

Gruppo di Lavoro, preparatorio alla Conferenza Nazionale sulle Aree Protette, sul tema:

**"AREE PROTETTE E RETE NATURA 2000 STRUMENTI PER CONIUGARE
LA CONSERVAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO".**

Associazione responsabile: **Federparchi**

Coordinatore: **Luigi Boitani**, Università La Sapienza

Hanno contribuito: **Alessandro Rinaldi, Enzo Valbonesi, Rosalinda Brucculeri, Annalisa Saccardo, Matteo De Carlo, Antonio Canu, Corrado Battisti, Lucia Venturi, Antonio Nicoletti, Consolata Siniscalco, Giampiero Sammuri, Paolo Pigliacelli, Corrado Teofili, Francesco Spada.**

Premessa

Le aree protette italiane inserite nell'Elenco Ufficiale sono, nelle loro diverse tipologie, 871 e coprono il 10.5% del territorio italiano (terrestre e marino). La percentuale sale a circa il 12% con le aree non ancora formalmente inserite nell'elenco. E' una collezione formata nel tempo, a partire dal 1922, anno di istituzione del primo parco nazionale (Gran Paradiso), e decollata con più decisione prima negli anni '70 e poi ancora più marcatamente negli anni '90 a seguito dell'approvazione della legge quadro 394/91. La distribuzione delle aree è molto disomogenea tra le Regioni e anche tra le principali macro-aree del Paese: le aree montane, soprattutto appenniniche, e le Regioni del centro-sud (ma anche il Trentino-Alto Adige) hanno le maggiori percentuali di territorio protetto mentre le aree costiere e collinari sono le meno protette: la percentuale varia dal 28% dell'Abruzzo a meno del 5% in Emilia Romagna, Molise e Sardegna.

Alla rete di aree istituite dallo Stato e dalle Regioni e Province si affianca, dal 1997, la rete Natura 2000 che raccoglie ben 2299 Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e 609 Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della Direttiva Habitat e copre una superficie complessiva pari al 21% del territorio nazionale. Quasi il 50% della superficie di Natura 2000 ricade fuori qualsiasi altra area protetta preesistente. La percentuale combinata tra aree protette statali, regionali e comunitarie è oltre il 22%. Molte Regioni sono ora nella fase di trasformazione delle aree SIC in ZSC (Val d'Aosta, Friuli, Basilicata, ecc.) e, con l'individuazione delle misure di conservazione sito specifiche, daranno ulteriore impulso alle politiche di conservazione.

La quantità di superficie italiana protetta è quindi notevole, superiore alla media europea e tra le più alte a livello mondiale. Poiché l'Italia non possiede una grande estensione di aree pubbliche, l'insieme delle aree protette ricade in larga parte su proprietà private e include necessariamente porzioni di territorio rilevanti anche per le attività produttive ed economiche del Paese. Ad esempio, solo le aziende agricole che svolgono attività nei comuni interessati dalla presenza di un parco erano, nel 2010, ben 246.732. Tra occupazione diretta e indotta, le aree protette interessano le attività produttive di oltre 100.000 persone impegnate nel turismo, commercio, agricoltura. Si stimano in oltre 30 milioni le presenze turistiche annuali nelle aree protette.

In sintesi, le aree protette costituiscono una componente essenziale di due obiettivi strategici del benessere dei cittadini: la conservazione dell'ambiente e lo sviluppo economico, entrambi irrinunciabili nel contesto di un futuro sostenibile. A volte, i due obiettivi sono stati posti in contrapposizione ed è diffusa, presso una parte dell'opinione pubblica, la credenza che i due obiettivi siano tra loro inconciliabili. E' vero il contrario, ma la soluzione della compatibilità passa necessariamente attraverso una rimodulazione di alcune delle attuali politiche, sia di conservazione che di sviluppo economico.

