

Gruppo di San Rossore

Per il rilancio dei parchi

Edizioni ETS



Gruppo di San Rossore

Per il rilancio dei parchi

Edizioni ETS



www.edizioniets.com

© Copyright 2011

EDIZIONI ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

PDE, Via Tevere 54, I-50019 Sesto Fiorentino [Firenze]

ISBN 978-884673041-1

PER IL RILANCIO DEI PARCHI



L'assemblea nazionale del «Gruppo di San Rossore» svoltasi a Firenze, Palazzo Bastogi, nel febbraio 2011.

PRESENTAZIONE

Quando abbiamo deciso di costituirci in gruppo di San Rossore almeno su un punto avevamo le idee molto chiare; non intendevamo aggiungere una voce alle tante che legittimamente protestano, denunciano e si lamentano delle tantissime cose di cui soffrono oggi i parchi.

Non abbiamo dubbi che quelle denunce sono più che fondate e servono.

Ma quello che a nostro giudizio oggi urge è appunto il rilancio di una politica dei parchi di cui sono andate via via – e negli ultimi tempi a ritmi sempre più allarmanti – smarrendosi o opacizzandosi le coordinate, il senso, le finalità. Va ripresa e rilanciata la sfida della legge quadro con la quale 20 anni fa anche il nostro paese entrò nel novero di quelli che affidavano ai parchi e alle aree protette la gestione i beni pubblici ambientali, naturalistici e paesaggistici presenti nell'art. 9 della Costituzione.

Questo fu il senso di quella scelta a cui arrivammo concordemente dopo un travagliato percorso non solo parlamentare.

Oggi è quella scelta che è entrata in crisi, è stata messa in crisi nonostante i risultati importanti conseguiti, confermati dall'alto numero delle aree protette istituite e la percentuale di territorio protetto.

Abbiamo recuperato gravi ritardi e ci siamo significativamente allineati ai paesi più avanzati. Poi prima senza colpi di scena clamorosi ma con inadempienze, rinvii, ritardi e successivamente anche con sortite e decisioni che hanno paralizzato e screditato specialmente i parchi nazionali

pur considerati assurdamente i soli 'veri' parchi come già a suo tempo affermò un ministro, con una raffica di commissariamenti prolungati e ingiustificati che si sono estesi negli ultimi tempi – quasi per contagio – in alcune regioni anche a quelli regionali.

I tagli finanziari sono perciò solo l'ultimo anello di questa lunga catena che ha messo in crisi i parchi e una legge che anziché essere attuata è stata via via elusa, ignorata e bistrattata e che ora si vorrebbe persino modificare per poter fare meglio i propri comodi a partire dal comparto più malmesso e cioè le aree marine protette.

Ecco, noi del gruppo di San Rossore siamo partiti da qui e dalla convinzione che alla caduta culturale prima ancora che politico-istituzionale bisogna reagire chiamando in causa in primo luogo le istituzioni; governo, parlamento, regioni, enti locali che sono i titolari costituzionali e politico-istituzionali dei parchi e delle aree protette oggi più di ieri raccordate al contesto comunitario e internazionale dove in effetti non brilliamo per presenza e iniziativa come testimoniano le numerose sanzioni a carico del nostro paese.

E siccome fin dalle prime battute del nostro lavoro e specialmente nella assemblea nazionale di Firenze a fine febbraio abbiamo registrato interventi, contributi, proposte e sollecitazioni oltre che un alto numero di adesioni abbiamo pensato che valesse la pena a 'caldo' di raccoglierne alcune. Lo abbiamo fatto in questo libretto per stimolare ulteriori approfondimenti ma anche iniziative e appuntamenti che intendiamo promuovere nel paese. Non si tratta di un lavoro organico ma di una scelta deliberatamente volta a riprendere e riproporre in maniera anche un po' provocatoriamente stimolante aspetti e spunti che ormai è bene discutere senza peli sulla lingua.

Che questa iniziativa del gruppo di San Rossore libro incluso coincida con una fase particolarmente confusa del dibattito sul federalismo lo colloca peraltro su uno sfondo

niente affatto 'sindacale' ma al contrario in grado di fornire approcci finora rimasti in ombra.

I parchi come abbiamo detto anche in più d'un documento e che torniamo a discutere e a approfondire in questo testo occupano o dovrebbero occupare nel governo del territorio quale è delineato nel titolo V della Costituzione un ruolo particolarmente importante vuoi perché operano su una scala e dimensione non amministrativa vuoi perché a quel livello pianificatorio e 'sovraordinato' gestiscono in maniera integrata competenze che nel settorialismo si disperderebbero e frantumerebbero perdendo in efficacia. Aspetto questo di particolare rilevanza per quanto riguarda la gestione integrata delle coste.

E sorprendente, ad esempio, che dal dibattito in corso sui parchi che in più d'una regione ha portato o sta portando a modifiche spesso discutibili di vecchie normative che avevano consentito di costruire se non dei veri e propri sistemi sicuramente dei complessi di aree protette che avrebbero avuto bisogno di raccordarsi a politiche nazionali ormai da tempo latitanti, non emerge una riflessione su cosa i parchi abbiano rappresentato per la collaborazione intercomunale. È noto che la prima fase della istituzione dei parchi regionali anche successivamente alla entrata in vigore della legge quadro fu segnata anche da resistenze comunali che in più d'un caso approdarono alla non inclusione di qualche comune che non volle saperne di entrare nel parco. Questa stagione è stata pazientemente ed efficacemente superata tanto che oggi come ha ricordato a Firenze l'assessore ai parchi della regione Liguria Renata Briano ci sono comuni che chiedono di far parte del parco. È un aspetto sul quale bisogna oggi soffermarsi perché quella della collaborazione intercomunale dato l'alto numero dei comuni specialmente in alcune regioni è dai tempi del rapporto Giannini che ipotizzava la riduzione a 1000 degli oltre 8000 comuni – metà dei quali in un paio di regioni – che assilla il nostro assetto istituzionale. Negli

anni si sono tentate varie strade tutte però – talvolta in un battibaleno – rivelatesi impraticabili; dai comprensori alle associazioni intercomunali tanto che anche le esperienze più positive e interessanti – vedi le comunità montane – sono state di fatto smantellate.

Gli enti parco specialmente regionali e le comunità del parco hanno invece arricchito e consolidato la collaborazione tra comuni in particolari piccoli e quindi più emarginati e di questi con le province interessate e l'hanno conseguito su un terreno di pianificazione ossia di gestione non riguardante unicamente un aspetto del governo locale. Insomma anche ai piccoli comuni per la prima volta è stato permesso di mettere incisivamente becco in faccende dalle quali sarebbero stati per legge esclusi.

È chiaro che i commissariamenti a tappeto e per tempi illegittimamente prolungati vanificano, mortificano questo ruolo screditando con il parco quel sistema istituzionale che può operare efficacemente solo in 'leale collaborazione'. Una collaborazione messa a rischio non solo dai tagli con il machete alle risorse finanziarie ma anche e soprattutto da un recupero neocentralistico che in tempi di federalismo chiacchierato appare tanto più grottesco e provocatorio.

Dovrebbe apparire abbastanza chiaro in sostanza che quell'orizzonte nazionale che vogliamo ridelineare come abbiamo detto a Firenze non è qualcosa che dipende unicamente da un impegno di Roma ma di tutte le istituzioni regioni ed enti locali compresi.

Anzi va detto che oggi il rischio di non riuscire in questa impresa estremamente impegnativa è dato non soltanto dalle sordità di un centro che appare in tutt'altre faccende affaccendato ma anche da regioni ed enti locali in più d'una caso dotate di una propria rete di parchi e aree protette – è il caso della Lombardia, del Lazio, del Piemonte, del Veneto e di altre che sembrano operare per ridimensionarne sostanziale il ruolo. E anche regioni che non hanno imboccato

questo percorso mostrano più di una incertezza nel rimettere a punto la propria gestione.

In definitiva un nuovo orizzonte nazionale per i parchi e le aree protette terrestri e marine sarà tale se coinvolgerà stato, regioni ed enti locali.

Renzo Moschini

NON È LA LEGGE CHE VA CAMBIATA MA LA POLITICA

Gianluigi Ceruti

Esprimo schietto compiacimento a Renzo Moschini per l'iniziativa di costituire il *Gruppo di San Rossore* che continuerà a raccogliere adesioni e non annullerà la sua funzione se saprà aprirsi sempre alla comprensione e all'accettazione di tutti superando differenziazioni culturali e ideologiche purché nella comune adesione ai principii di rigorosa tutela dei valori ambientali.

Come ho già avuto occasione di dichiarare in un'intervista, quando il Parlamento approvò la legge 394/1991 avevo piena consapevolezza che la normativa era molto in anticipo sui tempi rispetto ai livelli culturali ed etico-politici delle rappresentanze politiche (che in alcune sue componenti ne hanno osteggiato l'*iter* approvativo, incessantemente e ripetutamente, in tutti i modi) e rispetto a larghi strati della società civile, non ancora raggiunta da una adeguata preparazione e sensibilità in materia.

Il liberismo selvaggio – che non ha ancora esaurito la sua ondata devastante – ha determinato in Italia, anche nella tutela degli ecosistemi, un vuoto culturale così profondo che occorreranno almeno vent'anni per colmarlo.

Occorre ricominciare daccapo, ossia promuovere con pazienza, convinzione e umiltà una vera e propria palingenesi dopo il passaggio di orde barbariche che, al contrario di quelle che hanno percorso il nostro Paese in un passato remoto, non lasceranno sedimenti fecondi.

Bisogna rivolgersi al territorio, ai mezzi di informazione, alla Scuola, all'Università, al volontariato giovanile: con azioni elementari e capillari di informazione e di educazione

alla conservazione della biodiversità.

Il Gruppo di San Rossore ha tutti i requisiti e le competenze per dare il proprio contributo al rilancio e alla rinascita dei Parchi in Italia tenendo gli opportuni contatti con le organizzazioni internazionali di conservazione della natura e delle sue risorse non solo europee.

I Parchi hanno bisogno del sostegno pubblico, come accade in tutti gli Stati del mondo indipendentemente dal sistema di governo.

Si prospettano modifiche alla legge 394/1991 solo per svuotarla dei contenuti essenziali o perché si attribuisce erroneamente alle norme responsabilità che sono riferibili invece a carenze di gestione o a mancanza di volontà politica.

Prima di tutto si cerchi di attuare compiutamente una normativa tuttora valida.

E poi, solo ipotizzare di por mano in questo momento alla legge 394/1991 è un atteggiamento non responsabile con questo Parlamento che offre ogni giorno gli spettacoli cui assistiamo sgomenti e con un Governo il cui ministro dell'ambiente sostiene l'energia nucleare e vorrebbe privatizzare i Parchi quando, nei Paesi più liberistici e con sistema federale collaudato da decenni di consolidate esperienze, come gli Stati Uniti d'America e il Canada, le aree naturali protette fanno capo ai poteri pubblici.

STRADE NUOVE PER PERCORSI CONSOLIDATI
FUORI DALLA CRISI PER RILANCIARE UN FUTURO
SOSTENIBILE

Valter Giuliano

Un nuovo movimento pro parchi è non solo necessario, ma indispensabile.

Per questo la chiamata del gruppo di San Rossore appare del tutto opportuna e non certo estemporanea.

Se nell'immediato dopoguerra una figura importante della storia ambientalista italiana, come Renzo Videsott, sentì la necessità di costruire un movimento per la protezione della natura chiamato prima di tutto a difendere l'integrità dei parchi alpini a cominciare dal «suo» Gran Paradiso, altrettanto va messo oggi in campo per difendere dagli attacchi dell'ignoranza, prima ancora che delle risorse economiche lesinate, l'intero sistema delle aree protette del Paese.

Nel primo caso come nel nostro c'è bisogno di ravvivare una sensibilità, che pare sopita, dell'intera comunità nazionale a difesa delle sue bellezze ambientali e culturali minacciate dall'ignavia e dall'indifferenza contro cui si levano ancora troppo poche e isolate, sia pure autorevoli, voci.

C'è bisogno, più che mai, di una rinnovata attenzione e tensione dell'opinione pubblica che reagisca alla situazione in atto. Che registra reazioni troppo blande a episodi come quello del Parco Nazionale dello Stelvio, la cui condanna a morte è rinviata solo grazie al Presidente Napolitano. E non sappiamo per quanto. Una decisione governativa ne ha fatto carne da macello istituzionale i cui brandelli si intendono distribuire a tre soggetti gestori diversi.

Questo risultato che può costituire un pericoloso precedente di rinuncia dello Stato a governare i parchi nazionali, è stato raggiunto con un atto di barbarie politica, con il ver-

gognoso mercato dei voti parlamentari da parte dei rappresentati sudtirolesi/altoatesini.

Ma il disastroso collasso economico del bilancio del Ministero dell' Ambiente (tra i più segnati dalla scure dei tagli) rischia di trascinare nel baratro anche gli altri parchi nazionali. E, rimanendo a quelli alpini, preoccupa che, nell' insipiente rinuncia dello Stato, possano essere le autonomie locali, là dove la permanenza dei principi dell' autonomia continua ad assicurare i conseguenti privilegi, a sostituirsi nella gestione di territori che per definizione sono e debbono rimanere di interesse e responsabilità nazionale e, in prospettiva, europei e internazionali.

Il paese rischia il suo futuro con la crisi dell' Università che coinvolge in maniera seria i corsi in scienze naturali e biologiche e che preclude al crollo della ricerca e alla conseguente mancanza di ricambio tra gli specialisti che per contro saranno sempre più necessari nella costruzione delle strategie di futuro sostenibile. La pressoché totale scomparsa dei tassonomi che paradossalmente si verifica proprio nel momento in cui la crescita di attenzione sulla biodiversità richiederebbe, semmai, una implementazione di questa figura professionale, non è che la punta di un iceberg che deve suonare come campanello di allarme nei confronti di una situazione di crisi generale.

Ma anche gli effetti della crisi rovesciati addosso al Ministero della Pubblica Istruzione, rassegnato esecutore di una riforma dettata più da esigenze economiche che da una effettiva riorganizzazione razionale del sistema dell' educazione e delle formazioni scolastica, non manca di portare con sé la cancellazione di tutte quelle esperienze di «scuola fuori dalla scuola» indispensabili a costruire cittadini di domani con un sufficiente bagaglio esperienziale utile ad affrontare l' età adulta; inutile dire che la ridotta possibilità del contatto diretto con le istituzioni culturali (musei, paesaggi, monumenti, biblioteche...) e con quelle naturali (parchi e aree protette in primis) che rappresentano il valore aggiunto del nostro Paese

e potenzialità ancora insufficientemente esplorate per la sua economia, restringono i percorsi formativi e le possibilità di accesso a professionalità innovative. Ma hanno anche una ricaduta negativa su tutte le opportunità, di alta qualità e qualificazione, che il sistema delle aree protette è in grado di mettere a disposizione dei ragazzi per guidarli verso scelte che pongano al centro dei loro interessi e delle future collocazioni lavorative quell'etica di responsabilità senza la quale la sostenibilità rimane solo una nuova parola, fuori da ogni contesto praticabile e da qualsivoglia contatto con la realtà.

Questo è il quadro in cui siamo oggi chiamati ad agire e che richiede un impegno rinnovato e diverso rispetto al passato.

Sia Federparchi, sia le sue articolazioni regionali possono svolgere, sicuramente, un buon lavoro di coordinamento, di scambio di esperienze, di sperimentazione e ricerca, ma non certo quel ruolo di autorevoli interlocutori delle Regioni o del Governo dai quali, a livello locale quanto nazionale dipendono, tanto più in una situazione nella quale Presidenti e a volte direttori sono, di fatto, di nomina politica; peggio ancora nel caso, non infrequente, in cui le aree protette sono affidate a gestioni commissariali.

È del tutto evidente, inoltre, che in una fase congiunturale come quella che stiamo vivendo, non proprio favorevole alle tesi ambientaliste, la situazione si aggrava ed occorrono forze fresche, con un'onda d'urto forte sia nei confronti della politica che della comunicazione.

Il gruppo di San Rossore rappresenta, potenzialmente, un soggetto nuovo svincolato dal potere politico e amministrativo, capace di affermare un'idea e un progetto di futuro sostenibile in cui l'esperienza dei parchi e delle aree protette costituisce un esempio concreto, un catalogo di buone pratiche.

Chi dava per scontato che la fase culturale fosse superata e ci si dovesse concentrare sulla fase politica è stato smentito.

La cultura della pianificazione sostenibile del territorio, dell'attenzione al recupero e al riuso del patrimonio edilizio storico, della progettazione attenta ai valori paesistici e naturalistici si è quasi del tutto dileguata sotto i colpi di una risposta alla crisi economica di corto respiro, fatta unicamente di nuovo asfalto e cemento armato, da spalmare nelle città, nelle campagne e sulle montagne di ciò che resta del Belpaese.

Il percorso virtuoso verso la sostenibilità dello sviluppo ha oggi le false sembianze della green economy dove l'aggettivo è del tutto casuale e secondario, assunto solo perché alla moda e perché fornisce facili alibi per investimenti che poco hanno di ambientalmente sostenibile.

Non lo sono quelli che stanno assoggettando le campagne e spesso suoli agricoli di alta fertilità all'invasione degli impianti fotovoltaici; non sono ambientalmente compatibili le pale eoliche che deturpano paesaggi collinari tra i più caratteristici; non lo sono i mini impianti idroelettrici invasivi che rischiano di massacrare i delicati reticoli idrogeologici e che stanno compromettendo anche le aree protette...

Di per sé ognuna di queste azioni avrebbe potuto esserlo. Ma nella giungla dell'iper liberismo che si apre a ogni sfrenato appetito di massimizzazione dei profitti – in barba a qualsivoglia normativa di impatto ambientale, senza alcuna programmazione e, meno che mai di oculata gestione – anche interventi potenzialmente virtuosi si trasformano in efferati attentati all'equilibrio del sistema ambientale e persino sociale.

La devastazione culturale di questi anni in cui ogni pulsione diventa possibile e ogni tentativo di regolarla attentato alla libertà, avrà riflessi di imbarbarimento destinati a durare nel tempo, perché le giovani generazioni ne sono le prime vittime.

Non educate né al possibile né al bello, tantomeno all'etica e alla responsabilità, ma solo all'obiettivo della ricchezza materiale immediata rischiano di essere portatori di un

imbarbarimento devastante dei comportamenti individuali e sociali che non potrà che riflettersi negativamente sull'ambiente culturale, sociale e naturale di domani.

Si stanno ponendo ancora una volta le condizioni, come per l'Italia del boom economico distolto, di uno sviluppo incapace di tenere in debito conto le bellezze paesistiche e storiche che possono risultare strategiche negli scenari di futuro.

Sembra ripetersi quell'infausto atteggiamento che asunse il termine di «rapallizzazione», neologismo che ancora oggi, riassumendo ed esemplificando un fenomeno, condanna la località ligure ergendola a simbolo ed emblema di una stagione nefasta delle politiche territoriali che non sono certo rimaste confinate in quel territorio.

