vengono riportati i richiami ai singoli strumenti programmatici di riferimento. Questi sono innanzitutto quelli prodotti dal Parco stesso: PPES e Piano del Parco. Vengono poi i collegamenti con gli strumenti di programmazione di Comuni, Comunità Montane, Province, Regioni, Amministrazione centrale ed UE.
6. **Riferimenti.** Sotto questo tema sono raccolti i richiami a specifici documenti del PPES stesso, alla normativa di riferimento, alla eventuale bibliografia in materia consistente sia in pubblicazioni, sia in siti internet dedicati ad esperienze analoghe italiane o estere.
7. **Analisi SWOT.** L'acronimo, ormai diffusamente utilizzato nella valutazione delle politiche e dei progetti, è costituito dalle iniziali dei termini inglesi *Strength, Weakness, Opportunity e Threats*, che identificano i punti di Forza, di Debolezza, le Opportunità e le Minacce della azione proposta. I primi due attengono alla condizione statica/attuale del progetto, i secondi a quella dinamico/prospettica. L'obiettivo, in questa parte della *Scheda intervento*, è di enucleare i legami che esistono tra il progetto ed il quadro complessivo socio-economico-ambientale nel quale esso va realizzato. In questa sede vanno

raccolti anche i richiami alle possibili alleanze (o alle opposizioni), che possono ingenerarsi a favore (o contro) la realizzazione piena del progetto ed il raggiungimento successivo degli obiettivi dell'azione.

Nella **Figura 1** viene riportato un esempio di *Scheda intervento*, così come sviluppata dal gruppo di lavoro e già sperimentata in precedenti attività di programmazione.

Una volta definite le schede si aprirà infine un processo iterativo di ulteriore confronto con gli operatori, la cui finalità è quella di trasformare le *schede intervento* in analisi di fattibilità e in veri e propri progetti esecutivi.

Il PPES, infine, va letto ed inteso innanzitutto come *luogo di convergenza negoziale* tra obiettivi (idee guida) e come *punto di incontro tra scelte politiche e soluzioni tecniche* (progetti innovativi). Un piano strategico dunque, per un territorio con un patrimonio naturale unico la cui valorizzazione non può più essere definita navigando a vista, ma tenendo sotto controllo l'evoluzione e definendo un quadro di azioni razionali.

*Figura 1 – Struttura delle Schede intervento*

<b>SCHEDA INTERVENTO</b>		
ASSE	<b>1</b>	Titolo
MISURA	<b>A</b>	Titolo
AZIONE	<b>I</b>	Titolo
DESCRIZIONE	Descrizione	
<b>SOGGETTI</b>		
BENEFICIARI	Descrizione	
ATTUATORI	Descrizione	
GESTORI	Descrizione	
FINANZIATORI	Descrizione	
<b>CARATTERISTICHE PROGETTUALI</b>		
TEMPI DI SVILUPPO	Tempo <b>in mesi o anni</b>	
AREA INTERESSATA	Descrizione	
RISORSE FINANZIARIE	Fascia B 100-500 milioni.	Descrizione (e riferimento alle fonti di finanziamento ove disponibili) <b>Nota: la fascia in milioni è: A&lt;100, B: 100-500, C: 500-1000, D: 1000-5000, E&gt;5000</b>
RISORSE UMANE	Descrizione	
PRIORITA'	<b>1</b>	<b>Nota: 1 alta, 2 media, 3 bassa</b>
MODULARITA'	<b>1</b>	<b>Nota: 1 alta, 2 media, 3 bassa</b>
CANTIERABILITA'	<b>1</b>	<b>Nota: 0 in corso, 1 alta: &lt; 6 mesi, 2 media: 6 mesi – 1 anno, 3 bassa: &gt; 1 anno</b>
GRADO DI INNOVAZIONE	<b>1</b>	<b>Nota: 1 alta, 2 media, 3 bassa</b>