Aree protette e conservazione

Le aree protette (includendo parchi, riserve, oasi, aree marine, rete Natura 2000) sono, nell'attuale momento storico, uno degli strumenti irrinunciabili delle politiche di conservazione della natura. Di fatto, non sono altro che una forma di regimentazione dell'uso delle risorse naturali, al pari, ad esempio, delle normative settoriali su prelievi venatori, gestione forestale, controllo della qualità di aria e acqua. Le aree protette nascono con lo scopo generico di conservare la natura, o meglio la biodiversità. Questo concetto generale, però, è declinabile in molti modi diversi: biodiversità è l'insieme di specie, patrimonio genetico, sistemi ecologici, habitat (*sensu* Direttiva Habitat), servizi ecosistemici. Il concetto di biodiversità assume poi anche altri importanti significati, specialmente in Italia dove la relazione tra natura e attività umane è antichissima, e si estende ad includere la diversità di ambienti, razze domestiche, varietà vegetali, e attività tradizionali che sono scaturiti nel corso del tempo dalla interazione tra uomo e natura: nasce così il valore del paesaggio, delle varietà di prodotti agricoli locali, di strumenti e metodi tradizionali di gestione delle risorse.

L'Italia è uno dei Paesi europei che vanta tra i massimi valori di biodiversità, in tutte le sue accezioni. Inoltre, la storia, geografia, ecologia, cultura dell'Italia ha fatto sì che questi valori siano distribuiti sul territorio in maniera molto diffusa: sono poche (ma ne esistono!) le aree di concentrazione di molti diversi valori di biodiversità.

La biodiversità intesa come specie e ecosistemi ha dinamiche spaziali e temporali spesso di grandi dimensioni che esulano sia dagli ambiti ristretti delle aree protette italiane (la dimensione media di un SIC in Italia è di 1700 ettari ma la mediana è di poche centinaia) che dalle rigidità imposte dalle normative vigenti: la biodiversità non è un valore fisso nel tempo né inamovibile ma si evolve continuamente (e lo sarà sempre più con i cambiamenti climatici globali). Purtroppo, le aree protette hanno di rado la flessibilità normativa e strumentale necessaria ad assecondare e gestire l'evoluzione della biodiversità.

Davanti all'evidente necessità di contrastare un processo di costante degrado degli ambienti naturali, il mondo industrializzato ha "inventato" la soluzione delle aree protette come strumento per rallentare la perdita della biodiversità. Le aree protette, nel loro insieme, nascono per contribuire alla conservazione di tutti gli aspetti della biodiversità. In Italia, con poche e importanti eccezioni, non nascono solo per diventare uno scrigno di valori da chiudere al sicuro, quanto piuttosto per contribuire alla conservazione su tutto il territorio nazionale attraverso molteplici ruoli: certamente quello di intervento di protezione di elementi minacciati, ma anche di guida in nuove forme di gestione del territorio, di sperimentazione di soluzioni di sostenibilità, di centro di diffusione di buone pratiche e di elementi della biodiversità che si estendono dall'area protetta nel territorio circostante.

Poiché il sistema di aree protette italiane è concettualmente e operativamente inestricabile dalla rete complessa di attività antropiche che vi si svolgono, è del tutto ovvio che esse siano centrali, e non solo un valore aggiunto, anche nel ruolo di guida e supporto a quello sviluppo economico delle popolazioni locali che è sostenibile e compatibile con la conservazione della biodiversità. Resta ovviamente estraneo il concetto di "sviluppo economico" inteso semplicemente come crescita illimitata del reddito di una determinata comunità, misurato sulla proliferazione di infrastrutture, manufatti, popolazione umana, beni immobili. Il futuro sostenibile della civiltà umana passa inevitabilmente per il compromesso tra appropriazione e rispetto delle risorse naturali da parte dell'uomo: non c'è futuro senza la conservazione della funzionalità dei sistemi ecologici, dentro e fuori delle aree protette, e non c'è futuro senza il benessere psico-fisico delle popolazioni. Va rigettato con forza ogni tentativo di contrapposizione tra i due obiettivi, nella consapevolezza

che il punto di incontro è, a volte, il miglior compromesso possibile che richiede concessioni su entrambi i fronti.