I tempi che viviamo, nonostante strumenti di consapevolezza nel frattempo indicati all'intera comunità internazionale, sembrano riportare indietro le lancette degli orologi della società.

Allora si innescò una reazione vigorosa che in opposizione al modello dei «vandali in casa» e della «distruzione della bellezza in Italia», per citare Antonio Cederna, aprì il periodo dell'urbanistica ragionata, dell'attenzione ai centri storici e al loro recupero. Nella mia regione, il Piemonte, quella stagione è ben rappresentata dalla legge urbanistica n. 56/77 «Tutela e uso del suolo» fortemente voluta dall'assessore Giovanni Astengo, architetto urbanista, docente a Venezia, impegnato nell'Istituto Nazionale di Urbanistica. Qualifiche e professionalità che oggi, purtroppo non ritroviamo neppure nei Ministri di Governo. Subito dopo, non a caso, questa attenzione alla pianificazione e programmazione territoriale portò alla legge sui parchi regionali.

Se rispetto a quei tempi di profonda sensibilizzazione e consapevolezza siamo vistosamente tornati indietro nella storia, la responsabilità è di tutti.

Ma prima di tutto ricade sulle istituzioni e su quel sistema dei partiti che ne dovrebbe garantire la qualità con la se-

lezione di una classe politica e dirigente all'altezza dei problemi che la modernità ci impone di affrontare.

E se alcuni temi come la giustizia, la libertà, l'eguaglianza, la solidarietà restano patrimonio almeno apparentemente condivisi, sia pure nella diversità radicale di ricette e soprattutto di comportamenti, le tematiche ambientali sono via via scivolate fuori dall'agenda politica nella quale pure occuparono – per circa un ventennio – uno dei punti cardinali e che suggerirono e segnarono la nascita dei Verdi.

Ma se questa centralità si è persa, la responsabilità non è solo della fallimentare esperienza di quella formazione politica che ha dissolto un patrimonio ideale e culturale messo a frutto in altri Paesi d'Europa, o più in generale di un movimento ambientalista che pure ha mutato geneticamente la sua ragion d'essere adagiandosi su un ruolo di «progettificio» a servizio di un Ministero piuttosto che di qualche Assessorato regionale o locale.

La ragione della completa disattenzione della politica nei confronti dell'emergenza ambientale, che pure è oggi ben più stringente e sotto gli occhi di tutti rispetto a decenni or sono, sta nell'insufficiente azione di sensibilizzazione nei confronti dei cittadini che favorisce la naturale predisposizione ad affidarsi fideisticamente a qualche improbabile soluzione scientifico-tecnologica che verrà, piuttosto che adeguare i propri comportamenti alla gravità della situazione. È come se un malato non si curasse in attesa che, prima o poi, arrivi la pillola miracolosa della salute perenne.

Tra le azioni da mettere in atto, riprendendo un percorso interrotto, ci sono certamente quelle volte a diffondere nuovamente una cultura ambientalista che, in un mutato quadro della comunicazione, necessitano di nuove forme e strumenti.

Non possiamo, infatti, non annotare come la crisi delle sensibilità e dell'impegno nei confronti delle questioni ambientali sia segnalata da una parallela crisi di strumenti di informazione, già molto diffusi, che o sono scomparsi o

hanno subito profonde mutazioni; valga per tutti l'esempio di *Airone*. E non è sufficiente affidare la presa di coscienza sulla necessità di realizzare un futuro sostenibile affidandoci unicamente a una comunicazione che pone al centro la spettacolarizzazione delle questioni, sia che si tratti di esacerbare gli aspetti di denuncia che di evocare improbabili, rassicuranti scenari di idillio naturalistico.

Ma soprattutto, una volta di più, non dobbiamo derogare all'esigenza di una informazione seria e qualificata che ci raggiunga ogni giorno nei momenti di maggior ascolto radiotelevisivo e con continuità sulle pagine a stampa. Ancora una volta non possiamo accettare che la natura venga «messa in barattolo» e confinata in contenitori e spazi specializzati destinati a fruitori già sensibilizzati. Questo tipo di strumenti è necessario e serve a integrare la funzione di informazione e documentazione oggi in gran parte svolta dalla Rete, ma va affiancato da una informazione snella e convincente che induca a comportamenti consapevoli nei confronti delle strategie da porre in atto per modelli di sostenibilità dello sviluppo.

Non vanno trascurati, in questa direzione, i fenomeni di diffusione e affermazione dell'ecocritica, della scrittura ambientale, della letteratura ecologica.

Tutto parte dalla constatazione del fatto che la crisi ambientale non riguarda solo gli equilibri naturali ma coinvolge aspetti sociali e culturali spesso acuendo disuguaglianze e conflitti; è dunque necessario ridisegnare un nuovo umanesimo che ci aiuti a rivedere in termini più complessi la nostra relazione con l'ambiente, che sostituisca alla contrapposizione natura-cultura la relazione di reciprocità bioculturale. La letteratura, come elemento essenziale della nostra evoluzione non può essere separata dalla natura e dalla rete ecologica che ne segna la nostra appartenenza.

Un'egregia esemplificazione del fenomeno la si trova nelle ultime opere – *La Creazione e Anthil* – di Edward Osborne Wilson, padre della moderna sociobiologia.

Questo innovativo filone di intervento può certamente essere sostenuto e promosso proprio dal sistema dei parchi, affiancando alle più tradizionali forme di educazione ambientale.

A questo punto ripercorrere la vicenda della politica dei parchi e delle aree protette rischia di diventare, ahimé, una metafora del progressivo disgregarsi del senso di comunità e di bene comune dell'Italia.

In questo quadro generale, purtroppo a tinte fosche, si rispecchia inevitabilmente anche la sensibilità collettiva, la cultura condivisa nella quale sono destinate ad emergere gli egoismi e le esclusioni nei confronti degli altri, che consentono a questi di affermarsi.

Cavalcare l'impossibile abbassamento delle tasse mantenendo garanzia di accesso a diritti fondamentali (assistenza sanitaria, istruzione...) piuttosto che propagandare tutele verso chi viola le leggi (provvedimenti di sanatoria nei confronti di chi ha consumato delitti in tema finanziario piuttosto che edilizio) contribuiscono prima a ingannare la comunità poi a minare il senso di appartenenza a una società democratica che ha tra i suoi pilastri la solidarietà.

Come si può pensare che in questa atmosfera generale il territorio, la natura, l'ambiente, i parchi, possano sottrarsi a un destino di totale dissolvimento?

Un destino inevitabile? No.

Se dal Gruppo di San Rossore e da tanti altri che si formeranno con la nostra azione di sensibilizzazione, nascerà una nuova, condivisa sensibilità collettiva decisa ad agire, come negli anni Settanta dello scorso secolo, a difesa del patrimonio culturale, artistico, ambientale, naturalistico che appartiene a ognuno di noi e che ognuno di noi deve mobilitarsi a difendere.

Ma quel lavoro culturale, svolto con paziente abnegazione per anni e che abbiamo forse troppo presto dato per scontato, immaginando fosse patrimonio ormai comune dell'intera collettività, va ripreso, riproposto, rilanciato.

E, forse, ci vuole un soggetto nuovo per farlo.

Un soggetto che sia completamente al di fuori dei riti cui sembrano in gran parte appartenere quelli che furono i protagonisti dei trascorsi decenni e che, piano piano, si sono integrati nelle dinamiche di un sistema che ne ha depotenziato l'efficacia.

IL RUOLO STRATEGICO DEI PARCHI

Carlo Alberto Graziani

I parchi naturali – sia nazionali che regionali – devono essere annoverati tra le istituzioni più interessanti e dinamiche degli ultimi decenni. Lo prova la loro esplosione che non è solo quantitativa, ma anche qualitativa: essi infatti sono riusciti a recuperare i ritardi dovuti alla mancanza di politiche pubbliche durata dagli anni trenta agli anni ottanta del secolo scorso e a superare enormi difficoltà e in particolare gli ostacoli frapposti da equivocate interpretazioni del loro ruolo, spesso artificiosamente diffuse. La funzione positiva svolta dai parchi italiani negli ultimi due decenni viene oggi riconosciuta a livello internazionale.

Questa constatazione però non può e non deve nascondere la situazione attuale che è sempre più drammatica: in Italia i parchi, insieme alle altre aree naturali protette, stanno soffocando. Non si tratta soltanto delle recenti restrizioni finanziarie, ma di una morsa più sottile e per questo più grave.

Certo, gli ultimi gravissimi tagli operati sia dal governo che da molte regioni stanno conducendo sotto il limite di sopravvivenza i parchi e le altre aree protette che finora, pur operando con risorse finanziarie sempre inferiori alle necessità, erano riusciti a resistere e a progredire grazie all'abnegazione, all'entusiasmo, alla professionalità di operatori e di volontari. Ma oggi è subentrata una questione ancor più pericolosa che consiste nel travisamento e nella banalizzazione del ruolo di queste aree e che rischia di cancellare una delle più belle pagine della storia della conservazione della natura in Italia.

Da un lato l'ideologia maschilista dell'«antropizzazione»

– l'uomo maschio che domina la natura femmina – ignora la riflessione sul complesso rapporto tra la persona umana e la natura che si è sviluppata in questi anni e risospinge il dibattito ai livelli di quella demagogia («prima gli uomini e poi gli animali») che aveva rappresentato uno degli ostacoli più insidiosi nel difficile e lungo cammino verso la legge quadro del 1991. Dall'altro lato tende a prevalere una concezione genericamente turistico-gastronomica che finisce per appiattire perfino quelle specificità che si vorrebbero esaltare. Questi due fattori oscurano completamente quello che oggi deve considerarsi il vero ruolo delle aree protette e che è un ruolo di grandissimo valore strategico perché apre nuove prospettive all'intera società.

Soprattutto i parchi, che delle aree protette rappresentano il modello più complesso, sono attualmente in grado di offrire indicazioni – e in certa misura già hanno cominciato a farlo – per contrastare il rischio della catastrofe causato dall'attuale processo di sviluppo. Sotto questo aspetto veramente i parchi hanno una missione da compiere ed è una grande missione.

Su questo punto occorre, con lucidità e coraggio, chiarire un equivoco che finora un po' tutti abbiamo contribuito ad alimentare. Abbiamo affermato che i parchi rappresentano non solo importantissimi serbatoi di biodiversità, ma anche laboratori in grado di sperimentare come sia possibile coniugare rigorosa conservazione ed effettivo sviluppo nel segno dello sviluppo sostenibile. Questa idea, per la quale abbiamo lavorato anche con grande passione e con non pochi risultati, contiene però un equivoco di fondo. Lo sviluppo sostenibile, sorto come obiettivo di alta politica nell'azione generale delle moderne società, si è tramutato nell'attuazione pratica in politica di compromesso dove a perdere è quasi sempre la natura: tutti – istituzioni, organizzazioni, studiosi, operatori – predicano la sostenibilità, ma il pianeta continua drammaticamente a progredire verso l'insostenibilità. Pertanto continuare ad affermare che nei parchi è

possibile sperimentare lo sviluppo sostenibile rischia di renderli soltanto un alibi: foglie di fico che nascondono la vergogna di coloro che non sanno o non vogliono arrestare la folle corsa dell'umanità verso la catastrofe.

Oggi allora l'imperativo categorico non può essere altro che quello di invertire questa perversa spirale distruttiva e perciò di interrogarsi – a livello sia teorico che operativo – sul significato e sulla portata dello sviluppo. In questa opera i parchi possono assumere una funzione straordinaria: nei parchi si conserva la natura e insieme si guarda alle persone e proprio per questo è possibile interrogarsi sui grandi temi dello sviluppo, dei limiti della crescita e del Pil, del benessere e della felicità, del rapporto persona-natura, della salvezza della terra e nello stesso tempo legare l'approfondimento teorico alla sperimentazione operativa. Certo, i parchi e le altre aree protette non possono da soli raggiungere un risultato salvifico perché tutelano solo porzioni limitate di territorio, sia pure non trascurabili (secondo alcune stime si tratterebbe del dieci per cento delle terre emerse dell'intero pianeta); ma essi, oltre a essere serbatoi di biodiversità di importanza fondamentale, costituiscono laboratori di eccezionale rilevanza per sperimentare nuove modalità di gestione territoriale non più nel segno ideologico dello «sviluppo sostenibile», ma in quello della responsabilità nei confronti delle future generazioni.

Piccole sperimentazioni, ma diverse e diffuse e proprio per questo più significative.

Ed è anche attraverso queste sperimentazioni che è possibile accogliere nel vocabolario dei parchi e poi trasferirlo con la forza dei fatti concreti in quello della politica generale il termine «decrescita» così come provocatoriamente viene usato da Serge Latouche.

La grande missione dei parchi, il cui numero è in forte crescita in tutto il pianeta, è dunque di contribuire ad arrestare la folle corsa dell'umanità verso la catastrofe, di contribuire cioè a salvare la terra. È una missione che esalta lo

stesso loro ruolo tradizionale che è quello di conservare territori di particolare rilevanza ambientale e nello stesso tempo di fare scoprire, o riscoprire, l'importanza del rapporto tra le persone e la natura. È una missione comune ai parchi di tutto il mondo e perciò è in grado di avvicinare i popoli, offrendo così uno straordinario contributo alla pace. Per fare un solo esempio, il progetto di un'associazione dei parchi del Mediterraneo promosso qualche anno fa da Federparchi, se ripreso e rilanciato, potrebbe essere particolarmente prezioso in questo momento così decisivo per il futuro dell'area mediterranea.

Per superare la parentesi buia che stiamo attraversando – sono convinto che da questa parentesi avremo la forza di uscire – occorre allora rilanciare il ruolo dei parchi, innalzando il livello del confronto e dell'iniziativa in due direzioni: a livello europeo e internazionale, contribuendo alla costruzione di reti anche molteplici e complesse, ma indispensabili perché sempre di più si avverte la consapevolezza dei limiti di un approccio esclusivamente nazionale e soprattutto perché l'obiettivo comune è quello della salvezza della terra; a livello delle singole aree protette, indirizzando la gestione verso la soddisfazione di bisogni profondi, non epidermici, delle persone che vi abitano e le frequentano e in particolare quel bisogno di un legame intimo e profondo con la natura e con le culture tradizionali (le «radici») nella consapevolezza che i bisogni ideali non si pongono in contrasto con i veri bisogni materiali, ma anzi sono strettamente interrelati e la soddisfazione degli uni può aversi solo con la soddisfazione degli altri.

RECUPERO DI COMPETITIVITÀ, NUOVO 'MADE IN ITALY': CON LE POLITICHE DI SISTEMA PER I PARCHI È POSSIBILE

*Fausto Giovanelli**

I parchi devono dimostrare di essere utili al paese! Molto più utili di quanto non costino. E lo devono dimostrare non a se stessi, non al «popolo» dei parchi, ma a tutti gli altri: ai decisori politici, agli imprenditori, all'opinione pubblica.

Ma come, si dirà: «I parchi sono un valore in sé, un valore aggiunto per l'economia di tante aree, abbiamo i numeri dei milioni di visitatori/anno...Cosa si deve dimostrare ancora?»

Tuttavia oggi scuola e sanità, pensioni e province, regioni e parlamento; lirica, teatro, cinema, cultura... tutto ciò che ha «sapore» di pubblico, «deve» continuamente dare prove di questo genere. Non dobbiamo perciò adontarci, né solo protestare le ragioni, che ben conosciamo.

Dobbiamo dare risposte nuove. Possibilmente migliori di quelle che abbiamo dato finora. Dobbiamo calcolare e far calcolare nei conti dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni il valore dei servizi della natura e dei beni comuni che i parchi rappresentano. E dobbiamo inserire il ruolo dei parchi dentro sistemi di interessi, di convenienze, di valori, più vasti di quelli dei parchi in sé.

Dobbiamo dimostrare che non siamo «isole protette» ma, piuttosto, luoghi di ricerca e sviluppo per un miglior rapporto con la natura e anche un miglior modo di vivere. Dobbiamo dimostrare che – nel bel Paese, il paese del viaggio in Italia di Goethe, nel secolo dello sviluppo sostenibile (nella crisi che dà un segno meno a tutte le produzioni del

* Presidente del Parco nazionale dell'Appennino tosco-emiliano.

mondo ma non al turismo) i parchi non solo sono «giusti ed eticamente indispensabili», ma sono preziosi. Non solo e non tanto in se stessi, ma perché sanno a volte impreziosire, o rimotivare, o costituire ex novo, valori essenziali e nuova competitività del territorio italiano. Perché sono davvero laboratori e capitale fisso di nuovi 'Made in Italy', materiali e immateriali, su cui l'Italia può ricostruire quel recupero di competitività di cui ha assoluto bisogno, se vuole difendere la sua qualità sociale e misurarsi con le sfide della globalizzazione.

Non c'è dubbio che un tale ruolo dei parchi andrebbe costituito e interpretato in primis dal governo e dalle Regioni. Dal Ministero dell'Ambiente, da quello del Turismo, da quello dell'Agricoltura e da quello dei Beni Culturali!

A volte, anziché una maggiore spesa, basta una sinergia, un sostegno vero nella politica o nella comunicazione, una facilitazione burocratica o una promozione di alleanze con altri soggetti: forze private, categorie produttive, imprenditorialità diffusa.

Nulla di tutto questo purtroppo si intravede. E se gravi sono i tagli ai bilanci ormai al lumicino, non meno grave e privo di ogni giustificazione è lasciare lettera morta tante parti delle Leggi 394 e 426, che non hanno certo disegnato i Parchi come tante monadi, ma hanno espressamente previsto politiche di sistema e accordi di programma ministeriali e interministeriali, tra soggetti politici e anche con soggetti privati, perché il valore aggiunto – ambientale e culturale – che i parchi rappresentano sia messo in circuito, nell'economia, nella società e nei territori.

Per esempio: l'Expo di Milano saprà proporre al Mondo i nostri mille valori? In primis quelli sconosciuti e meno conosciuti, quelli che possono essere un valore in più? Le diecimila bellezze sconosciute dell'Italia potranno essere messe in evidenza e in valore, o si proporrà (e celebrerà) ciò che è già noto e ri-noto?

Stringere veri e propri patti di sistema dà senso e impri-

me forza contrattuale. Dà prospettiva e conferisce autorevolezza. Dà progetto e disegna futuro. Un nuovo dinamismo per ripensare le strategie di ciascun parco alla luce dell'interesse generale, oltre che del territorio di competenza.

È sulla scorta di queste considerazioni – che ora, nella crisi e nella stagnazione dell'Italia, assumono una valenza molte volte più grande e di assoluta attualità – che abbiamo elaborato la proposta e la strategia di sistema che va sotto il nome di Parchi di Mare e d'Appennino.

Due Parchi nazionali, quattro regionali contigui, così contigui da essere ricompresi in un raggio di 70 km, da un'ideale centro nell'alta Lunigiana. Cinque Terre, Appennino tousco-emiliano, Apuane e Frignano, Alta Val Parma, Porto Venere, Monte Marcello Magra e, a poca distanza, Migliarino San Rossore.