<b>EFFETTI ATTESI E MONITORAGGIO</b>		
SUL REDDITO	2	Descrizione Nota: 1 alto, 2 medio, 3 basso
SULL'OCCUPAZIONE	2	Descrizione Nota: 1 alto, 2 medio, 3 basso
SULL'AMBIENTE	2	Descrizione Nota: 1 alto, 2 medio, 3 basso
SULL'IMMAGINE DEL PARCO	2	Descrizione Nota: 1 alto, 2 medio, 3 basso
INDICATORI DI ATTUAZIONE	Descrizione	
<b>COLLEGAMENTI E SINERGIE</b>		
CON ALTRE AZIONI PPES	Elencare altre azioni comprese nel Piano schede	
CON ALTRE AZIONI DEL PARCO	Riferimento agli altri Piani	
CON ALTRI INTERVENTI LOCALI		
CON INTERVENTI REGIONALI - NAZIONALI - UE		
<b>RIFERIMENTI</b>		
DOCUMENTI PPES		
NORMATIVI		
BIBLIOGRAFICI		
<b>ANALISI SWOT</b>		
FORZA	Descrizione	
DEBOLEZZA	Descrizione	
OPPORTUNITA'	Descrizione	
MINACCE	Descrizione	
<b>NOTE</b>		
Eventuali		

## 5.5 Considerazioni conclusive

Il carattere di questo documento è tale che non necessita di conclusioni, ma soltanto di alcune avvertenze finali per il suo utilizzo. Esso infatti è rivolto a non specialisti ed ha lo scopo di consentire una lettura complessiva delle relazioni economiche del e nel Parco e delle possibilità operative che si aprono per una politica economica di sviluppo del Parco e per le altre politiche aventi riflessi sulla sua economia.

Il valore di questo documento va ricercato nella sua visione globale, non nella presenza o assenza di specifici dettagli. La discussione ne deve completare i contenuti e deve verificare quanto l'analisi trovi riscontro nel sistema socio-economico locale. Peraltro, come accennato, specifici approfondimenti hanno il compito di affrontare le tematiche più rilevanti.

Per sollecitare l'ampliamento del confronto, sia gli autori che i singoli componenti del gruppo di ricerca sono a disposizione per incontri specifici. La fase che si apre sarà tanto più fruttuosa quanto più ricchi e vari saranno i contributi raccolti.

## 6. BIBLIOGRAFIA

Arzeni A., (2001): *Sviluppo rurale nei parchi naturali: proposte metodologiche*, in Arzeni A., Esposti R., Sotte F. (a cura di) *Agricoltura e Natura*. Franco Angeli, Milano.

Arzeni A., Chiodo E., (1999): *Sviluppo rurale e conservazione ambientale: i parchi naturali dei Sibillini e del Conero*. In Esposti R., Sotte F. (a cura di) *Sviluppo rurale e occupazione*, Franco Angeli, Milano.

Arzeni A., Chiodo E., Sotte F., (2001): *Parco del Conero. Piano Pluriennale Economico-Sociale*, Università di Ancona, Dipartimento di Economia, Quaderni del Parco n.10.

Chiodo E., Solustri A. (2003): *La programmazione economica per lo sviluppo rurale nei parchi naturali italiani*, in Arzeni A., Esposti R., Sotte F. (a cura di), *Politiche di sviluppo rurale tra programmazione e valutazione*, Franco Angeli, Milano.

Clementi A. (2001): *Governare il mutamento. Reti, città, territori*, Paper presentato alla Conferenza nazionale del territorio, Genova.

Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), (2001): *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000*, Ministero dei Lavori Pubblici, Roma.

Natali A., (2000): *Lo sviluppo dei parchi nella programmazione nazionale. Aree protette e sviluppo economico - Quaderni di Gargnano (Convegno internazionale 21-22 ottobre 1999)*, pp. 63-71.

Sotte F., (2000): *Verso il PPES del Conero*, Università di Ancona, Dipartimento di Economia, Quaderni del Parco n.1.

Sotte F., Chiodo E., Giordani G. (2000), *I Comuni del Parco d'Abruzzo. Analisi comparata dei Certificati del conto consuntivo*, in *Rassegna Economica*, Quaderni di ricerca del Banco di Napoli.