Aree protette e sviluppo: necessità di un cambiamento

Le decadi appena trascorse sono ben servite a realizzare il sistema italiano di aree protette, a creare la infrastruttura amministrativa e burocratica, a testare e consolidare pratiche di gestione, a segnare la presenza concreta delle istituzioni nazionali e regionali nelle politiche di conservazione. Tuttavia, il sistema appare ancora lontano dal realizzare i suoi obiettivi di conservazione della biodiversità, anche se non si hanno dati attendibili, ma solo opinioni e aneddoti locali sull'impatto che il sistema ha avuto sui vari elementi della biodiversità: non siamo in grado, oggi, di valutare con criteri scientifici e oggettivi se le ingenti risorse finora spese hanno avuto un riscontro positivo, e questa constatazione pone tutto il sistema dei parchi in uno stato di fondamentale debolezza.

Al fine di permettere alle aree protette di svolgere con successo il loro ruolo centrale nelle politiche di conservazione e sviluppo sembra utile che le singole aree protette e gli enti che le vigilano (Ministero, Regioni, Province, ecc.) per quanto di loro competenza, procedano ad alcune importanti riflessioni.

a) Le Aree Protette (AP, tutte le tipologie) sono istituti territoriali che devono sempre avere come scopo prioritario la conservazione della biodiversità, così come enunciato nella Legge 394/91. Per altri scopi settoriali esistono altri strumenti di gestione. Le AP di livello nazionale (Parchi Nazionali, Aree Marine Protette e riserve statali) hanno una valenza nazionale così come le aree della Rete Natura 2000 hanno una valenza comunitaria: questo comporta che la loro gestione debba rispondere ad aspettative e valori di scala nazionale o comunitaria. Le esigenze economiche e di sviluppo locale sono sempre subordinate al raggiungimento degli obiettivi di conservazione fissati alla scala di interesse dell'area.

Tuttavia, una efficace conservazione della natura è tanto più duratura quanto più è in armonia con le aspettative di sviluppo economico locale. Questo sviluppo, inteso come l'insieme delle attività economiche che insistono in un certo contesto ambientale, può e deve essere uno degli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di conservazione. Ne consegue la necessità di perseguire una intelligente politica di concertazione che, fermi restando gli obiettivi di conservazione, conceda quanto più è possibile ad un serio modello di sviluppo sostenibile. Esistono molti strumenti di compromesso: certamente, quando lo sviluppo economico aumenta i fattori di rischio per la biodiversità in un'area protetta o richiede un eccessivo consumo di suolo e di spazi naturali in un'area protetta, è corretto anteporre la conservazione alle richieste di sviluppo, ma nulla osta a che le risorse naturali siano oggetto di sfruttamento sostenibile da parte di operatori economici locali.

b) Ogni area protetta italiana insiste su un contesto ambientale e socio-economico diverso: questo significa che include i propri elementi di biodiversità (specie, paesaggi, ecosistemi) e i propri caratteri sociali ed economici. Questa diversità di elementi da proteggere richiede che di volta in volta, area per area, siano declinati gli obiettivi di gestione più appropriati e siano impiegati gli approcci e strumenti gestionali più consoni agli obiettivi (priorità, pianificazione, metodi di concertazione, norme e regolamenti, zonizzazione, strumenti operativi, incentivi e disincentivi economici, ecc.). L'attuale legge, per quanto rigida, permette che ogni area protetta trovi la via più efficace ed efficiente per raggiungere i suoi obiettivi ma non sempre le aree protette hanno colto questa opportunità.

In generale, è auspicabile che, nella stesura dei piani di gestione delle AP, sia pienamente applicato il ciclo classico della realizzazione progettuale che prevede a) fissare gli obiettivi, b) definire gli strumenti, c) monitorare l'andamento dell'azione in relazione all'obiettivo, d)

valutare il procedimento e apportare correttivi agli obiettivi. E' auspicabile che gli enti di vigilanza indirizzino in questo senso tutte le aree protette.

- c) Poiché ogni area protetta è un unicum nel contesto sia della conservazione che dello sviluppo economico, dovrebbe avere suoi propri obiettivi. Ogni area protetta dovrebbe definirli nell'ambito della sua pianificazione e gli enti di vigilanza dovrebbero monitorare la loro definizione e esercitare la dovuta pressione in caso di ritardi. Questo risponde in maniera precisa al "perché" una certa area protetta è stata istituita e cosa ci si aspetta da lei in termini di conservazione e benessere locale. La legge quadro 394/91 parla di generici obiettivi di conservazione della natura e della biodiversità: questo scopo generale deve trovare sostanza applicativa nel focalizzare l'azione delle aree protette sui loro elementi prioritari. Ogni area protetta dovrebbe quindi avere una serie di obiettivi di gestione che siano espliciti, quantificati, misurabili, legati ad un tempo massimo per la realizzazione.