L'area è estremamente differenziata, separata da confini climatici, storici e culturali e gastronomici, oltre che amministrativi.

Ma quante ricchezze ed eccellenze – di biodiversità, artistiche, ambientali, paesistiche, produttive – si raccoglie in così poco spazio. Il Golfo dei Poeti su fino a Portofino, i Malaspina e i Canossa, scogliere e spiagge, montagne e laghi, torbiere e torrenti, pascoli, boschi e castagneti, le Cinque Terre, San Pellegrino e Bismantova, la Garfagnana e la Lunigiana. E poi prosciutto di Parma e lardo di Colonnata, Parmigiano reggiano e oli di Lunigiana, cave di marmo e Museo della Ferrari. Città, aeroporti, cattedrali. Attorno le terre di Verdi e di Puccini, il gotico nelle città e il romanico nelle pievi. La sapienza del territorio, rappresentata anche da decine e decine di prodotti tipici Dop e ipp (64 nelle sole province del Parco dell'Appennino tousco-emiliano).

Per iniziativa dei Parchi è nata qui la prospettiva – che ha però già fatto passi concreti, fino a divenire protocollo d'intesa delle Regioni Liguria, Emilia Romagna e Toscana – di un distretto della soft e della green economy: un nuovo tipo di distretto delle qualità italiane, dove tanti operatori e

settori di piccola industria, artigianato, commercio, servizi alla persona, possono sinergicamente rafforzarsi, lanciando decisamente nuovi prodotti e nuovi turismi di vicinato e internazionali.

'Biodiversità di crinale', per il monitoraggio e la gestione delle popolazioni faunistiche e degli ecosistemi; *'Le alte vie dei Parchi dell'Appennino settentrionale'*, finalizzato ad organizzare e promuovere la rete escursionistica, le antiche vie di connessione tra i due mari e a valorizzare le direttrici storiche transappenniniche; *'L'uomo ed il territorio'* per stimolare e incentivare gli interventi degli abitanti delle montagne liguri-tosco-emiliane per la gestione dei versanti e trasferire anche alla difesa del suolo ed alla conservazione degli habitat il principio della sussidiarietà dell'intervento pubblico; *'Parchi di energia'* per interventi che applichino le tecniche della bioarchitettura e dell'efficienza energetica e privilegino impianti per l'utilizzo di risorse energetiche rinnovabili; *'Il legno dei Parchi'* per integrare la riqualificazione forestale con l'impiego in sede locale del legname. Questi sono alcuni dei tanti programmi contenuti nell'intesa di cui *'Parchi di mare e d'Appennino'* è il punto principale. Sono la più diretta ed efficace dimostrazione delle potenzialità che i parchi hanno per essere stimolo ad unire conservazione e competizione – a fare della conservazione un elemento essenziale della competizione. E confermano che ciò che ciascun parco, da solo, trova sempre più difficoltà ad elaborare, proporre, sostenere e attuare, in una alleanza che unisca soggetti pubblici e privati di un'area vasta, può trovare le condizioni per camminare nell'interesse generale.

SU LA TESTA

*Agostino Agostinelli**

Sulla scena alle nostre spalle, come un fondale di teatro, vanno scritte alcune cose da tenere fisse, perché da quelle discendono tante delle ragioni che mettiamo in campo.

Prima cosa: quando Pasolini parlava del Palazzo, volendo indicare con quel termine la politica, il suo potere, e soprattutto la sua distanza dal mondo reale, non immaginava (o forse sì?) che quella distanza si sarebbe dilatata sino a creare un vuoto vero, e pericoloso. Basti pensare, per stare al tema oggetto del nostro incontro, a come in tutte le inchieste di massa sui valori ritenuti più importanti il valore «ambiente» – generico, forse, ma significativo – è regolarmente fra le tre-cinque posizioni di testa. Ma la politica sembra non accorgersene, anzi...

Seconda cosa: i tratti forti della storia del nostro paese – e forse di tutti i paesi – è fondato su valori immateriali, difficilmente quantificabili, parte di quei «valori senza mercato» su cui non può non fondarsi una cultura contemporanea. Si tratta di cultura, paesaggio, formazione, ambiente..., che con un impegno degno di ben altri risultati la Politica – quella del punto prima accennato – bellamente tenta di uccidere, cumulando scelte solo penalizzanti.

Terza cosa: intendiamoci bene. Se c'è crisi (e perdio se c'è...) anche la finanza pubblica è in tremenda difficoltà, e, per dirla con una battuta, si ha la sensazione che nel nostro paese siano finiti i soldi. O meglio: che siano finiti – appunto

* Presidente Parco Adda nord.

– i soldi pubblici, e che la schizofrenia tipica della nostra realtà, quella tremenda differenza avvertibile subito nel nostro paese fra povertà pubblica e ricchezza privata, sia sempre più evidente.

Ecco, di tutto questo occorre tener conto, e ci serve lucidità per guardare alle scelte necessarie, anche per farne magari di dolorose. Ma che servano a qualcosa! Mentre le scelte dominanti, fra una finanziaria e l'altra, mi sembrano mediocri, l'esatto opposto di una sfida alta, il mero atto ragionieristico di chi è privo di visione lunga, e rabbercia come può il presente. E rabbercia male, ovviamente. Mentre potrebbe essere possibile, sia a livello nazionale che locale, reimpostare con dignità un lavoro capace di segnare un percorso originale e innovativo, modificando anche, almeno in parte, il paradigma originario. E allora – sempre tenendo conto di quelle tre cose scritte sullo scenario di fondo – pochezza della politica, avversione per l'immateriale, crisi finanziaria dello stato: non si possono dimenticare né rimuovere – proviamo ad immaginare una «rivoluzione» (dolce e cauta, ma pur sempre rivoluzione...), attorno a tre passaggi:

- Inventare un'idea di gestione.
- Dare valore dell'immaterialità.
- Superare gli attimi per creare il sistema.

Detto così sembra una pessima riedizione di un manifesto tardo-futurista (siamo pur sempre a Firenze), in realtà declinando quei tre temi si può intravedere una realtà più «quotidiana e normale».

Vediamo un pò...

1) *un'idea di gestione*

In questi anni siamo riusciti, con luci e ombre, certo, ma siamo riusciti a ottenere una tutela dei territori nelle aree protette: nella mia regione vi sono realtà urbane (penso al

parco dei colli di Bergamo, ai parchi Nord e Sud di Milano), o realtà montane (penso alle Orobie, oppure all'Adamello) o corsi di fiumi (tutti quelli importanti, tranne il Po, purtroppo!) che se non avessero avuto la protezione di un parco sarebbe stato «terra da cannone», scempio ambientale per appetiti immobiliari. Dentro questa realtà molti parchi – nazionali e regionali e perfino i piccoli parchi locali – si sono addirittura inventati modalità originali per dinamicizzare il territorio stesso. Produzione agricola, circuito del cibo, tutela dei beni culturali, fruizione turistica dolce... sono tutti segmenti innovativi che hanno dato il segno di ciò che si può fare. Ecco, ora è il momento di uno scatto, se mi è consentito. Tenendo ferma la tutela, anzi, facendo della tutela la preconditione per inventare, letteralmente inventare, una modalità di sistema che rappresenti «la gestione». Intendo dire che tutti «i segmenti» prima descritti – agricoltura, cibo, cultura, beni ambientali, beni culturali.... – non possono più essere fiore all'occhiello, buoni per il giorno di festa, ma quotidianità nell'azione dei parchi, parte di un agire collettivo e continuo che faccia della gestione la traccia forte, percepibile, inattaccabile. Sì, inattaccabile, in un momento in cui tutti pensano ad altro, a partire da chi ci governa, perché non più semplice tutela (!), ma lavoro, reddito, occupazione, sviluppo sostenibile ...

Questo mi pare poter rappresentare il salto necessario: dentro la rete dei parchi un vero e proprio «modello produttivo», che dica come si può fare – perché lo si fa – a fare reddito e lavoro, senza abbruttire e devastare.

2) *il valore dell'immaterialità*

La passione ha governato per molti anni il lavoro dei e nei parchi. Passione per il proprio territorio, per il valore misconosciuto della biodiversità (valore in sé, diciamolo sempre), dell'ambiente, passione per una storia che ha creato paesaggio, mantenuto la natura.... Insomma, la pas-

sione di chi sta in un luogo, lo ama e lo vuole ogni giorno un po' più bello. Ma non basta. E non tanto – o forse no? – per l'affievolirsi di questa passione, ma perché siamo in un periodo, in un momento, non si può non dirlo, in cui tutto ciò che per comodità ascrivo al settore «immateriale» non sembra essere di moda, anzi. Siamo in un momento in cui ambiente, cultura, formazione – li chiamo impropriamente valori immateriali – sono nel mirino di quella politica miope e inconsistente che presume di riformare togliendo i soldi, che si illude (?) di riformare riducendo, sminuzzando, comprimendo.... Dimenticando che è proprio su queste immaterialità che, invece, si fonda il presente e si rafforza il futuro. Ecco perché occorre rinverdire la passione; perché questa, diceva qualcuno, è come la lava: lontano dalla bocca del vulcano, si raffredda e solidifica. Ecco perché, con rinnovata passione, dobbiamo mettere in campo una dichiarata strategia di «esaltazione» dell'immaterialità, che per la parte che ci riguarda è soprattutto il valore della biodiversità, ma anche dei beni culturali, avendo noi la fortuna di essere in un paese ove lavoro dell'uomo e natura tante volte hanno preceduto insieme (che altro ci che diceva Giovannelli sul paesaggio se non questo?).

3) *superare gli attimi, fare sistema*

Dal mio angolo visuale – che è quello lombardo – ho due punti di riferimento: la 394, legge nazionale, e la 86/83, storica e consolidata legge regionale. Sono le due leggi «fondanti», che – in modi e forme e tempi diversi fra loro – hanno segnato in modo forte la traccia istituzionale per l'azione ambientale attraverso i parchi. Le classifico tuttavia, con voluta forzatura e un pizzico di provocazione, nella categoria degli «attimi», di quei momenti che riescono – vale nella politica, vale nell'amministrazione ma in genere per tutte le azioni umane – a dare un segno, a disegnare un percorso. Senza per questo essere perfette, intendiamoci. Anzi, pro-

prio perché non perfette sarebbe ora di iniziare a lavorarci, a rinnovarle, a modernizzarle (uso con fatica il termine moderno, ma a volte aiuta...). Anche se, ne sono convinto, forse non è questo il momento migliore per fare questa operazione, mettere mano ad un sistema legislativo per averne uno migliore, vista la qualità non eccelsa e la passione civile relativa che la politica esprime in questi tempi. E tuttavia ... tuttavia prepariamo un momento diverso, aiutandolo a venire la mondo un po' velocemente. Nella mia personale visione delle cose «fare sistema» vuole significare prendere slancio dagli attimi, intrecciarli – anche cambiando le leggi – con la gestione e l'immaterialità e ridisegnare integralmente un paradigma nuovo e originale. Iniziamo, direbbero gli scienziati, a fare in laboratorio, senza rischi per nessuno, quello che poi si può fare nella realtà: a ripensare il sistema, non difendendolo soltanto ma trasformandolo.

La sfida nuova, in conclusione, comporta la capacità di connettere atti ormai consolidati (li chiamo per comodità tutela, rapporto coi territori, pianificazione) con azioni innovativa (valorizzazione dell'immateriale, creazione di sistema, capacità di gestione), per creare una vera e propria «primavera» dei parchi. La storia lunga e interessante che abbiamo alle spalle (ancorchè tutt'altro che perfetta), deve quindi prendere una piega innovativa. Sfuggendo alla «facile» lamentazione cronica (pochi soldi, come stavamo bene prima, come eravamo bravi ...), per riaprire un percorso, rischioso come tutte le volte che si cerca un nuovo passaggio a nord-ovest, ma indispensabile. Sono convinto sia l'unico modo per sperare di cavarsela: alzare la testa.

STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE PER I PARCHI:
UNA SPINTA E UN NUOVO RUOLO
AI PIANI SOCIOECONOMICI
VERSO PIANI DI VALORE STRATEGICO

Ippolito Ostellino

La coppia Economia e Parchi

Oggi parlare di ambiente vuol dire farlo in un contesto dove l'ambiente è divenuta una delle categorie di significato economico. Un contesto nuovo. Ambiente e economia, la new/green economy, non sono più solo parole abbinata fra di loro dagli esperti, ma sono diventate pratiche di un nuovo binomio economico. Come poter tenere fuori i parchi dal tema ambiente ed economia? Impossibile, anche perché in realtà si tratta di un tema filo d'arianna che da sempre incrocia la politica dei parchi, anche se con interne contraddizioni, che hanno generato il più delle volte fratture e spaccature interne al dibattito su parchi ed economia, impedendo di far evolvere il dibattito e di giungere a progetti e proposte in merito, relegando questo tema ad un angolo del dibattito intorno ai parchi.

Ciò nonostante anche le esperienze dei parchi hanno dimostrato la loro diretta capacità di produrre ricadute, come testimoniano gli esempi dell'Abruzzo, quelli delle Cinque Terre (anche se venate dai fatti recenti che non mettono però in discussione il modello) e da tanti altri esempi minori ma molto significativi. Una ricaduta che tuttavia ha sempre solo saputo dare le sue risposte in termini di dirette attività generate, mentre non sono state ancora sistematizzate le contabilità interne, o esternalità, che le aree protette, come tutti i sistemi di tutela, realizzano e forniscono al bilancio economico di una nazione. Un lato della questione, quest'ultimo che ci si deve affrettare ad affrontare e

tradurre in numeri e metodi di rendicontazione.

I parchi non possono essere visti, e non sono già nei fatti, come sola questione d'ambiente. La loro mission gestionale ha come obiettivo la conservazione della natura, per raggiungere la quale devono lavorare nel dialogo con le politiche territoriali e quindi al loro interno si sviluppano anche le diverse azioni nei campi della fruizione, del rapporto con i beni culturali, del turismo, dello sviluppo delle economie connesse all'utilizzo delle risorse naturali dei temi più direttamente sociali ed urbanistici. Nel caso europeo è poi questo un fatto particolarmente evidente per la natura fortemente antropizzata, anche in senso storicizzato, che i territori d'Europa presentano come elemento di particolare evidenza e densità. Di conseguenza e quindi i parchi dialogano ed operano anche con i temi dell'economia e del ruolo sociale.

Tappe per un ragionamento

Tanti sono gli aspetti che potrebbero far intrecciare le politiche di sviluppo locale ed economiche con quelle delle aree protette: dai temi di carattere fiscale, a quelli legati alle problematiche di sviluppo come tutela dei beni comuni e quindi dei parchi come motori locali di innesco di politiche, ai temi già prima accennati delle economie di esternalità o indirette per rendicontare gli effetti su scala economica delle politiche di tutela. Diversi aspetti che hanno anche a vedere con le tecniche e i modelli di governance locale e che avvicinano il tela dei parchi a quello delle politiche di supporto all'economia di un territorio.

Ma in questa occasione intendo meterre l'indice su un aspetto ulteriore, legato al comparto della programmazione e di strategie operative dell'area protetta: quello dello strumento del piano per programmare un ruolo economico dell'area protetta.

Come per l'uso del suolo e il controllo della qualità ambientale del parco esiste uno strumento dedicato, il Piano del Parco – che attiene allo strumento di orientamento della politica del suolo – analogamente per gli aspetti di carattere economico e di connessione fra politica del parco e tessuto territoriale, è destinato un altro strumento: il Piano socioeconomico. Ma si tratta di un piano che pare essere a ciò destinato, ma con debolezze e una certa carenza di finalizzazione. Perché?

Spesso nel senso comune, ma anche per il senso che la legge quadro 394/91 in parte gli conferisce, questo strumento viene visto come il piano per indirizzare le attività economiche che possano coesistere con l'area protetta (o che l'area possa sopportare...), mentre l'altro piano appare quindi, e per sottrazione, dedicato alla tutela: una visione del territorio dualistica che non sembra proprio dare conto di come stiano le cose nella realtà.

Una visione questa errata perché questi due aspetti sono in realtà due faccie di una stessa medaglia, anzi sono due immagini che stanno dalla stessa parte della medaglia e partecipano a darne una unica immagine.

Cosa è il Piano socioeconomico?

Stabilito che esiste, almeno in via generale, uno strumento programmatico per occuparsi dei rapporti fra area protetta e fatti economici e sociali, occorre comprenderne i contenuti e i modelli per la sua organizzazione, ovvero porci la domanda se siano definiti e condivisi i propri contenuti.

Il piano pluriennale economico e sociale è come stabilito dall'art. 14 della legge quadro che recita «Iniziative per la promozione economica e sociale» lo strumento che:

nel rispetto delle finalità del parco, dei vincoli stabiliti dal piano e dal regolamento del parco, la Comunità del parco redige per promuovere le iniziative atte a favorire lo

sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all'interno del parco e nei territori adiacenti;

- promuove le attività compatibili, individuando i soggetti chiamati alla realizzazione degli interventi previsti eventualmente anche attraverso accordi di programma;
- prevede in particolare: la concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali; la predisposizione di attrezzature, impianti di depurazione e per il risparmio energetico, servizi ed impianti di carattere turistico-naturalistico da gestire in proprio o da concedere in gestione a terzi sulla base di atti di concessioni alla stregua di specifiche convenzioni, l'agevolazione o la promozione, anche in forma cooperativa, di attività tradizionali artigianali, agro silvo-pastorali culturali, servizi sociali e biblioteche, restauro, anche di beni naturali, e ogni altra iniziativa atta a favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse. Una quota parte di tali attività deve consistere in interventi diretti a favorire l'occupazione giovanile ed il volontariato, nonché l'accessibilità e la fruizione, in particolare per i portatori di handicap.

Se facciamo caso il piano rappresenta una sorta di piano Marshall per il territorio che, incidendo sulle sue dinamiche economiche e quindi sociali, le affronta in qualche misura più con politiche di sussidio e supporto, senza partire dalle dinamiche locali ed escludendo dalla politica territoriale tutte quelle attività esistenti perché scarsamente meritevoli di attenzione ma radicate localmente e con potenziali effetti negativi sulla tutela del territorio. Un piano in parte strabico o che tende a guardare solo un pezzo del territorio, senza incidere sull'altro.

Questa lettura di una certa insufficienza di analisi dello strumento del PPES rispetto a quelle finalità e necessità generali che ho prima ricordato in apertura, più generaliste e meno di nicchia, spingono a porci una domanda sulla sua

adeguatezza proprio rispetto alla sfida aree protette e economia, ovvero alla sfida territorio e sviluppo economico sostenibile. In parte anche lo stato delle elaborazioni oggi recuperabili nel panorama italiano degli stessi PPES testimonia una forte disomogeneità e diversa interpretazione, con elaborati e progetti che guardano sia a un piano di indirizzo strategico dell'ente che a quello più legato alla visione tradizionalista che la 394/91 gli affida. Intendiamoci: le finalità della legge quadro erano e sono più che condivisibili e comprensibili, osservando solo che queste rischiano di gestire con uno strumento parziale un problema di più vasta scala, che corrisponde al binomio programmazione e pianificazione, che deve essere recuperato nell'approccio alla politica territoriale che una area protetta è chiamata a compiere. Un ruolo questo che si potrebbe forse ravvisare nello strumento della Carta della Natura, che tuttavia, al di là della sua ampia e riconosciuta non compiuta attuazione, ha un valore più di carattere anch'essa pianificatorio che programmatico.

Dal Piano socioeconomico al Piano strategico?

I piani socioeconomici fanno riferimento in senso generale al bisogno dell'area protetta di raccordarsi con il territorio, ma in tutte le sue componenti, sia quelle da valorizzare che quelle da riorientare e compatibilizzare, rendendo necessaria allora una operazione per rimettere i termini della questione al loro posto, e per evitare che si generi una visione per la quale esista, da un lato, il piano per la natura e, dall'altro, quello per le attività economiche. Esiste quindi la necessità di rifarsi ad una scala che va dalla costruzione di un piano di strategie dove il parco colloca i suoi obiettivi rispetto alle politiche locali: un piano che oggi, rispetto alle esperienze presenti anche a scala nazionale e che sono più di origine urbana, può essere ricondotto al «piano strategico» e individua nella sua parte «attuativa» le azioni e filoni pro-

gettuali comprese anche quelle immateriale ed aventi ricaduta su quelle attività economiche per nulla coerenti con il territorio, ma per le quali proprio questo piano individua le azioni per rendere la loro presenza meno impattante con il territorio di protezione. Vi è su questo fronte anche la necessità di pensare alle discipline ed ai saperi ai quali guardare per costruire strumenti di tale natura: una analisi sociologica, culturale ed antropologica adeguata deve essere alla base di ogni ragionamento che si sposti poi sul piano economico, per comprendere bene le dinamiche dello sviluppo di un territorio, che si radicano nei saperi locali e da questi devono essere comprese. Dal piano strategico possono derivare quindi e con maggiore capacità interpretativa anche le azioni immateriali con tali finalità di indirizzo, come ad esempio le azioni di certificazione territoriale e delle imprese del territorio. Una visione come quella di Valerio Giacomini, dove però le attività non sono introiettate dal parco, come in quella visione egli sembrava prefigurare, ma sono stimulate da questo per ricadere al suo esterno sul territorio dove le attività private possono giovare di questo meccanismo.

Giacomini scriveva: «... Dovrebbe infine sancire l'identità fra pianificazione territoriale, economica e urbanistica dell'area e attuazione del parco. A questo proposito è bene però specificare che tale principio non deve semplicisticamente esaurirsi nell'obbligo di redigere un piano territoriale del parco il quale preveda nei dettagli ogni destinazione e ogni funzione territoriale. Intanto occorre osservare che un simile strumento necessiterebbe, per la sua definizione, di molto tempo e di molti sforzi politici per una composizione costruttiva (si pensi alle difficoltà che incontrano i piani urbanistici comprensoriali), ma soprattutto si deve tener presente quanto sottolineato in precedenza e cioè che la pianificazione, e quindi lo stesso parco, deve intendersi come processo, sia conoscitivo che normativo. Pertanto il piano di un parco, così come estratto da una eventuale legge istitutiva, dovrà consistere più che altro in un convincente avvio

di processi pianificativi ed eventualmente essere preceduto da un piano di sviluppo socioeconomico che contenga significativi riferimenti alla protezione dell'ambiente. Inoltre, a fianco se non a monte di un intervento di pianificazione urbanistica, potrebbe utilmente prevedersi la redazione di un piano paesistico, redatto ai sensi della legge del 1939, che contempli però tutte le valenze che attualmente si conferiscono al termine 'paesaggio' ed alle sue implicazioni territoriali e culturali...».

Parole che davvero, alla luce dei diversi fatti che hanno interessato le questioni dei piani dei parchi, ci dicono dell'attualità del suo pensiero.

Quindi, in sintesi, pensare di dotare la politica del parco di un piano che sia: «... eventualmente preceduto da un piano di sviluppo socioeconomico che contenga significativi riferimenti alla protezione dell'ambiente» ... ovvero lo strumento di indirizzo generale che collochi le azioni dell'area protetta nei tessuti sociali ed economici del territorio dove sorge, ne individui le azioni di raccordo ed orientamento con esse, radicando la sua realtà profondamente nel territorio, ed attuando quindi una sostanziale messa in valore economico dei beni comuni, con una forte azione di analisi sociale ed antropologica-culturale che spesso sono spostate in secondo piano rispetto a quelle più classicamente economicistiche. È forse la strada per costruire economie del territorio ed una «green/land/economy» attraverso le aree protette, per dimostrare la costruzione e produzione di valore non tanto nelle opere da farsi, ma nelle attività da stimolare e reindirizzare, nel dialogo con i cittadini da costruire e rafforzare, anche per meglio orientare le opere da fare, come opere pensate per un uso ed una necessità effettive, e non individuate sull'onda di qualche moda di sviluppo immaginata sulla spinta del bando europeo o della tale legge di finanziamento. Un piano strategico per pensare a ciò che il territorio vuole, e per essere capaci quindi di scegliere e non di essere scelti.

TRE-NOVE-QUATTRO UN FIORE DI CARTA SBOCCIATO NEL DESERTO?

Giampiero Di Plinio

1. Splendida e dimenticata

La legge quadro sulle aree protette, la '394' del 1991, è stata, ed è ancora malgrado i brutti ritocchi successivi, una legge tecnicamente eccellente che ha introdotto nell'ordinamento italiano la più avanzata normazione di tutela naturalistica in tutto il pianeta.

Se ne accorse subito anche l'OCSE¹, che raccomandò all'Italia di dare immediatamente rigorosa attuazione alla legge, con priorità per alcuni imperativi: a) *implement strictly the 1991 Framework Law on Protected Areas, with the allocation of sufficient personnel and financial resources, and a clear timetable for creating and establishing protected areas*; b) *strengthen the management of parks and natural reserves, through ... strict enforcement of the rules applying within protected areas*; c) *strengthen the management of fauna and flora species by: making the «Nature Census» operational and carrying out wildlife inventories*; d) *developing a national strategy for wildlife management*; e) fully

¹ Chiedo venia, ma preferisco riportare, qui e nel testo, la versione originale inglese, linguisticamente molto più efficace della pur disponibile edizione in italiano: «Beyond the long-standing protection efforts targeted at scenic and sensitive areas and at animal species protection, the Framework Law on Protected Areas, in 1991, and the Law on Hunting, in 1992, have given fresh impetus to nature conservation. Together, these two laws provide Italy with a very modern concept of nature protection» (OECD, *Environmental Performance Reviews: Italy 1994*, Paris 1994).

implementing European Community directive 79/409/EEC on the conservation of *wild birds*; f) taking measures to *protect wild plants*; g) better protect landscapes through the re-activation of the implementation and enforcement of the Galasso law, including setting new timetables for the formulation of landscape plans by the regions, and action by central government in cases where the regions fail to act; h) *strictly enforce environmental and physical planning rules* in respect of new building and construction projects».

Ma già una decina di anni dopo, l'OCSE, dopo essersi chiesta dove fosse andata a finire «the Nature Census», la Carta della Natura, affermava che in Italia «*much remains to be done* in view of the high pressures on natural assets from economic activities», autorevolmente evidenziando la *sostanziale inattuazione* dei meccanismi protezionistici della legge quadro, oltre alla assoluta insufficienza della spesa pubblica per la conservazione della natura e della biodiversità².

A distanza di venti anni dalla approvazione della 394, il quadro è ulteriormente e forse irreversibilmente peggiorato. Paradossalmente, a fronte della esponenziale crescita numerica e di superficie delle aree protette, si è avuta una caduta verticale di tutela e di finanziamento, al punto che viene da chiedersi, maliziosamente, se le due cose non siano deliberatamente correlate. *Honni soit qui mal y pense*.

Ma ci vuole poco comunque a capire che se la neoplasia dei parchi è direttamente connessa alla caduta del grado di tutelabilità, essa costituisce la più vistosa forma di inattuazione della legge quadro, a sua volta dipendente da un'altra assordante 'dimenticanza', incomprensibilmente passata sotto il silenzio e l'indifferenza generale: alludo alla Carta della Natura, che, *scientificamente compilata e resa vincolante*, doveva costituire il *kernel* nel sistema operativo della protezione integrale mediante aree territorialmente delimi-

² OECD Environmental Performance Reviews: Italy 2002, Paris 2003.

tate, e contemporaneamente limite invalicabile all'uso politico della creazione di parchi e riserve.

2. Dalla protezione 'integrale' all'oltraggio delle inattuazioni

Il modello protezionistico immaginato e trasformato nella legge 394 da Ceruti e gli altri eroi di quel tempo era tecnicamente perfetto e giuridicamente potente, ma solo a patto che fossero applicate subito, insieme e fino in fondo tutte le sue componenti, in modo da tenere le stanze dei bottoni tutte all'interno di scelte tecnico/naturalistiche e tutte al di fuori della portata della discrezionalità della politica e delle voglie dell'economia. Una descrizione dettagliata di quelle tecniche giuridiche è in molti miei precedenti lavori fin dall'inizio degli anni novanta, con i quali ho tentato di sviluppare una teoria completa della protezione integrale della natura, della quale non sono mai riuscito a dare una sintesi così lucida quanto quella che mi ha fatto l'onore di stilare Carlo Alberto Graziani qualche anno fa³.

Il supremo giudice amministrativo italiano ha scritto, in una recente sentenza: «... è stato notato in dottrina, con efficacia, che la protezione della natura mediante il parco è la forma più alta ed efficace tra i vari possibili modelli di tutela dell'ambiente, il cui peggior nemico è senza dubbio la produzione economica moderna. [...] Non può in sostanza porsi in dubbio che la ragione d'essere della delimitazione dell'area protetta risieda nell'esigenza di *protezione integrale* del territorio e dell'eco-sistema e che, conseguentemente, ogni attività umana di trasformazione dell'ambiente all'interno di un'area protetta, vada valutata in relazione alla *pri-*

³ *Aree naturali protette e governo dell'ambiente*, in www.dirittopubblico.unisi.it/file_download/68/aree_protette.pdf, in cui sviluppa una acuta e garbata critica del mio libro *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Giuffrè, Milano 1994.

maria esigenza di tutelare l'interesse naturalistico, da intendersi preminente su qualsiasi indirizzo di politica economica o ambientale di diverso tipo, sicché in relazione all'utilizzazione economica delle aree protette non dovrebbe parlarsi di sviluppo sostenibile ossia di sfruttamento economico dell'eco-sistema compatibile con esigenza di protezione, ma, con prospettiva rovesciata, di *protezione sostenibile...»*.

Con queste e altre motivazioni, tratte *letteralmente* dalla «dottrina», il Consiglio di Stato (Sez. VI, sentenza 16 novembre 2004, n. 7472)⁴, ha potuto concludere che un interesse pubblico di intensità e forza senza precedenti, come l'emergenza rifiuti a Napoli, deve piegarsi alla tutela di un altro valore, *la protezione integrale della natura*, ancora più formidabile, più forte di tutti gli altri valori espressi dall'economia e dalla politica. Senza il consenso dell'Autorità cui è demandata la tutela di questo valore, nessun'altra Autorità, per quanto forte e dotata di poteri eccezionali di emergenza, può ordinare che i rifiuti siano scaricati dentro i confini di un'*area naturale protetta*.

Il giudice amministrativo, nel 2004, ha così fornito una dimostrazione 'scientifica'⁵ della validità del teorema fondamentale espresso da quella dottrina, che in una monografia di dieci anni prima poneva supremazia dell'interesse pubblico naturalistico e integralità della protezione al cen-

⁴ V. anche, più recentemente, Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 1269 del 15/03/2007.

⁵ Non c'è diritto se non vi sono conflitti, e non c'è diritto se non vi è un giudice il quale, leggendo le regole intorno alle quali è costruita una società, enuclea la norma giuridica, individua la gerarchia dei valori e degli interessi e attribuisce la ragione e il torto ai contendenti. Da questo punto di vista, la prova scientifica del diritto è la decisione giurisprudenziale: se una teoria giuridica è il teorema, una sentenza che la utilizza ne è la dimostrazione. Non solo. La sentenza è anche la misura scientifica, in termini di scienza giuridica, della scala dei valori e degli interessi che promanano dalla società e dalle istituzioni, così che la sentenza è anche un elemento costitutivo della teoria giuridica che cataloga e ordina quei valori e quegli interessi.

tro della ricostruzione del diritto delle aree protette⁶. Dentro un singolare paradosso temporale, la sentenza citata costituisce la prova scientifica della teoria espressa in quel libro, il quale costituisce a sua volta un commento adesivo, anticipato dal passato, alla sentenza.

Ma in realtà la giurisprudenza sulla legge quadro aveva fin dall'inizio percepito con estrema lucidità la novità, la singolarità e la *specialità* del diritto della protezione naturalistica, e la sua netta *separazione* da altre 'materie' e da altri poteri incidenti sul territorio, quali ad esempio l'agricoltura, l'urbanistica e la disciplina paesistica ma anche l'evanescente 'tutela dell'ambiente'. E da separazione e specialità la giurisprudenza ha fatto derivare, *quasi* sempre, la prevalenza dell'interesse naturalistico su tutti gli altri interessi, pubblici e privati, insistenti sul territorio, così che la sentenza prima citata del Consiglio di Stato che privilegia la protezione della natura rispetto alla tutela ambientale costituisce, altro che una isolata eccezione, la conferma di un trend giudiziale che viene da lontano⁷. E che potrebbe andare lontano, se si considera che solo pochi mesi fa la Corte Costituzionale ha rafforzato, dal punto di vista della ripartizione costituzionale di competenze Stato/Regioni, la centralità del principio di protezione come regola da un lato non disponibile ai livelli locali e dall'altro dotata di supremazia formale nei confronti degli altri interessi presenti sul territorio dell'area protetta (Corte Cost., 26 maggio 2010, n. 193)⁸.

⁶ Si tratta del mio volume, già citato, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*.

⁷ V. variamente, Cass. pen. Sez. III, sent. n. 10407 del 19/10/1995, *Di Felice*; Cass. pen., Sez. III, sent. n. 12917 del 11/12/1998, *Adorno*; Sez. III, sent. n. 83 del 11/01/2000, *De Rosa*; Cass. pen., Sez. III, sent. n. 20738 del 12/05/2003, *Fechino*; Cass. pen., Sez. III, sent. n. 26863 del 20/06/2003, *Pasca ed altri*; Cass. pen., Sez. III, sent. n. 47706 del 15/12/2003, *Messere*; Sez. III, sent. n. 33966 del 12/07/2006, *Salvemini*.

⁸ Riporto i passaggi chiave: «La modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, introducendo, all'art. 117, secondo comma, lettera

Il 'diritto vivente' della giurisprudenza⁹, complessivamente, ha dunque ampiamente dimostrato di aver compreso fino in fondo la meccanica e la dinamica della protezione della natura nate dall'analisi scientifica e da quel che resta della ragione umana, sviluppate nel movimento internazio-

s), la competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela» dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (sentenza n. 272 del 2009), ha mutato il quadro di riferimento in cui si inseriva la legge n. 394 del 1991, prevedendo che le competenze legislative in materia di «tutela» spettano esclusivamente allo Stato, mentre le Regioni possono esercitare soltanto funzioni amministrative di «tutela» se ed in quanto ad esse conferite dallo Stato, in attuazione del principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Nel mutato contesto dell'ordinamento, la legge quadro n. 394 del 1991 deve essere interpretata come una legge di conferimento alle Regioni di funzioni amministrative di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, da esercitare secondo il principio di cooperazione tra Stato e Regioni, come, d'altronde, precisa l'art. 1, comma 5, della legge medesima, il quale statuisce che «nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le Regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa, ai sensi dell'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142».

È, dunque, attribuito alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative indispensabili per il perseguimento dei fini propri delle aree protette: la funzione di tutela e quella di valorizzazione.

Dette funzioni amministrative, che sono tra loro nettamente distinte, *devono peraltro essere esercitate in modo che siano comunque soddisfatte le esigenze della tutela*, come si desume dagli artt. 3 e 6 del d.lgs. 42 del 2004, nonché dall'art. 131 dello stesso decreto. In questo quadro, pertanto, le Regioni, se da un lato non possono invadere le competenze legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, dall'altro sono tenute a rispettare la disciplina dettata dalle leggi statali, le quali, per quanto riguarda la «tutela», prevedono il conferimento alle Regioni di precise funzioni amministrative, imponendo per il loro esercizio il rispetto del principio di cooperazione tra Stato e Regioni, e, per quanto riguarda le funzioni di «valorizzazione», dettano i principi fondamentali che le Regioni stesse sono tenute ad osservare.

⁹ Una efficace sintesi in P. Fimiani, *Il diritto vivente della natura*, in G. di Plinio, P. Fimiani, *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Giuffrè, Milano 2008.

nale e mirabilmente racchiuse nella legge quadro sulle aree protette.

Ma nel frattempo politica, democrazia rappresentativa, e poteri del territorio hanno scientificamente smantellato, pezzo dopo pezzo, quei meccanismi e quelle dinamiche, sostituendoli con qualcosa di mostruosamente diverso. Malgrado la forza dell'apparato giuridico di strumentazioni e tecniche di protezione, sul piano concreto la legge quadro è stata abbandonata agli sbagli e alle omissioni, o ai calcoli deliberati, o peggio alla stupidità, delle varie istituzioni e organismi che avrebbero dovuto attuarla rapidamente ed efficientemente, ma si sono ben guardati dal farlo, con la conseguenza che errori e orrori dei poteri che hanno maneggiato le aree protette in questi vent'anni l'hanno scarnificata, e, un pezzo alla volta, hanno lavorato allo smantellamento del modello di protezione, al punto che mi chiedo se la legge quadro abbia ormai fatalmente incontrato lo stesso destino che Paolo Alatri descrisse per la Repubblica di Weimar nella Germania del 1919, quello di rivelarsi un bellissimo fiore di carta sbocciato nel deserto.

3. La Carta della Natura

Partiamo da ciò che si protegge: il *patrimonio naturale*. Bisogna preliminarmente definirlo, e non è necessario avere un PhD in scienze naturali per capire che i parchi non possono essere *troppo* estesi e *troppo* antropizzati, perché per proteggere troppo alla fine non si protegge nulla.

Comunque è fin troppo ovvio che la proiezione territoriale della natura si definisce, giuridicamente, ritagliando aree, e la legge quadro ne offre gli strumenti: in primo luogo, la Carta della Natura, che avrebbe dovuto definire, staticamente e dinamicamente, la distribuzione sul territorio del patrimonio naturale italiano.