Obiettivi di questo tipo sono necessari per diversi motivi: a) dirigere con chiarezza l'azione dell'ente gestore, b) informare senza ambiguità il pubblico su qual è l'intenzione di gestione, c) definire gli strumenti e tempi di gestione, d) misurare e valutare nel tempo se l'obiettivo è stato raggiunto o meno. Una AP è un sistema che lavora attivamente sul territorio e i suoi costi gravano sulle finanze pubbliche: i cittadini devono conoscere se la sua istituzione è finalizzata ad obiettivi specifici e se questi sono raggiunti.

- d) Gli obiettivi dovrebbero essere valutati a scadenze precise per verificarne lo stadio di raggiungimento e poter portare correttivi alla gestione in un approccio adattativo che, nel caso della conservazione e delle dinamiche evolutive della biodiversità, è una esigenza inevitabile. La conservazione, così come il supporto allo sviluppo economico, richiedono gestione adattativa, flessibilità operativa e normativa, revisioni continue al fine di adattarsi all'andamento di variabili non sempre prevedibili.

Si è spesso confusa l'efficienza di gestione amministrativa di un'area protetta con la efficacia della sua azione di conservazione e sviluppo: purtroppo la prima nulla ha a che vedere con la seconda. L'efficienza di gestione è un valore per sé ma totalmente disgiunto dalla efficacia dell'azione che è alla base della istituzione dell'area protetta. E' necessario che le AP adottino standard più espliciti di valutazione dell'azione di conservazione ed è auspicabile che gli enti di vigilanza considerino con attenzione i risultati della valutazione di obiettivi di gestione in termini di conservazione e non solo di altre variabili amministrative. L'adozione di un protocollo internazionale di valutazione dell'efficacia consentirebbe una maggiore accettazione delle AP, maggiore trasparenza verso i cittadini, darebbero l'idea che lo strumento "area protetta" si pone obiettivi, realizza azioni, è monitorata, migliora la propria gestione in modo adattativo.

- e) Al momento, solo pochissime aree protette italiane stanno realizzando un serio programma di monitoraggio dei propri elementi di biodiversità (monitoraggio dei valori, delle minacce e delle risposte gestionali), intendendo per monitoraggio non uno o più rilievi occasionali di una variabile, ma il rilievo sistematico e continuativo dei valori al fine di verificare quanto si discostino da una soglia desiderata e prendere una azione correttiva. Il monitoraggio è passaggio essenziale nella gestione delle aree protette sia per la conservazione che per lo sviluppo economico. Senza monitoraggio non si può valutare il senso stesso delle risorse economiche profuse in un area protetta né si può dimostrare alle comunità locali benefici e costi delle azioni intraprese. Il monitoraggio non è una opzione per i più volenterosi ma dovrebbe diventare *conditio-sine-qua-non* per la erogazione dei fondi e la conferma degli organi di gestione. E' auspicabile che gli enti di vigilanza indirizzino in questo senso tutte le aree protette.

- f) L'azione di gestione delle aree protette passa necessariamente attraverso una fase di pianificazione che è cruciale per il raggiungimento degli obiettivi. Questa fase non è stata finora

realizzata in maniera del tutto soddisfacente da parte di molte aree protette, sia per il procedimento di formazione che per l'adozione del Piano di Parco. La legge 394/91, nell'intento di uniformare i procedimenti, detta uno schema operativo che obbliga solo in parte alla dovuta concertazione (ma non ne impedisce un allargamento!) e non impone (ma non impedisce!) un percorso oggettivo di identificazione dei valori, delle minacce e delle risposte più adeguate. Oggi esistono strumenti innovativi e potenti per gestire questo percorso e sarebbe opportuno che venissero adottati come buona pratica nella pianificazione di tutte le AP. E' necessario che le AP seguano un percorso che passa per i seguenti tre momenti della concertazione: a) la condivisione dei concetti di base (conservazione, sviluppo, ecosistemi, specie, ecc.), b) la conferma della consapevolezza della crisi attuale nel rapporto uomo-natura e la necessità di correzione, c) un processo decisionale trasparente attraverso la oggettivizzazione dei punti di forza e debolezza del sistema ecologico e socio-economico oggetto di programmazione.