È un problema politico? Biotopi ed ecosistemi debbono

essere individuati a colpi di democrazia rappresentativa? I Comuni possono scegliere se stare o meno dentro un parco semplicemente alzando la manina?

Niente di tutto questo: è un *problema scientifico*, dunque ragionevolmente *sottratto* alla discrezionalità politica, salvo che in termini negativi qualora, sempre ragionevolmente, politica ed economia di fronte a una Carta della Natura ‘troppo’ ambiziosa decidano (e grazie alla democrazia rappresentativa possono farlo) che bisogna tagliare, ridurre all’essenziale, che i territori servono allo sviluppo economico, che non ci possiamo permettere troppa protezione. Nulla di male in questo, perché i popoli fanno ciò che credono conveniente e si suicidano come meglio credono. Ma si tratta in fondo di una posizione leale e sincera se si ragiona così: guardate, ragazzi, che non si può sottrarre al mercato e alla produzione più di tanto, ma una volta messi i paletti, si proteggerà davvero, e non faremo né *Paper Parks* né *Luna Parks*, ma parchi veri.

In effetti, la legge quadro immaginava per la Carta un doppio percorso: una elaborazione tecnico scientifica (mutuata in base a ciò che c’era all’epoca, cioè al sistema della pianificazione di bacino¹⁰, con Servizi Tecnici e quant’altro) e una approvazione governativa, che, verificata la «sostenibilità economica» del *design*, avrebbe conferito alla Carta valore giuridico vincolante a tutti i livelli¹¹. La Carta

¹⁰ Anch’essa ampiamente disattesa e stravolta (v. ad es. P. Urbani, *Recepimento della Direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in www.astrid-online.it; M.C. Alberton, *L’attività post-mortem delle autorità di bacino: un cold case italiano nel settore idrico alla luce dei recenti sviluppi in tema di federalismo demaniale*, www.pausania.it/files/Articolo.pdf).

¹¹ In base all’art. 3 comma 2 «Il Comitato (per le aree naturali protette) identifica, sulla base della Carta della natura di cui al comma 3, le linee fondamentali dell’assetto del territorio con riferimento ai valori naturali ed ambientali, che sono adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’ambiente, previa deliberazione

della natura, insomma, non era certamente un debole 'strumento conoscitivo' - come si affannano oggi a dichiarare le Regioni che si sono appropriate, se non della sostanza, del linguaggio - ma la base scientifica e la fonte giuridica primaria della pianificazione naturalistica. E questo spiega perché i comandi della legge quadro al riguardo sono stati vistosamente sotterrati da un circuito che non sopporta la riduzione scientifica della sua discrezionalità, o più precisamente del suo arbitrio.

Il Comitato per le Aree protette, a dire il vero, aveva già individuato con la deliberazione del 21 dicembre 1993 una pur grezza scansione delle fasi per l'attuazione dell'art. 3 commi 2 e 3 della legge quadro, ma poi, prendendosela vistosamente comoda, con la deliberazione del 2 dicembre 1996 adottò un fumoso 'Piano operativo' per la realizzazione della Carta della Natura, che prevedeva ulteriori traccaggiamenti. Ma era già l'epoca delle 'Bassanini' e il finto 'federalismo amministrativo' soppresse il Comitato e ricondusse la concertazione dentro la Conferenza Stato-Regioni e da quel momento la Carta della Natura fu definitivamente sotterrata.

È anche colpa del 'movimento'. Quante (vere) battaglie per l'attuazione (vera) della Carta della Natura sono state

del Comitato». Il successivo comma 3 dispone che «La Carta della natura è predisposta dai servizi tecnici nazionali di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, in attuazione degli indirizzi del Comitato. Essa integrando, coordinando ed utilizzando i dati disponibili relativi al complesso delle finalità di cui all'articolo 1, comma 1, della presente legge, ivi compresi quelli della carta della montagna di cui all'articolo 14 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, individua lo stato dell'ambiente naturale in Italia, evidenziando i valori naturali e i profili di vulnerabilità territoriale. La Carta della natura è adottata dal Comitato su proposta del Ministro dell'ambiente. Per l'attuazione del presente comma è autorizzata la spesa di lire 5 miliardi nel 1992, lire 5 miliardi nel 1993 e lire 10 miliardi nel 1994». Dieci miliardi all'epoca non erano certo pochi, ma la somma forse travolta dalla crisi finanziaria globale (ma anche politica e 'criminale'), si dissolse nel nulla.

fatte? Non me ne ricordo neppure una. Ma la politica, anno dopo anno, regalava parchi, tanti grossi parchi, con relativi Enti, e tutto il resto, e forse il grosso del movimento italiano delle aree protette ha mangiato senza pensarci due volte la polpetta avvelenata, il fiore di loto dell'oblio.

4. L'Elenco Ufficiale delle Aree Protette

Quello che è successo alla Carta è successo anche alle strumentazioni per così dire 'discendenti'. In particolare, l'*Elenco Ufficiale delle Aree Protette*. Pochi (tra cui devo dire il Servizio Conservazione della Natura del Ministero dell'Ambiente) capirono che si trattava di uno snodo fondamentale, da utilizzare con le molle, perché nel sistema della legge quadro costituiva il tester per separare il grano dal loglio, ciò che va protetto da ciò che non è patrimonio naturale. Infatti, la dottrina si accorse subito che l'iscrizione nell'elenco non poteva che avere natura di *accertamento costitutivo*, essendo vincolata alle prescrizioni della Carta della Natura da un lato, e attribuendo all'area iscritta la doppia protezione della legge quadro: la copertura costituzionale e la garanzia finanziaria. Ma la Carta non c'era, e la Corte costituzionale, in una brutta sentenza (n. 389/1999), a fronte della forte pressione delle Regioni, introdusse un modello interpretativo con effetti fortemente riduttivi dei poteri istruttori del Servizio Conservazione della Natura e di quelli decisori del Comitato. Da quel momento in poi un vero controllo c'è stato solo in casi estremi, come la caccia nei parchi lombardi, ma nulla più ha impedito che dentro l'*Elenco* si riversasse di tutto, con l'effetto di rendere sempre meno proteggibili e sempre meno finanziabili non solo i *paper parks* ma anche quelli veri.

5. L'Ente Parco

Lasciando perdere qui la variegata moltitudine di forme di gestione, è appena il caso di sottolineare che l'Ente Parco, anche quello 'regionale', fosse pensato dalla legge quadro come una *Authority* tecnica e indipendente finalizzata alla pianificazione naturalistica e alla gestione del patrimonio naturale¹².

Ma era pur sempre un Ente pubblico, e nessuno è stato capace di impedire che fosse contagiato dall'ineluttabile malattia tipica di tutti gli enti pubblici italiani: l'aggressione della politica, i primi tempi con cautela, e poi senza più alcun ritegno. D'altra parte, come arginare la corsa dei politici in parchi con dentro venti, trenta, ottanta comuni?

Ulteriore anello nel processo di smantellamento del valore scientifico da parte della discrezionalità politica, dopo l'annientamento di Carta della Natura, Elenco Ufficiale, Comitato e Consulta Tecnica, l'Ente Parco è andato progressivamente perdendo la sua unica vera corazza, la legittimazione tecnico-scientifica, con la conseguenza che è sempre meno comprensibile la sua stessa esistenza. L'abbraccio della società e della politica è stato mortale, e non ha consentito un autonomo sviluppo della «capacità di contemperare le esigenze di rafforzamento istituzionale e di radicamento sociale (quindi anche di identità) degli enti e degli organismi di gestione, da una parte, con la necessità di mantenere la centralità dell'approccio tecnico-scientifico nell'elaborazione delle decisioni fondamentali riguardanti le politiche di conservazione della natura»¹³.

¹² Una autorità che non solo ha il compito di assicurare il perseguimento dei fini stabiliti dalla legge ma «incorpora» il valore primario della tutela del patrimonio naturale facendosene garante (R. Moschini, *La legge sulle aree naturali protette dieci anni dopo*, in www.parks.it).

¹³ D. Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli 2003.

6. Il Piano

All'interno dell'area protetta la legge quadro inserisce una ricca e potente strumentazione protezionistica e gestionale (piano, regolamento, nullaosta, controlli, sanzioni) dotata di una forza *speciale* e di una peculiare intensità: regolamento e piano (entrambi con l'obbligo di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale) hanno *portata generale, diretta applicabilità ed efficacia erga omnes*¹⁴.

Il piano è *vincolante* nei confronti delle amministrazioni e dei privati e *si sostituisce* ad ogni altro strumento di pianificazione; il regolamento deroga alle disposizioni regolamentari, anche successive, dei Comuni, che sono *tenuti* alla sua applicazione, e può derogare anche a divieti di rango legislativo. Il piano e il regolamento sono pertanto fonti normative *sui generis*, speciali rispetto alla fonte e all'oggetto, la cui chiave di lettura è data dall'articolo 11 della legge quadro, il quale esordisce affermando che «il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività *consentite* entro il territorio del parco», combinato e disposto con l'art. 12, che dispone la progressione zonizzata delle intensità della protezione.

Dato che il concetto di *attività* è evidentemente espressione/attuazione o di diritti costituzionalmente garantiti o di interessi pubblici incardinati in funzioni amministrative, entrambi coperti dal vincolo costituzionale della riserva di legge, la 394 ha intelligentemente offerto questa copertura, vietando tutto, salvo le eccezioni previste dalla stessa legge, lasciando all'area protetta il compito, mediante piano e regolamento, eventualmente *di allargare* l'elenco, dilatando diritti e interessi pubblici, e sottraendo quindi tali strumenti da controlli giurisprudenziali sull'uso 'vincolistico' del potere discrezionale.

¹⁴ P. Diman, *Gli strumenti della protezione*, in G. di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Aree Naturali Protette*, cit.

In altre parole, la legge quadro vieta l'esercizio di *qualsiasi* attività non espressamente *consentita* (articolo 11, primo comma, in combinato disposto con il terzo comma ed il quinto comma dello stesso articolo). In tal modo la legge quadro introduce una tecnica di valutazione dell'interesse naturalistico che va fatta caso per caso, parco per parco, perché ogni area protetta costituisce un sistema unico e irripetibile, e contiene una frazione di patrimonio naturale diversa da ogni altra.

Il rapporto tra piano e regolamento assume a questo punto una importante e delicata funzione proprio in ordine alla metodologia indicata dalla legge per eliminare ogni possibile «impatto» delle attività umane sullo specifico territorio considerato; attraverso il rapporto tra legge, piano e regolamento il meccanismo di imposizione di vincoli e limiti viene *rovesciato*: il sistema dei divieti essendo posto in via generale dalla legge, gli atti fondamentali del parco hanno la funzione di selezionare non le attività vietate, ma le attività *consentite/permesse*, dilatando diritti soggettivi e libertà compresi dalla legge quadro; dette attività dovranno poi essere regolamentate, al fine di armonizzarne l'esercizio con le finalità naturalistiche. Il regolamento del parco, per di più, può stabilire eventuali *deroghe ai divieti* espressamente disposti dalla legge (articolo 11, comma quarto), ovviamente in funzione di una *migliore* tutela degli ecosistemi del parco. In un contesto del genere, il corpus normativo risultante da piano e regolamento risulta *intangibile* da parte delle normazioni generali e di settore, rispetto alle quali opera in funzione ostativa la *specialità* della disciplina *negativa* di rango legislativo, cioè il *generale divieto di qualsiasi compromissione dell'ambiente naturale*, posto dalla legge quadro, la quale in tal modo sottraeva concettualmente il piano per il parco, piano *naturalistico* e non di vincoli alle attività umane, dalla categoria della 'pianificazione urbanistica', che è un piano di vincoli alle attività umane.

Mentre i responsabili della pianificazione si affannarono

a ritardare oltre ogni limite l'approvazione dei piani e dei regolamenti, e mentre al contrario la giurisprudenza individuava correttamente e precisamente la funzione peculiare di tali strumenti¹⁵, un attacco frontale alla legge quadro partì, in dottrina, con tempismo bruciante, e proprio sotto il profilo del confronto e della riconduzione del piano del parco a quel particolare piano urbanistico che è il piano paesaggistico, inteso come piano di vincoli, avanzando il «sospetto che l'area protetta costituisca prevalentemente una sintesi verbale di altre nozioni», e concludendo con l'assimilazione tra la materia delle bellezze naturali e quella dei parchi, e trasferendo su questi ultimi i principi e i modelli di tutela elaborati in sede legislativa e dottrinale per le prime¹⁶ (Cartei).

Un errore madornale, ridimensionato recentemente dalla dottrina amministrativistica più attenta¹⁷. La tutela del paesaggio non deve servire a sfondare l'ordinamento del parco, ma semmai a rafforzarlo, come si percepisce senza problemi considerando che si tratta di due regimi di tutela radicalmente differenziati, che tecnicamente raddoppiano la tutela 'negativa', così che, se una determinata attività è vietata dagli ordinamenti interni di un parco naturale in rapporto alla tutela naturalistica e degli ecosistemi, essa non potrà essere legittimamente realizzata, anche qualora non fosse vietata dal piano paesaggistico vigente nella stessa zona; se al contrario l'attività è consentita dagli ordina-

¹⁵ V. ad esempio, Cass. pen. Sez. III, sent. n. 10407 del 19/10/1995, *Di Felice ed altri*, cit.

¹⁶ G. Cartei, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1993, pp. 601 ss.

¹⁷ S. Civitarese Matteucci, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», 3/2005, il Mulino; Id., *Governo del territorio e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino 2008, pp. 199 ss.; S. Amorosino, *I rapporti tra i piani dei parchi e i piani paesaggistici alla luce del Codice Urbani*, in «Aedon», 3/2006.

menti naturalistici, ma vietata dal piano paesaggistico, essa non potrà egualmente essere realizzata (art. 145, comma 3, d.lgs. 42/2004, come modificato dal d.lgs. 157/2006)¹⁸ dato che quanto a tutela negativa la pianificazione del paesaggio prevale sul piano del parco¹⁹. Ma è di tutta evidenza che occorre un coordinamento 'a monte', in particolare per evitare che il piano paesistico blocchi opere necessarie alla pianificazione naturalistica²⁰.

Un altro esempio di straordinaria esibizione di ignoranza è stata la pretesa, purtroppo avallata dalle assordanti carenze del diritto comunitario in materia di *habitat*²¹, di introdurre allegramente la valutazione di impatto ambientale (o di incidenza) anche all'interno dei territori protetti, a fronte di un principio di negoziabilità compensativa di eventuali compromissioni dell'ecosistema²². Ci vuole poco per rendersi conto che una VIA positiva potrebbe aprire la rotta per serissime compromissioni del territorio protetto; il solo impianto teorico che consente di contrastare questa assurdità istituzionale è quello che si fonda su protezione integrale e supremazia della pianificazione naturalistica, con la conseguenza che una valutazione d'impatto favorevole

¹⁸ «Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».

¹⁹ Con molta chiarezza: Corte cost., n. 193 del 26/5/2010.

²⁰ La soluzione più razionale sarebbe quella di riunificare in capo all'autorità del parco i poteri di assenso naturalistico e paesistico (Civitaresse Matteucci, *La pianificazione paesaggistica*, cit.), ma le Regioni, a parte qualche notevole eccezione, sembrano tutt'altro che ben disposte.

²¹ V. Graziani, *Aree naturali protette e governo dell'ambiente*, cit., p. 6, che richiama gli scritti in argomento di Renzo Moschini, in particolare *Le istituzioni e la gestione delle aree protette*, Quad. Centro Studi Valerio Giacomini, Tagete, Pontedera s.d., pp. 53 ss.

²² In senso critico v. P. Rago, *Valutazione di Impatto Ambientale - Siti di Interesse Comunitario e Infrastrutture*, in *AmbienteDiritto* 2004 (www.ambientediritto.it/dottrina).

sarà utilizzabile nel territorio protetto solo a condizione che l'opera da realizzare sia consentita dal piano e l'Ente parco rilasci un nulla osta favorevole al progetto.

Ma siamo sicuri che questi semplici principi saranno sempre rispettati, di fronte alla pressione di acuminati interessi che accanto alla legittimazione politica e a quella economica brandiscono una VIA favorevole?

Qual è sul piano pratico la forza reale del piano del parco?

Nell'universo della legge quadro, sopra descritto, il sistema di protezione è dotato di forza giuridica speciale. Partendo dal principio che nel territorio protetto qualsiasi attività umana è generalmente esclusa dalla legge stessa, un piano naturalistico che elenca le attività 'consentite' e ne rinvia la disciplina tecnica di avvio ed esercizio al regolamento, è un piano grandemente efficace, non solo come barriera all'esterno, ma anche perché limita drasticamente la stessa discrezionalità autorizzatoria dell'Ente parco, scoraggiando avventure e compiacenze.

Ma nell'assurdo universo reale i piani hanno fatto e stanno facendo ancora un inspiegabile viaggio di cui non si vede ancora la fine, e i progetti che sono venuti alla luce hanno talora caratteri e fisionomie sorprendentemente diversi da quelli immaginati dalla legge quadro²³.

L'assenza dei piani ha lentamente macerato la parte più importante del tessuto connettivo della protezione e ha prodotto problemi a non finire, dalle difficoltà di contrastare sul terreno giudiziale gli attacchi dei 'poteri forti' agli eccessi di discrezionalità degli stessi Enti parco, dalle sentenze che hanno dichiarato l'inapplicabilità degli art. 13 e

²³ Una indagine INU (www.rapportodalterritorioinu.it/2005/Pagine%20separate/Aree_protette.pdf) conclude che «non sono presenti casi di piano di parco che abbiano accolto l'interpretazione più letterale del ruolo «sostitutivo» rispetto ad ogni altro strumento urbanistico (vedi art. 12 della L. 394/91)». In pratica, i piani hanno rinunciato già in via preliminare alla loro forza.

30 della 394²⁴, ai tentativi di recupero 'politico' del potere di regolazione e di piano, come quello della Regione Basilicata di trasferire, in attesa dell'approvazione dei piani e dei regolamenti, al Consiglio regionale le funzioni regolamentari di deroga ai divieti di opere, con un comma introdotto dell'art. 1 l.r. 29 gennaio 2010, n. 4, nell'art. 19 della L.R. 28 giugno 1994, n. 28, tentativo appena bloccato dalla Corte costituzionale (sent. N. 70 del 2011).

Ma anche quando ci sono o ci saranno, non sempre i piani corrispondono al modello della legge quadro, e spesso mantengono tutte le criticità della loro assenza, o peggio, le stabilizzano, come ad esempio è avvenuto per il Piano del Cilento, il quale, pure presentando aspetti di notevole qualità e progettisti di prim'ordine, inverte la tecnica protezionistica, e, invece di elencare le *attività consentite* e le loro location, si limita a snocciolare un decalogo di vincoli, cioè di *attività vietate*, praticando in tal modo una deleteria inversione della residualità. Ma d'altra parte, come candidamente si dichiara nello stesso documento di piano²⁵, che fare davanti a un parco con ottanta Comuni dentro?

²⁴ V. la già citata Cass. pen. Sez. III, sent. n. 10407 del 19/10/1995, *Di Felice e altri* e per la giurisprudenza amministrativa TAR Toscana, sent. n. 288/2002.

²⁵ «Rispetto a questo quadro normativo generale, riferito cioè a tutti i Parchi nazionali, il PNCVD propone una situazione particolare, per la sua dimensione (occupa quasi la metà della grande Provincia di Salerno) e soprattutto la dimensione degli abitati e delle attività che ospita storicamente, fattori che lo collocano in una posizione anomala rispetto ad una normativa specificamente orientata alla difesa di territori prevalentemente naturali. Questa anomalia del Parco cilentano si ripercuote sulle condizioni al contorno, che non possono non incidere sul Piano: il territorio del Parco coinvolge 80 comuni, raccolti in 8 comunità montane, con quasi tutti i centri insediati ai margini o addirittura dentro i confini dell'area protetta, ed ha oltre il 24% dell'area coltivata e abitata stabilmente, con i relativi piani urbanistici, di sviluppo agricolo e di insediamenti produttivi. D'altra parte il Parco ha ottenuto il riconoscimento Unesco di Patrimonio mondiale dell'umanità (avvenuto a Kyoto nel

7. Il Regolamento

La legge quadro affidava al regolamento, tra l'altro, la delicata funzione di disciplinare l'*esercizio delle attività consentite* entro il territorio del parco (articolo 11, comma primo); l'elencazione prevista dalla norma (articolo 11, comma secondo) non è tassativa, indicando una tipologia di interventi, esemplificativa ma anche in un certo senso prioritaria²⁶. Non occorre un grande sforzo esegetico per capire che la disciplina risultante dal piano e dal regolamento può prevedere anche obblighi positivi per chiunque eserciti le attività consentite, così che queste sono funzionalizzabili all'interesse pubblico naturalistico, e non si può non vedere come questo sconosciuto potere di conformazione delle attività avrebbe potuto essere un luogo geometrico di *environmental mediation* per prevenire e risolvere conflitti, in termini di garanzia giuridica e di efficienza economica, collegandosi anche alla mitologia della valorizzazione²⁷, come diremo più oltre.

1998), fondata sui caratteri del paesaggio culturale e dell'eccezionale sistema di testimonianze storiche. Per questi motivi il Piano assume come riferimento non solo quanto stabilito dalla legge 394/91 ma anche altri criteri di gestione del patrimonio, soprattutto attenti agli aspetti di «paesaggio vivente» quali sono delineati nella Convenzione Europea per il Paesaggio, in una prospettiva di sintesi delle esigenze di tutela e valorizzazione degli aspetti naturali e culturali, con le esigenze di qualità della vita e di sviluppo locale delle comunità insediate» (pagina 5 della Relazione illustrativa).

²⁶ Tra cui, a titolo d'esempio, la tipologia e le modalità di costruzione di opere e di manufatti; lo svolgimento delle attività artigiane, commerciali, di servizio ed agro-silvo-pastorali; il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto; lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative, e di ricerca scientifica; l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani, e così via.

²⁷ V. diffusamente G. Bellomo, «Conservazione» vs. «Valorizzazione»: il modello italiano, in G. di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Aree Naturali Protette. Diritto ed economia*, Giuffrè, Milano 2008.

Non mi risulta che i redattori dei regolamenti dei parchi, a volte tesi più a disegnare la traccia burocratica di sé stessi che un modello efficiente di regolazione per la tutela della natura, si siano mai posti il problema in questi termini, e così i regolamenti che girano, salvo poche lodevoli eccezioni, sono al massimo un arido elenco di divieti, spesso senza *enforcement* nel diritto vivente²⁸.

8. Il Nullaosta

Devil is in the details, la parte più difficile è nel momento applicativo, nella quotidianità della gestione e degli interventi. Per questo, lo dico da giurista, il nullaosta disegnato dalla legge quadro era di mirabile acume e ineguagliabile furbizia, proprio perché ‘stupido’ e ‘automatico’, a *zero power of discretion*. Un TAR può facilmente sbaragliare un cattivo uso del potere discrezionale, ma quando questo non c'è proprio, quando l'atto di diniego discende automaticamente da fonti ‘superiori’, allora siamo di fronte a un atto ‘tecnico’, endo-procedimentale, essenzialmente ‘dovuto’, che può essere annullato solo se contemporaneamente si travolge il suo ‘atto presupposto’, la sua fonte²⁹. E quando la fonte è il piano o il regolamento del parco, normazioni *sui generis* legittimate direttamente dalla legge, allora la vittoria giudiziale contro un nullaosta negativo diventa una *impossible mission*. In più, la traslazione della ponderazione degli interessi dal nullaosta al regolamento e al piano alza-

²⁸ Per non parlare di avventure come quella lucana, già segnalata, in cui l'obiettivo ‘capovolto’ è quello di funzionalizzare il regolamento alle attività economiche, piuttosto che queste ultime al primo.

²⁹ Rinvio a G. di Plinio, *Il nullaosta dell'Ente Parco*, in *Scritti in memoria di M. Buoncristiano*, Iovene, Napoli 2001; pubblicato anche in «Revista de Direitos Difusos», Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, São Paulo (SP), 12/2002, e in «Rivistaambiente», 1/2002.

no esponenzialmente la trasparenza e l'imparzialità della gestione amministrativa puntuale, alzando drasticamente il livello di 'legittimazione tecnica' dell'Ente parco. E non è affatto poco.

Natura giuridica endo-procedimentale e livello zero di discrezionalità del nullaosta furono correttamente e rapidamente compresi dalla giurisprudenza: «all'interno dei parchi nazionali, per le modificazioni urbanistiche ed edilizie, viene previsto un triplice controllo: del Sindaco (ai sensi delle leggi 10/77 e 47/85), dell'autorità regionale o di quella delegata (ai sensi della l. 431/85), dell'autorità del parco (ai sensi della l. 394/91). E tale pluralità di controlli si spiega e si giustifica soltanto in virtù della loro finalizzazione alla salvaguardia di valori ed interessi diversi: la concessione edilizia, invero, tutela lo sviluppo ordinato del territorio, l'autorizzazione paesaggistica inerisce alla forma del territorio stesso; il nulla osta dell'Ente Parco ad interessi più spiccatamente naturalistici concretamente perseguiti. Tra questi provvedimenti è l'autorizzazione paesaggistica ad assumere connotazioni più ampiamente discrezionali, laddove ben più limitata è la discrezionalità nella concessione edilizia (ove si riduce, previo riscontro di conformità alla pianificazione urbanistica, alla determinazione delle concrete modalità di esercizio dello *ius aedificandi*) ed ancor più ridotta nel nulla osta dell'Ente-parco, che presuppone soltanto un accertamento di conformità al regolamento ed allo strumento di pianificazione del parco»³⁰.

Ma zero discretion è un fardello estremamente difficile da sopportare per chi amerebbe un pochino 'personalizzare' la gestione di un'area protetta. E allora conviene non fare piani e regolamenti, e giocare con le autorizzazioni³¹, o,

³⁰ Cass. pen., Sez. III, sent. n. 10407 del 19/10/1995, *Di Felice ed altri*, cit.

³¹ In mancanza dell'approvazione del piano e del regolamento del

se proprio le regole si debbono fare, farle a maglie larghe, a forma di manovrabili elenchi di divieti piuttosto che di minuziosa e oggettiva regolazione tecnico-naturalistica di attività consentite. Lo stile di gestione dei nullaosta nella gran parte delle aree protette italiane, specie regionali, si è sviluppato in questa direzione, configurando la più rovinosa tra le forme di inattuazione e violazione della legge quadro.

Anche quando è accompagnata dalle migliori intenzioni, ed è posta in essere dalle migliori e più oneste persone al mondo, si tratta infatti di una soluzione fallimentare e devastante per il sistema di protezione, perché sposta sulla decisione del caso singolo la valutazione giurisprudenziale. Mentre il nullaosta, tecnicamente, non può incorrere nel vizio di eccesso di potere, perché trae motivazione, *per relationem*, dalle fonti superiori e, se entra in collisione col regolamento (e può succedere), si tratta di semplice violazione di legge, un atto di assenso discrezionale, comunque lo si denomi, viaggia sul filo del rasoio, perché deve motivare l'uso del potere nel momento in cui lo esercita³². E tutte le sentenze di sconfitta dei parchi, specie davanti a poteri forti, sono la prova più evidente di questo semplice teorema, che non solo le istituzioni politiche ma anche gli stessi Enti di gestione delle aree protette hanno sorprendentemente trascurato.

parco, la valutazione spettante all'Ente Parco deve fare riferimento agli atti istitutivi del parco, alle deliberazioni e altri provvedimenti emanati dagli organi di gestione dell'ente, alle misure di salvaguardia, ai piani paesistici territoriali o urbanistici, i quali hanno valenza fino al momento della approvazione del piano del parco (Fimiani, *il diritto vivente*, cit.).

³² Specificamente per l'autorizzazione dell'ente parco Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 637 del 14/05/1999. V. anche Cass. pen., Sez. III, sent. n. 11537 del 11/10/1999, *Caratante*; Cass. pen., Sez. III, sent. n. 5863 del 13/02/2004, *Farina*; Cass. pen., Sez. III, sent. n. 2645 del 04/11/2005, *Forcina*; TAR Toscana, Sent. n. 288/2002; TAR Abruzzo, sent. n. 590 del 18/08/2003.

9. I miti della Valorizzazione

Scrivono Carlo Alberto Graziani nel saggio precedentemente richiamato³³: «a oltre quindici anni dall'entrata in vigore della legge quadro occorre chiedersi se il risultato di un'esperienza, che pure ha posto le basi per un vero e proprio sistema italiano delle aree protette, non abbia finito per annullare la specificità di tali aree e in particolare dei parchi; se sul piano operativo l'impostazione metodologica che vede il parco come luogo di mediazione alta tra un massimo livello di protezione della natura e un livello effettivo di sviluppo e che pertanto vede il parco come luogo paradigmatico dello *sviluppo sostenibile* non rischi un alto costo e cioè la perdita della specificità: i parchi sono parchi naturali, le aree protette sono aree protette naturali».

È vero. Non c'è nulla che abbia prodotto tanti ostacoli all'attuazione della legge quadro quanti ne ha prodotti la pretesa di caricare i parchi con la *weltanschauung* dello 'sviluppo sostenibile'. Se a monte di un parco c'è la Carta della Natura e non la programmazione economica, se l'oggetto della tutela, superando l'antropocentrismo, è il patrimonio naturale e non l'economia reale, se ciò che vogliamo proteggere è il pino mugo, il falco pellegrino, la foresta e la falesia, in base a quale contorta assurda logica si pretende che le aree protette risolvano problemi di sviluppo e occupazione che gli stessi governi, le regioni, il Cipe, la stessa Unione europea non riescono a risolvere?

È un caso che leggendo l'evoluzione della filosofia naturalistica internazionale dell'UICN³⁴, vi è un salto radicale tra il linguaggio del Piano d'azione di Bali (1982), che collega il sistema mondiale dei parchi con lo «sviluppo sosteni-

³³ *Aree naturali protette e governo dell'ambiente*, cit., pp. 5 ss.

³⁴ Cfr. le *Dichiarazioni finali delle Conferenze decennali* (Seattle 1962; Grand Teton 1972; Bali 1982; Caracas 1992; Durban 2002) promosse dall'IUCN.

bile», e, a distanza di dieci anni, il linguaggio della dichiarazione di Caracas (1992) che parla di *conservazione della diversità biologica* in toni perentori e, senza più alcun riferimento allo *sviluppo sostenibile*, pone l'accento sulla *protezione sostenibile*, che ne è l'esatto opposto?

Allora, se una valorizzazione economica delle aree protette è possibile, lo è solo *da dentro* un'ottica preliminarmente protezionistica, mentre i dogmi dello sviluppo 'prima di tutto' hanno prodotto una serie infinita di errori e orrori, allargando all'estremo i confini dell'area protetta, mettendo l'Ente parco in un vortice di disperata ricerca di legittimazione economica al punto di proporsi come *outlet* per gilet di pecora o come ufficio di collocamento o peggio ancora fare da cassiere per il rimborso dei (presunti) danni da fauna selvatica, lasciando in un limbo sbiadito la *mission* naturalistica per la quale era nato³⁵. I costi di questa follia sono stati immensi, non solo per la natura, ma per la stessa razionalità economica e finanziaria³⁶.

Eppure, non era difficile, davanti alla cristallina chiarezza della legge quadro, capire che l'unica accezione 'consentita' di 'economia', quando si manipola la natura e la biodiversità, è quella secondo cui la protezione è la condizione preliminare della valorizzazione, e questa è il risultato della

³⁵ Come sottolinea Graziani (*op. loc. cit.*). «Se d'altra parte osserviamo l'immagine che i parchi danno di se stessi – mi riferisco tanto ai parchi nazionali quanto ai parchi regionali – e quella che i *mass media* danno dei parchi, ci rendiamo conto che si tratta di un'immagine legata soprattutto alla qualità dei prodotti derivanti da attività economiche compatibili: fondamentalmente alla qualità dei prodotti enogastronomici e dei prodotti turistici (per lo più tra loro collegati). A tale aspetto gli operatori dei parchi dedicano la massima parte della loro iniziativa e delle loro energie. In questo contesto la natura resta al margine o diventa mero strumento per avviare e garantire operazioni di qualità».

³⁶ Illuminante al riguardo la lettura ragionata di G. Bacceli, *Analisi economica del diritto delle aree protette*, in Di Plinio, Fimiani, *Aree naturali protette*, cit.

prima, tale che la sua intensità cresce in proporzione alla intensità di questa³⁷.

10. Dieci mosse, per non concludere

Esistono davvero i ‘nemici dei parchi’? Non ci crederò mai. Non può esistere al mondo qualcuno capace di odiare la natura in quanto tale. Semmai esistono per egoismo o per interesse i nemici dei vincoli che proteggono la natura, ma sono abbastanza visibili e non è impossibile tenerli sotto controllo. Esistono mercanti, affaristi e saccheggiatori di vario tipo, ma anche contro di essi si può combattere.

Invece, non c’è difesa dal «fuoco amico»³⁸.

Contro l’ignoranza, l’inerzia, il disinteresse, l’ignavia, l’ipocrisia dei decisori pubblici e delle istituzioni, non c’è lotta, ma se lo stesso ‘movimento’ di difesa dei parchi – proprio nella misura in cui si affanna a sovrapporre alla ricetta protezionistica della legge quadro altri pericolosi ingredienti, dallo sviluppo sostenibile alla regionalizzazione – paradossalmente lavora per il loro declino, allora ogni speranza è irrimediabilmente perduta.

Risalire la china è una ‘missione impossibile’? Forse no, ma a patto che chi si impegna in questa avventura sappia esattamente cosa vuole (la protezione come portata principale e il resto come contorni eventuali) e sia dotato degli anticorpi e delle endorfine necessarie per resistere alla ‘dolorosa’ scalata.

³⁷ V. ampiamente Bellomo, *Conservazione vs. Valorizzazione*, cit., *passim*.

³⁸ «Mit der Dummheit kämpfen Götter selbst vergebens» (di fronte alla stupidità umana, gli stessi dei combattono invano: Johann Christoph Friedrich von Schiller, *Die Jungfrau von Orleans*; sviluppi, anche divertenti, in G. di Plinio, *L’insostenibile leggerezza del diritto dell’ambiente e la fragile forza della protezione integrale della natura*, in P. Malizia (a cura di), *Le forme dell’ambiente*, CRESEC, Polimata, Roma 2009).

Provo a stilare un decalogo minimalista (e per forza di cose incompleto, da sviluppare con calma) per una ipotetica agenda/via crucis verso la resurrezione.

Primo. Ridurre i territori protetti, e drasticamente, riducendo al minimo il ruolo del parco nella fascia più antropizzata e delegittimando le compensazioni economico-sociali. Le poche risorse debbono servire per la conservazione e la gestione naturalistica, e per nient'altro.

Secondo. Differenziare i parchi e le riserve nazionali concentrando su essi protezione e risorse.

Terzo. Costruire la Carta della Natura.

Quarto. Dare un giro di vite alle procedure e ai criteri di inserimento nell'Elenco Ufficiale, compresa la revisione dei requisiti per tutte le aree protette già iscritte.

Quinto. Rivedere i Piani, anche aggiornando il linguaggio ormai obsoleto della 394, eliminando ogni scimmiotamento delle pianificazioni urbanistiche e concentrandosi sulla programmazione naturalistica dinamica.

Sesto. Riformulare i regolamenti, funzionalizzando le attività consentite e dettagliando tecnicamente, all'estremo possibile, standard, requisiti, procedure, modelli di avvio e gestione delle medesime.

Settimo. Riformulare le procedure di istruttoria e rilascio dei nullaosta, con modulistiche non discrezionali e rinvio per standard e motivazioni agli atti fondamentali. Concentrare nei parchi anche autorizzazione paesistica e valutazioni di incidenza.

Ottavo. Riabilitare l'immagine dell'Ente parco quale authority tecnico-scientifica, pienamente indipendente dai governi di ogni livello.

Nono. Ricondurre la valorizzazione dentro i confini della protezione, tenendo fuori dal *core* naturalistico lo sviluppo sostenibile e i suoi 'derivati' più o meno tossici.

Decimo. Finanziare la natura, e nient'altro, e non per ragioni di immaginari ritorni economici, ma per sé stessa, come segno di civiltà non antropocentrica.

LE AREE PROTETTE IN UNA NUOVA VISIONE DEL SISTEMA-ITALIA

*Sandro Pignatti**

Introduzione

Nel giro di 20 giorni, tre fatti del tutto differenti avvengono in paesi molto lontani l'uno dall'altro: il primo è noto solo ai pochi partecipanti, gli altri fanno notizia.

- a) 28 febbraio 2011 - Situazione di crisi nei parchi nazionali - Riunione a Firenze del gruppo di lavoro.
- b) 11 marzo 2011 - Terremoto in Giappone e tsunami.
- c) 18 marzo 2011 - Inizio delle ostilità in Libia.

Ci si può chiedere, per quale motivo riteniamo utile collegare tra loro questi 3 avvenimenti. Questo avviene perché essi ci mettono di fronte in maniera drammatica ad una condizione generale del mondo moderno: la necessità di cercare un'alternativa all'intrinseca fragilità del sistema commerciale e industriale, che è stato sviluppato durante gli ultimi decenni. La nostra tesi è che questa alternativa possa passare attraverso una politica che dà un nuovo senso all'esistenza dei parchi. Cerchiamo di avviare una riflessione su questi problemi e di discutere quale sia il filo che li collega e quale possa essere la posizione dell'Italia rispetto ad essi. Presentazione dei tre avvenimenti:

- a) La riunione di Firenze è motivata dalla necessità di impostare una politica adeguata per i parchi nazionali e

* Professore emerito di Ecologia, Università di Roma «La Sapienza».

regionali nel nostro paese. Questa politica è prevista per la realizzazione della legge 394 che dà le direttive per la conservazione della natura e dell'ambiente: una politica che è stata avviata nei decenni passati, ma che ora sembra ormai in declino e sostituita da un generale abbandono delle azioni finora avviate.