La condivisione dei concetti e della consapevolezza può far accettare molte delle strategie di conservazione messe in atto attraverso lo strumento delle AP.

Inoltre, un approccio di questo tipo che porti alla trasparenza dei processi decisionali, degli obiettivi e degli strumenti di gestione, rende superflue molte delle perplessità sulla composizione degli organi di gestione, oggi oggetto di tensione tra chi vorrebbe maggiore o minore potere alle rappresentanze locali.

- g) Le AP sono un servizio a tutto il territorio, non solo alla porzione rinchiusa nei loro confini. Non solo le AP esportano biodiversità e opportunità economiche ma sostengono un carico di lavoro in termini ecosistemici di cui beneficiano comunità anche molto lontane. Attualmente le AP non hanno né la cultura né la flessibilità normativa per poter allargare il loro raggio di interesse e azione alla pianificazione di azioni al di fuori dell'area stessa o in concerto con soggetti esterni. Questa limitazione merita di essere affrontata e risolta anche al fine di realizzare un circuito di scambio virtuoso tra i modelli di sviluppo/conservazione delle AP e le aree circostanti. E poi essenziale che lo scambio tra AP e aree esterne permetta il controllo di attività distruttive nelle fasce esterne: è noto che ogni AP risente delle attività esterne quanto più piccola è la sua dimensione, pertanto la concertazione con l'area vasta è questione di sopravvivenza per tutte le AP.
- h) Fino ad oggi le aree protette italiane (non le aree comunitarie che hanno avuto un procedimento *ad-hoc*) sono state istituite su base opportunistica di volta in volta basata su qualche elemento di biodiversità (specie minacciata, paesaggio, ecc.) o solo sullo scarso interesse dell'area per ogni altro progetto di sviluppo. E' mancata del tutto una strategia di sistema che ottimizzasse le risorse da destinare al connubio conservazione-sviluppo in aree dedicate. Di fatto, è stato dimostrato che i parchi nazionali in generale includono una concentrazione di biodiversità più alta della media del territorio nazionale mentre lo stesso non si può dire per molti parchi regionali che spesso includono la stessa biodiversità che si avrebbe scegliendo un'area a caso. Sono oggi disponibili potentissimi strumenti di pianificazione dei sistemi di aree protette che permettono di programmare (o verificare) l'efficienza del sistema, indicare le ridondanze e le manchevolezze. E' auspicabile che si voglia iniziare un percorso di verifica del sistema di aree protette, almeno a livello regionale, al fine di migliorarne l'efficienza. Questo passo permetterebbe anche di realizzare una vera strategia di rete tra le aree protette (e tra AP e zone esterne) in una logica di sistema che attualmente manca del tutto. La Consulta delle Aree Protette, già prevista dalla legge 394/91 è strumento ancora attuale di pianificazione e raccordo del sistema e sarebbe opportuno rivederne i termini di riferimento e la riattivazione.
- i) Al fine di permettere alle agenzie nazionali e regionali di pianificare in maniera ottimale le risorse da dedicare alla conservazione, è necessario disporre di strumenti conoscitivi adeguati. Già la legge 394/91 aveva identificato questa esigenza e aveva disposto la messa a punto della Carta della Natura come strumento chiave per la programmazione degli obiettivi della legge. E' quanto

mai urgente che si provveda alla stesura di un moderno materiale conoscitivo su tutto il territorio nazionale per superare il vuoto informativo in cui si trovano ad operare le Regioni e Province in tema di distribuzione dei valori naturalistici.