- b) Il terremoto in Giappone è stata una gigantesca catastrofe naturale: a distanza di un mese ancora non si conosce il numero complessivo delle vittime, valutate ormai a 27.000 almeno. Il terremoto ha avuto un'intensità mai registrata in precedenza ed è stato seguito da un'onda anomala di proporzioni gigantesche. Le città costiere sono state devastate, però la situazione è stata ulteriormente aggravata dall'esistenza di una centrale nucleare nella zona colpita: i reattori sono andati in crisi ed ancora oggi permane il pericolo di una massiccia fuoriuscita di materiale radioattivo.
- c) La crisi in diverse nazioni del mondo arabo sulla sponda meridionale del Mediterraneo inizia con la protesta popolare in Tunisia a causa della grave situazione economica, ed in seguito si allarga all'Egitto. In entrambi i paesi vengono abbattuti regimi dittatoriali che erano al potere da decenni e sono poste le basi per la formazione di governi democratici. Questa evoluzione è stata seguita con simpatia nei paesi occidentali ed il timore che venissero a formarsi aree per l'espansione del fondamentalismo islamico si sono rivelati infondati. In pochi giorni la rivolta popolare si è allargata anche alla Libia: all'inizio i rivoltosi hanno avuto grandi successi, quindi il dittatore locale ha avviato una reazione sanguinosa alla quale i paesi occidentali si sono opposti così da ottenere un mandato dell'Onu per ristabilire l'ordine (no fly zone). Questo obiettivo ha imposto l'uso delle armi, che ha portato a nuove vittime tra gli abitanti della Libia senza però ristabilire la pace, almeno fino ad oggi.

Il tentativo di una diagnosi ci fa capire che gli eventi del Giappone e della Libia hanno un importante elemento in comune: il ruolo essenziale delle fonti energetiche nella vita moderna. Però, se vogliamo trarne delle conclusioni per l'Italia, si vedrà come anche l'azione per i parchi nazionali possa divenire un'importante base di discussione in una visione alternativa. Rispetto al ruolo delle fonti energetiche, possiamo partire da alcuni dati di fatto: in Giappone la crisi dell'impianto nucleare ha provocato limitazioni della disponibilità di energia elettrica, con gravissime conseguenze per il sistema industriale e per la vita di Tokyo, come megalopoli super-organizzata. Nel panorama Mediterraneo, la naturale esigenza di democrazia è stata accolta con favore per la Tunisia e l'Egitto, ma ha provocato una guerra nel caso della Libia, e questo sembra chiaramente causato dal fatto che la Libia è paese produttore di petrolio e gas naturale, risorse energetiche di importanza vitale per molti paesi europei. Anche qui c'è la preoccupazione per i rifornimenti energetici, e siamo di fronte ad una guerra per il petrolio: la terza in venti anni.

Per queste cause, il sistema industriale e commerciale è entrato in crisi a livello globale, e questo ci fa capire che questo sistema ha ormai un assetto unitario, così da reagire nello stesso modo anche quando si trova di fronte ad avvenimenti lontani. Limitazioni nella disponibilità di energia mettono in pericolo l'attività produttiva dei paesi industrializzati, e per questo in Giappone si teme che la produzione nelle centrali nucleari venga messa in discussione, in Europa si teme che i rifornimenti di petrolio dalla Libia si possano interrompere. Ancora una volta, siamo messi di fronte alla fragilità del sistema economico globalizzato, causata dal fatto che esso dipende da flussi energetici e di materie prime e dal funzionamento di impianti colossali per la produzione ed il trasporto dell'energia o per la produzione di beni commerciabili.

Cercheremo di approfondire l'analisi del sistema globa-

lizzato e quindi di discutere la posizione dell'Italia di fronte a questi avvenimenti. A questo scopo dobbiamo prendere in considerazione il sistema Italia nel suo complesso, in particolare per quanto riguarda l'assetto ambientale. È necessario collegare quanto è successo in Giappone ed in Libia alla situazione nel nostro paese, e pensare ad una politica che ci permetta di affrontare, nel futuro, avvenimenti di questo tipo. In altre parole: la necessità di mettere il paese in sicurezza rispetto ai disastri naturali ed alla dipendenza da sorgenti energetiche, poche e circoscritte, impone di riprendere in considerazione il ruolo che i parchi nazionali e regionali devono svolgere nella politica del territorio.

Il sistema globalizzato in crescita continua

Il sistema globale si mantiene in funzione mediante strutture e processi di grande complessità. Prima della rivoluzione industriale la vita era regolata a livello locale oppure regionale. Le merci si spostavano soltanto entro ambiti limitati ed i bisogni essenziali erano coperti mediante la produzione agricola locale. Le singole unità territoriali erano o tendevano ad essere autosufficienti. Questo ovviamente esponeva la popolazione ai rischi di siccità e carestia. Oggi il commercio si sviluppa su scala mondiale e le merci vengono spostate anche a grandissima distanza, semplicemente in base al profitto che ci si attende dalla loro vendita. Per realizzare questi scambi è necessario un complesso sistema di infrastrutture e mezzi di trasporto. Le merci successivamente vengono lavorate ed anche questo richiede infrastrutture di tipo industriale. Per mantenere in funzione il sistema è necessaria energia che viene prodotta in impianti centralizzati situati in pochi punti del territorio dove le condizioni sono più favorevoli. Anche in questo caso la scelta avviene in base all'analisi costi-benefici.

La costruzione di infrastrutture e di impianti energetici

ed industriali rappresenta una straordinaria realizzazione dell'intelletto umano. Si tratta di una serie continua di invenzioni e realizzazioni di carattere ingegneristico, che, generalizzando, possono ritenersi un accumulo di ordine per il sistema. Usiamo il termine di «ordine» nel senso della teoria dell'informazione cioè come ad esempio il passaggio da una condizione più probabile (la coltivazione dei campi vicino a casa) ad una condizione improbabile, come il trasporto di derrate alimentari dai paesi lontani. Lo sviluppo tecnologico può considerarsi un processo di continuo aumento di ordine nel sistema. Nei sistemi termodinamici l'accumulo di ordine va pagato mediante consumo di energia. L'accumulo di ordine sposta il sistema dall'iniziale condizione di equilibrio verso un punto sempre più lontano dall'equilibrio. In questa situazione il sistema deve continuamente accrescersi come componenti, come attività e come dimensioni. Nel caso del sistema economico gli scambi e le dimensioni vengono in generale stimati in termini di profitto, cioè mediante il denaro. Il sistema globalizzato è vincolato dal ciclo economico ad una continua crescita. Ci si rende conto di questo nella maniera più ovvia, esaminando quanto avviene nell'occasione di crisi economiche, ormai ricorrenti. Fino al 2007 l'economia era in espansione, aumentava il benessere, ed una singola famiglia italiana, nella media, poteva ritenersi soddisfatta. Nel 2008 la crisi ha imposto una riduzione del reddito pari a circa il 5%: se nell'anno precedente si stava bene, una riduzione del 5% sembra molto tollerabile, almeno per quanto riguarda i bisogni essenziali. Invece si è trattato di una crisi che ha provocato milioni di disoccupati, paesi ridotti alla fame e conseguenze sociali gravissime.

Come più sopra brevemente accennato, il sistema si regge su un continuo accumulo di ordine <processi neg-entropici> ed in questo modo viene sempre più ad allontanarsi dal punto di equilibrio. La base per lo sviluppo del sistema, viene fornita sostanzialmente dall'energia, ottenuta attra-

verso impianti centralizzati (centrali termiche e nucleari) e flussi intercontinentali di risorse, altre attività che richiedono un ulteriore sforzo in senso neg-entropico. Si è sviluppata una tecnologia adatta a produrre e gestire i giganteschi flussi energetici con impianti di dimensioni anch'esse gigantesche (hard technology). Questo apparato che ormai funziona nella dimensione globale dipende tuttavia da una serie di connessioni strategiche, veri e propri esempi di collo di bottiglia, come le linee ad alta tensione, gli snodi autostradali, i passaggi obbligati ad esempio il Canale di Suez, le grandi centrali termiche e nucleari, le zone petrolifere, e soprattutto i centri direzionali.

La presenza di connessioni strategiche e centri produttivi e direzionali è la causa principale dell'intrinseca fragilità di questo sistema. L'interruzione di una connessione può provocare conseguenze a catena molto grandi, rispetto alle dimensioni del flusso che viene interrotto. Basti ricordare alcuni esempi. Il 28 settembre 2003, alle tre del mattino una linea elettrica per il trasferimento di energia dalla Svizzera all'Italia ha subito una banale interruzione che in condizioni normali sarebbe stata priva di conseguenze. Una reazione sbagliata (errore umano) combinata alle condizioni della rete in quell'orario notturno, quando i consumi si riducono al minimo, ha provocato il generale blackout, durato gran parte della giornata in tutta Italia, nonostante le centrali elettriche fossero tutte rimaste in condizioni di piena efficienza. Ben più drammatiche le conseguenze dell'11 settembre 2001, provocate dalla caduta di due aerei di linea. La caduta di un aereo è un fatto doloroso ma comunque con conseguenze limitate, tuttavia in questo caso, un'azione terroristica mirata alla distruzione delle Torri Gemelle, ha prodotto migliaia di vittime e lo sconvolgimento di attività industriali ed economiche, con conseguenze durate per un lungo periodo, sull'economia americana ed anche in paesi lontani.

L'insostenibilità di questo sistema è descritta chiaramente

in <http://www.benecomune.net/> «L'impressionante quantità di energia, per lo più di origine fossile e nucleare, incorporata nelle strutture (edifici, strade, impianti di vario tipo, macchine, ecc.) delle città del pianeta, sommata a quella consumata per il funzionamento di «mostri metabolici» come Tokyo o New York o Milano, ha prodotto quantità altrettanto impressionanti di rifiuti costituiti da energia e materia di scarto che vengono trasferiti quotidianamente all'ambiente naturale, spesso a centinaia o migliaia di chilometri di distanza; ma l'ambiente naturale è il principale fornitore di beni e servizi che devono continuamente fluire in misura massiccia verso quelle metropoli per sostenere, appunto, il loro metabolismo mostruoso (si pensi solo all'acqua potabile), ed è su questa incongruenza che prima o poi rischia di innescarsi un corto-circuito globale pericolosissimo».

La dinamica intrinseca al sistema porta quindi ad un continuo aumento della complessità, e dei consumi energetici, ma il sistema diventa sempre più fragile ed esposto a catastrofi impreviste, per cause umane oppure naturali. Il sistema ha la necessità di mantenere una crescita continua, però esso non può accrescersi in maniera illimitata, visto che la superficie disponibile sul pianeta e le risorse di questo (energetiche ed altre) sono limitate (Pignatti e Trezza, 2000). Dunque, la dinamica del sistema rende necessaria una crescita continua, però sappiamo che questo a lungo termine è impossibile, per il prevedibile esaurimento delle risorse. Non sappiamo per quanto tempo ancora l'attuale modello di sviluppo potrà essere mantenuto, però sappiamo che stiamo avviandoci verso condizioni di insostenibilità.

Per quanto riguarda l'energia, si stanno ricercando procedimenti per la fusione nucleare, ma anche se questi potessero venire realizzati, resterebbe il vincolo della limitata capacità portante del pianeta. Ciò significa, che la crescita del sistema non può durare all'infinito. Tuttavia essa non può nemmeno arrestarsi, perché il sistema funziona se (e solo se) si ha una crescita continua: una pausa di arresto,

come è avvenuta nel 2008 per cause limitate (i mutui subprime), ha provocato una crisi globale disastrosa.

Una casistica molto varia (terremoto, insurrezione popolare, blackout, attentato terroristico, speculazione sui mercati) dove però si nota un elemento comune: il fattore scatenante è un fatto imprevedibile. I sistemi colpiti in tutti questi casi erano largamente protetti rispetto ad ogni evento prevedibile, ma ovviamente, gli eventi imprevedibili, in quanto tali, sono al di fuori di ogni possibilità di previsione.

... e conseguente squilibrio della biosfera

Il livello di squilibrio globale causato dallo sviluppo orientato in senso neg-entropico si rende evidente attraverso alcune tesi:

- *La specie umana potrebbe ormai avere la biomassa più elevata tra tutti gli animali a sangue caldo, o forse in assoluto nella scala zoologica.* Siamo ormai arrivati a 7 miliardi di esseri umani. Esistono specie biologiche soprattutto tra gli insetti, oppure i pesci, che sono costituite sicuramente da un numero di individui molto superiore, però si tratta di organismi di massa molto ridotta. Per quanto riguarda gli animali domestici, bovini ed ovini hanno una biomassa totale molto elevata però oggi ci sono statistiche affidabili sui numeri dei capi esistenti e sembra che nessuno di questi animali possa avvicinarsi alla biomassa totale della specie umana.
- *Il flusso energetico da combustibili fossili o nucleari, gestito dall'uomo, si avvicina per intensità a quello di tutti i cicli biologici che avvengono nella biosfera e forse lo supera.* Si conosce la intensità della radiazione solare che giunge sulla terra: solo una parte molto ridotta di questa, al massimo il 2%, viene convertita mediante processi di fotosintesi. È molto difficile valutare l'entità complessiva dei flussi energetici generati dall'attività umana, però

secondo alcuni calcoli (Pignatti e Trezza, 2000) dovrebbe trattarsi di un totale superiore a quello dei cicli biologici, e se questo oggi non fosse vero, lo sarà tra poco perché i cicli energetici attivati dall'uomo sono in continuo aumento con un incremento annuo in generale attorno al 2-3%, invece i cicli energetici della biosfera sono stabili, anzi tendono a rallentare per effetto della distruzione del patrimonio forestale e dal consumo di territorio.

- *Il patrimonio forestale (garanzia per la stabilità dei flussi di gas di serra) è in continua erosione.* Le stime variano tra 6 milioni e 13 milioni di ettari di foresta abbattuti ogni anno: il quadro offerto dalle statistiche sull'erosione delle risorse forestali è estremamente preoccupante. Si tratta di un processo che dura da cinquant'anni e non conosce pause, anzi tende ad aggravarsi nei periodi di recessione economica e dove il riscaldamento climatico è più intenso. È possibile calcolare che nel giro di pochi decenni le foreste tropicali, che sono l'ecosistema più produttivo del pianeta, saranno completamente distrutte.
- *Innumerevoli specie sono estinte o in via di estinzione.* Sul numero di specie estinte non si hanno valutazioni precise soprattutto perché in molti casi si tratta di specie che scompaiono prima ancora di essere state scoperte, come ad esempio gli insetti delle faune tropicali oppure microrganismi dei quali fino a poco tempo fa non si immaginava l'esistenza. Il processo è parallelo all'erosione delle foreste, però c'è una differenza: le foreste, almeno in linea teorica potrebbero venire ricostruite, invece una specie estinta, lo è per sempre, non ritornerà mai più ed anzi la sua scomparsa provocherà l'estinzione di altre specie appartenenti ai cicli ecologici del medesimo ecosistema.
- *La produzione agricola è sempre più in deficit energetico.* L'agricoltura per millenni ha permesso il prelievo di una parte dell'energia solare, rendendola disponibile per i bisogni umani: adesso le pratiche agricole devono assor-

- bire energia (da fonti non sostenibili) in misura maggiore dell'energia fornita al sistema.
- *Una parte cospicua dei prodotti agricoli viene utilizzata come mangime per l'allevamento di animali da macello, richiesti per la dieta carnea dei popoli ricchi.* Il trasferimento di materia ed energia dal vegetale all'erbivoro e quindi all'uomo è un processo gravemente dissipativo (ad ogni passaggio fino al 90 % dell'energia è perduta). Anche in questo caso, l'utilizzazione del prodotto non è regolata dalle necessità dei consumatori, ma dal prezzo che esso può spuntare sul mercato: una bistecca per una cena in un ristorante di un paese occidentale vale molto più di 10 kg di mais, che potrebbero alimentare per molti giorni una famiglia di contadini nei paesi equatoriali.
 - *Lo squilibrio nord / sud rimane:* un miliardo di umani sono denutriti, e questa condizione si mantiene da decenni nonostante gli sforzi dell'Onu per incrementare la produzione di alimenti per i paesi del terzo mondo. L'azione degli enti internazionali ha effettivamente abbassato la percentuale della popolazione denutrita tuttavia, a causa della crescita demografica nei paesi poveri, in cifre assolute il numero dei sotto-alimentati si mantiene attorno al miliardo, cioè ad un livello intollerabile.
 - *l'uso dei combustibili fossili come carbone, petrolio e gas naturale, dura ormai da oltre 200 anni con intensità sempre crescente.* Come residuo delle combustioni viene generata anidride carbonica che si mantiene nell'atmosfera ed assieme ad altri gas di serra, anch'essi prodotti dall'attività industriale e dall'allevamento dei bovini, ha avviato il fenomeno progressivo del cambio climatico. L'aumento della temperatura globale ormai sta superando 1°: sembra un valore molto modesto però sappiamo che questo valore è in continuo aumento. Si può prevedere che, se si arrivasse ai 3° di aumento rispetto alla situazione precedente gli anni '80, le condizioni di vita sul pianeta cambierebbero in maniera drammatica. Tutti gli

sforzi per arrestare l'aumento dei gas di serra, indicati nel protocollo di Kyoto, sono stati finora vani.

L'esigenza della crescita continua ha portato a considerare primario lo sviluppo della società tecnologica, sacrificando a questo scopo la qualità della vita e l'equilibrio del territorio.

Sistemi in condizione stazionaria

Le tesi enunciate nella sezione precedente non sono una novità: se ne discute da decenni nelle numerose conferenze mondiali riguardanti l'ambiente. Su questo problema, negli anni '90 ha lavorato la commissione Brundtland: essa è giunta alla conclusione che sia ormai necessario avviare un periodo di «sviluppo sostenibile». Una formula basata su una insuperabile contraddizione interna: infatti lo sviluppo, come viene concepito nella società capitalista, è per definizione insostenibile. L'abbiamo visto prima: è impossibile realizzare una crescita illimitata in un pianeta nel quale spazio e risorse sono limitati, dunque, se vogliamo vivere in un mondo sostenibile, dobbiamo rinunciare allo sviluppo, oppure cercare un modello di sviluppo diverso da quello basato esclusivamente sul profitto. Questo è il punto essenziale: ricercare un modello differente da quello attuale; sembra un compito immane, tuttavia l'esempio di un sistema in condizioni di sostenibilità è sotto i nostri occhi: la biosfera.