- l) Come per la conservazione dei valori di biodiversità, anche lo sviluppo economico deve essere attentamente pianificato: localmente, attraverso i Piani di Sviluppo già previsti dalla legge, ma anche più strategicamente all'interno delle programmazioni regionali e nazionali. I piani delle AP si limitano adesso ad una lettura ristretta ai confini del Parco ma è necessario allargare la visuale all'area vasta e ai processi economici di maggiore respiro. Spesso, l'azione delle aree protette (e le rivendicazioni delle comunità locali) si limitano ad interpretare come sviluppo economico solo la difesa di interessi locali, di lobby più agitate o di settori produttivi più potenti: questo avvilisce il sistema delle AP e va rilanciata una interpretazione più alta del benessere dei cittadini, degli interessi nazionali, regionali e locali che insistono nelle diverse tipologie di AP.
- m) A scala locale, si deve passare da una logica di assistenza o concessione allo sviluppo ad un approccio contrattuale che leghi le comunità locali all'area protetta attraverso una chiara transazione di costi e benefici: il cittadino (ad esempio, allevatore o agricoltore) che ha un vincolo posto dall'area protetta sulla sua proprietà, deve essere adeguatamente indennizzato se il vincolo è superiore a quello che si avrebbe in un'area non protetta. Diversi tipi di indennizzo e compensazione dovrebbero essere studiati se il vincolo impone una limitazione dell'uso di risorse proprie (ad esempio, la coltivazione di un campo di proprietà) o invece impedisce lo sfruttamento di risorse di proprietà pubblica (ad esempio, pascoli pubblici, pesca in mare, ecc.). A questo proposito, è necessario segnalare la inadempienza nell'utilizzo delle risorse messe a disposizione dai Piani di Sviluppo Rurale: nei siti di rete Natura 2000 le imprese agricole non stanno percependo le indennità previste dai PSR ed è necessario adoperarsi per attivare queste procedure.
- n) Di tutte le attività economiche, l'agricoltura (incluse tutte le forme di allevamento e selvicoltura, ecc.) è quella di maggiore interesse e preoccupazione per la gestione delle aree protette, proprio perché ha una interfaccia diretta con la conservazione ed è uno dei maggiori volani della produttività e dello sviluppo economico: se ben utilizzata e diretta su canali condivisi, l'agricoltura è una potentissima alleata della conservazione di cui, a volte, è compagna indispensabile. Fino ad oggi non sono molti gli esempi di AP che si sono impegnate in un serio sforzo di integrazione delle attività agricole nella pianificazione della conservazione: sono rari gli studi di validità generale sugli impatti positivi e negativi del pascolamento delle diverse forme di zootecnia, rari gli studi sull'impatto delle malattie degli animali domestici sui selvatici e viceversa, rari gli studi sull'impatto degli ungulati sulla gestione forestale e viceversa. Questo è un campo di ricerca ma anche un vasto campo inesplorato di alleanza tra conservazione e agricoltura sostenibile, soprattutto in gran parte delle aree montane e collinari dove è praticata in forme estensive. Le forme di sostentamento all'agricoltura previste dalla PAC sono una opportunità preziosa per la conservazione: se da una parte sono da controllare quando portano ad un eccesso di sfruttamento delle risorse (soprattutto in passato), d'altra parte costituiscono una fonte di risorse economiche di estrema importanza per dirigere l'agricoltura sugli obiettivi della conservazione.
- o) Le AP (nazionali, regionali e provinciali) sono enti pubblici territoriali il cui scopo è la tutela di un valore ecologico (biodiversità e processi) e, secondariamente, storico-culturale. Qualsiasi ente pubblico o privato con la responsabilità su un valore (sia esso economico, culturale, ecologico in senso stretto) ha l'obbligo di conoscere in cosa consista quel valore e dove è spazialmente collocato (ad esempio, non è pensabile un Museo che non abbia un catalogo di tutti i suoi oggetti e della loro collocazione). Ebbene, nel caso delle AP, la maggior parte non ha: 1) una check-list relativamente completa della biodiversità in esse presente; 2) atlanti (faunistici e floristico-

vegetazionali) di distribuzione, banche dati o strumenti simili che descrivano dove tale valore è allocato. Le AP devono investire economicamente nella redazione di propri “cataloghi” dei valori di biodiversità che custodiscono. Altrimenti i parchi non si giustificano come enti che tutelano un valore (di cui non conoscono né la tipologia, né l’entità, né la collocazione spaziale), apparendo inevitabilmente come strutture ‘deboli’ rispetto ad altre realtà istituzionali territoriali.

-