Cerchiamo di approfondire le caratteristiche del funzionamento della biosfera. Questa è l'unica realtà che ha dimostrato di essere veramente sostenibile nel lungo termine per il nostro pianeta. La vita esiste sulla terra da 3 miliardi e mezzo di anni. Per un lungo periodo era un fenomeno limitato ai microrganismi di ambienti acquatici e si svolgeva in maniera molto differente dalla vita attuale sul pianeta. L'atmosfera priva di ossigeno impediva la sopravvivenza di

forme di vita simili a quelle attuali. Con la comparsa di organismi in grado di compiere fotosintesi secondo le modalità che conosciamo oggi nei vegetali, si è avviato un processo che libera ossigeno, e si è formata di conseguenza un'atmosfera simile a quella che oggi respiriamo. Anche in questo caso, all'inizio la vita era limitata agli ambienti acquatici. Le prime piante terrestri sono comparse circa mezzo miliardo di anni or sono: la vegetazione primordiale, che era probabilmente limitata a poche zone umide con clima tropicale e di cui sono rimasti i resti fossili negli attuali depositi di carbone. Soltanto alla fine del Mesozoico si arriva ad una condizione paragonabile a quella del tempo presente e questo avviene circa 100 milioni di anni fa. Se un uomo forse vissuto nell'era geologica immediatamente successiva (Eocene), avrebbe trovato una fauna di mammiferi e una vegetazione di piante con fiore: piante ed animali diversi da quelli attuali, ma probabilmente avrebbe potuto sopravvivere in maniera non molto differente da come fecero i popoli aborigeni fino a pochi secoli orsono. Durante questo lungo periodo la superficie della Terra è stata trasformata da eventi geologici come spostamenti delle placche continentali e orogenesi; il clima ha subito variazioni importanti con periodi freddi e glaciazioni, ed anche il tenore in ossigeno dell'atmosfera ha subito variazioni, però tutto questo si è mantenuto entro limiti abbastanza ristretti.

La biosfera, nella forma che si è stabilizzata nelle ultime ere geologiche, utilizza come fonte energetica l'energia solare che arriva continuamente sulla Terra senza produrre fenomeni di inquinamento. L'energia solare attraverso la fotosintesi viene fissata nelle molecole di composti chimici sintetizzati nei vegetali. Essa viene quindi trasferita al mondo animale che in questo dipende dai vegetali, però gli animali a loro volta cooperano ai cicli dell'ecosistema attraverso le attività di demolizione della materia organica oppure con legami più stretti come l'impollinazione dei fiori e le simbiosi. La biosfera è pertanto un sistema in condizione

stazionaria: questo vuol dire che, in un dato periodo di tempo, i componenti della biosfera non hanno la tendenza a crescere oppure a diminuire, perché il bilancio finale tra la materia organica prodotta mediante la fotosintesi e quella che viene consumata oppure trasferita nel suolo sotto forma di humus, è in generale pari a zero.

Dunque, la biosfera non ha la tendenza a svilupparsi come massa totale dei viventi o come numero di individui; però anch'essa ha uno sviluppo. Per effetto della competizione, come già Darwin aveva intuito, esiste un continuo ricambio di specie, vegetali e animali, con aumento e specializzazione delle relazioni tra queste. L'evoluzione del gruppo degli insetti ha subito un forte impulso dalle relazioni con le piante a fiore: gli insetti infatti sono gli agenti attivi dei processi di impollinazione, ed in questo modo sono arrivati ad essere oggi la classe di viventi nella quale si conosce il numero più elevato di specie. Lo sviluppo della biosfera si esprime come biodiversità, cioè nel gran numero di forme viventi e nella rete complessa delle relazioni tra questi.

In sostanza, la biosfera si sviluppa come informazione accumulata nella complessità del sistema, mentre mantiene costante nel tempo la sua consistenza fisica, sia come materia (la massa vivente) che come energia (il flusso energetico che l'attraversa). La biosfera, attraverso l'evoluzione biologica, ha trovato la via dello «sviluppo sostenibile». L'esempio della biosfera insegna che, perché il sistema si mantenga in attività, cioè perché ci sia vita, una crescita misurabile come materia ed energia non è necessaria: i processi vitali si mantengono anche quando la dinamica del sistema non tende verso l'aumento delle dimensioni.

Il sistema-Italia

Dopo avere discusso le differenze che intercorrono tra un sistema in continua crescita come l'economia globaliz-

zata ed un sistema stazionario come la biosfera, consideriamo ora quali siano le conseguenze che se ne possono trarre per il nostro paese.

L'Italia ha avuto un periodo di forte sviluppo economico durante il cosiddetto «miracolo» degli anni '50 e '60. A questo è seguito un lungo periodo di stagnazione, che tuttavia ha permesso di raggiungere un relativo grado di benessere. Per un decennio l'Italia è stata tra i sette paesi con le più forti economie del mondo; poi i paesi sono diventati otto, poi 20, e l'Italia è ora in discesa verso un livello sempre più basso. Si parla ormai chiaramente di declino. In effetti, le dimensioni del sistema economico italiano sono troppo ridotte perché la produzione ed il mercato possano concorrere con i paesi più sviluppati. In questo, neanche la formazione dell'Unione Europea ha cambiato la situazione. Nella grande arena del commercio mondiale, l'Italia è svantaggiata dalla posizione marginale rispetto alle grandi correnti di traffico, e dal fatto di non possedere riserve importanti di materie prime oppure risorse energetiche. Un significativo fattore di sviluppo potrebbe essere il cosiddetto capitale umano, che però rimane in gran parte inutilizzato: al contrario, una politica economica sbagliata, negli ultimi decenni ha fatto crescere la disoccupazione giovanile. Essa, almeno in parte, è collegata alla scarsa efficienza del sistema scolastico, soprattutto universitario. Quindi, i giovani più dotati spesso sono costretti ad emigrare perché in Italia non trovano condizioni sufficienti per realizzare le loro capacità. Non è un caso che gli studiosi italiani che negli ultimi cinquant'anni sono stati insigniti del premio Nobel, fossero tutti attivi al di fuori dell'Italia (in generale negli Stati Uniti d'America). Nessun paese al mondo può sperare di crescere, esportando i cervelli migliori.

La situazione ha qualche analogia con quella del nostro paese attorno al 1500. Anche in quel periodo l'Italia, paese trainante della cultura del Rinascimento, in pochi decenni ha perduto il primato scientifico, il benessere economico e la libertà politica.

Si può prendere atto di questo, e cercare una strategia per avviare nuovamente lo sviluppo. Ricordiamo che negli anni '60-'70 l'Italia è stata all'avanguardia nella progettazione e realizzazione delle prime centrali nucleari, ma questo sviluppo è stato interrotto dopo Chernobyl. Recentemente è stato proposto di sviluppare un ambizioso programma nucleare, ma oggi questa opzione sembra meno interessante, perché anche qui (come per il petrolio) ci sono difficoltà per il rifornimento di combustibile, ed il problema delle scorie rimane irrisolto. Tuttavia, tenendo conto dei rischi insiti in uno sviluppo basato sulla *hard technology*, ha un senso voler tornare ad essere tra i primi, su una strada che conduce alla rovina di tutti? Si pone dunque il problema se esista una via alternativa, se sia pensabile proporre un modello di sviluppo diverso, basato sulla riduzione dei consumi energetici e produzione di energia con impianti diffusi, in equilibrio con il territorio. La politica attuale sembra destinata a fallire: vediamo se sia possibile andare verso un modello diverso.

L'alternativa potrebbe essere basata sulle reali eccellenze qualitative del nostro territorio: clima favorevole, varietà dell'ambiente naturale, patrimonio artistico unico al mondo. Bisogna immaginare la conversione del sistema produttivo verso lo sviluppo di energie sostenibili, fino ad affrancare il paese dalla dipendenza dal petrolio. Fino a pochi anni fa si pensava che una possibilità di sostituire le energie ottenute dalla combustione di carbone e petrolio e con le centrali nucleari non esistesse: impossibile ritornare alla vita al lume di candela. Oggi invece sappiamo che l'energia solare ed eolica sono realtà importanti, però esistono ancora altre vie come l'energia geotermica oppure quella che si potrebbe ricavare dal mare, che richiedono ancora uno studio adeguato, ma che potrebbero essere un importante argomento da sviluppare come ricerca applicata nel futuro. Va anche ricordato che esiste un'altra possibilità: il risparmio energetico, che nel nostro paese è ancora agli inizi.

Dunque la possibilità di mantenere un tenore di vita accettabile anche con una drastica riduzione, nel giro di qualche decennio, del consumo di combustibili, oggi è diventata una meta possibile (Armaroli e Balzani 2008, 2011; Tozzi, 2006). In questo panorama va anche ricordato che il movimento naturale della popolazione in Italia tende verso una diminuzione, che in questo periodo è soltanto mascherata dall'immigrazione di manodopera non specializzata, quindi dal punto di vista demografico siamo già in condizione stazionaria.

La nuova politica economica potrebbe essere diretta a concentrare gli sforzi verso il riassetto del territorio mediante una nuova forma di appropriate technology da concentrare su obiettivi prioritari:

- messa a norma delle costruzioni e infrastrutture in tutto l'arco ad elevata sismicità, dalla Liguria alla Sicilia ed in alcuni distretti subalpini – in tot. quasi 6 milioni di abitanti esposti al rischio sismico;
- messa in sicurezza dell'immenso patrimonio artistico e culturale diffuso nel paese;
- realizzazione della rete di parchi nazionali ed aree protette, come struttura per la salvaguardia della biodiversità e per la stabilità dei bacini idrici.

La dorsale degli Appennini, che si continua nella Sicilia settentrionale (dalla Lunigiana al Belice), è l'area di maggiore sismicità in Europa, tuttavia in quest'area si addensano giacimenti archeologici, un ingente patrimonio storico-artistico, assieme a centri storici e sistemi ambientali talmente rilevanti, da poter essere considerati in toto un patrimonio dell'umanità. La popolazione, che supera i 6 milioni, è dispersa tra un gran numero di centri, spesso in condizioni di marginalità. Il reddito medio è inferiore a quello delle regioni settentrionali e delle grandi città costiere. Il ripetersi di gravi terremoti, ai quali si aggiungono frequenti frane ed un generale dissesto ambientale, impone di avviare un

piano per la messa in sicurezza di quest'area, per prevenire ulteriori, dolorosi tributi di vite umane e danni materiali. Si può pensare ad un intervento coordinato che faccia leva sulle grandi potenzialità locali, e venga attuato attraverso l'impegno caratterizzante di tecnologie sostenibili, in modo che quest'area possa raggiungere uno sviluppo comparabile a quello di altre zone d'Europa e possa anche assumere il carattere di un grande laboratorio dell'innovazione.

Queste motivazioni vanno integrate in una visione territoriale ad ampio respiro. Infatti, con la realizzazione dell'alta velocità Milano-Napoli e Salerno), si sta di fatto delineando in Italia una sorta di megalopoli lineare con 15-20 milioni di abitanti nella quale si concentra l'attività produttiva ed economica del paese. Qualcosa di simile esiste già, ad es. in Giappone lungo la linea Tokyo-Osaka. Questa situazione può ridurre le aree esterne (come ad es. nel caso nostro: Umbria, Molise, Basilicata), in condizioni di marginalità. È necessario pertanto dare a queste aree esterne una forte caratterizzazione, per evitare che vengano usate soltanto come riserve di manodopera periferica e per seconde case.

Esiste un riferimento storico illustre: la Tennessee Valley Authority (TVA): un organo federale con competenza su un'area di oltre 200.000 km² (2/3 dell'Italia), pertinente a 6 stati degli USA. Durante la depressione degli anni '30 era una sacca di disoccupazione ed il reddito era sceso a livelli da terzo mondo; attraverso un piano di sviluppo territoriale basato sulla regolazione dei fiumi, prevenzione di inondazioni devastanti e sviluppo della produzione idroelettrica, la crisi è stata risolta ed in seguito questa è diventata un'area trainante per l'economia degli stati circostanti. Ricordo che nel dopoguerra se n'era parlato molto come modello di sviluppo per l'Italia meridionale ed Isole, ma poi la cosa è finita con la Cassa del Mezzogiorno ...

L'elevata qualità ambientale della dorsale appenninica e siciliana va approfondita nelle sue componenti naturali e ne va assicurato uno sviluppo sostenibile, per la salvaguar-

dia dell'identità regionale. Le numerose aree protette esistenti possono dare un contributo fondamentale in questa direzione.

È essenziale arrivare a regolare i flussi energetici e le emissioni, in modo che l'area, nel suo complesso, si avvicini per quanto possibile alla condizione di impatto-zero rispetto al problema dei gas con effetto serra. Questo comporta di:

- realizzare l'autosufficienza dell'area dal punto di vista energetico, attraverso lo sviluppo di fonti energetiche alternative, in modo da ottenere la possibilità della copertura del fabbisogno dell'intera area (escluse le necessità per le fasce di attraversamento ferroviario ed autostradale);
- controllare le emissioni dei gas di serra, in modo che queste non superino la fissazione di anidride carbonica ad opera della vegetazione;
- incrementare la naturale fissazione del carbonio attraverso rimboschimenti con carattere di restauro ambientale;
- incrementare il patrimonio floristico e faunistico, in particolare avifauna e patrimonio ittico.

È necessario passare ad un'economia in condizione stazionaria, nella quale le risorse locali possano agire come fattore trainante, in modo da realizzare un tenore di vita adeguato per una popolazione in equilibrio demografico. Infatti, cercando di immaginare l'ipotesi alternativa, e cioè il mantenimento delle condizioni attuali, è prevedibile che questo porterà a generalizzare e rinforzare tendenze già oggi constatabili in molte aree: abbandono del territorio, spostamento della popolazione in new towns, proliferare di «seconde case» abitate per pochi giorni all'anno, deperimento ed a volte perdita del patrimonio artistico ed urbanistico, ed una sorta di monocultura turistica: due mesi di spiagge affollate in estate + 1 settimana bianca in inverno, ed impianti chiusi per il resto dell'anno.

Il ruolo dei parchi in una economia stazionaria

Nella impostazione originaria, i parchi nazionali e regionali secondo la legge 394 potevano essere considerati una sorta di fiore all'occhiello per un paese ormai entrato nella fascia del benessere. In sostanza, un lusso, però giustificato dall'importanza di queste aree per la salvaguardia dell'identità culturale del nostro paese ed anche dalla possibilità di divenire il centro di attività didattiche e ricreative mirate all'educazione ambientale.

In una prospettiva produttivistica, è stato anche pensato che i parchi possono divenire una importante fonte di guadagni, per strutture turistiche, vendita di prodotti tipici, e altre attività economiche. Tutto questo significa ignorare la vera funzione dei parchi ed il loro significato ecologico.

Nel quadro di un'economia stazionaria il significato dei parchi cambia completamente. Infatti lo sfruttamento di energie alternative costringe a un ampio uso di superficie del territorio. Questo deve accompagnarsi al superamento della dipendenza alimentare del nostro paese dalle importazioni di generi alimentari, ed anche questo richiede sviluppo e razionalizzazione delle attività agricole. Teniamo presente che fino alla prima metà del '900 l'Italia era un paese esportatore di prodotti agricoli, mentre oggi importa oltre la metà del fabbisogno alimentare. Esiste dunque una necessità di utilizzare meglio la superficie disponibile. Eliminando lo spreco di territorio dovuto alle incontrollate cementificazioni delle zone suburbane, deve essere possibile recuperare aree dove sistemare impianti per la produzione di energia solare e eolica, mantenendo per l'agricoltura i terreni più produttivi.

Il sistema di parchi nazionali e regionali diventa una struttura di regolazione e governo ambientale di primaria importanza. I parchi vanno gestiti dallo stato e dagli enti locali in un paese nel quale la superficie deve essere accuratamente pianificata a scopi produttivi non inquinanti.

Non si deve dunque pensare ai parchi nazionali come entità autofinanzianti ma piuttosto come l'elemento di stabilità che permette la compatibilità ambientale dell'intero sistema.

La definizione di un sistema di aree protette o comunque sottoposte a vincoli di salvaguardia è essenziale per poter definire in base a criteri razionali le aree da destinare agli impianti per le energie alternative, evitando ogni impatto con il patrimonio naturale e culturale.

L'esistenza di aree mantenute in condizioni naturali diventa così la condizione necessaria per bilanciare un uso del territorio adeguato ai bisogni del paese. Durante la prima applicazione della legge 394 il vincolo naturalistico è stato esteso ad oltre il 10% della superficie nazionale, con l'obiettivo, non raggiunto finora, di arrivare al 15%. In una nuova visione di un paese in equilibrio con i fattori ambientali, queste percentuali vanno sicuramente aumentate.

Conclusioni

Gli avvenimenti recenti mettono in evidenza la fragilità del sistema tecnologico di fronte a fatti imprevisi ed obiettivamente imprevedibili. Lo sviluppo degli ultimi decenni, orientato verso il gigantismo delle strutture industriali e urbane, dei flussi energetici e degli scambi intercontinentali, a lungo termine non è sostenibile. È necessario passare ad un modello differente.

Il nostro paese in questo periodo è strettamente inserito nell'economia capitalista e su scala mondiale nel commercio e scambio di materie prime e di merci lavorate. In questo senso esso è esposto alla possibilità di disastri naturali e per questo verrà a trovarsi sempre in una condizione precaria dal punto di vista economico, e della possibilità di eventi imprevisi. Sembra ormai necessario pensare ad una politica concordata con le comunità locali ed accettabile per

queste, che preveda il passaggio ad un'economia basata sulle energie rinnovabili: questo renderà necessario un ampio programma di riorganizzazione del territorio.

La comunità scientifica del nostro paese viene messa di fronte alla necessità di avviare una ricerca multidisciplinare sulla fattibilità della realizzazione di una gestione in stato stazionario basata sulle energie sostenibili per il sistema-Italia. Esiste poi un'ulteriore esigenza: sviluppare attività economiche differenti da quelle attuali, mirate al recupero dei centri abitati tradizionali ed allo sviluppo in condizioni di sostenibilità delle attività agricole artigianali ed industriali a questo connesse. È quindi necessario studiare e sviluppare nuove tecnologie seguendo l'esempio di quanto proposto per l'India da Gandhi come «appropriate technology».

Il passaggio ad una economia in condizione stazionaria richiede un nuovo assetto del territorio ed in questo i parchi nazionali e regionali dovranno svolgere un compito di particolare importanza in quanto essi si estendono sulle aree più elevate e gli spartiacque, oppure in altri casi conservano l'ambiente costiero e i pochi esempi rimanenti di paesaggi naturali nelle zone di bassa quota. Nei parchi è concentrata la biodiversità del nostro paese.

I tragici avvenimenti degli ultimi giorni devono farci pensare seriamente all'impostazione di una nuova politica economica e di gestione del territorio per il nostro paese, ed al fondamentale ruolo che i parchi devono assumere in questa prospettiva. Anche la discussione che si è sviluppata nel gruppo costituito a S. Rossore in febbraio può essere un serio contributo.

Siti internet

<http://www.benecomune.net/news2010.php?notizia=1308>

Bibliografia

Armaroli N., Balzani V. (2008), *Energia per l'astronave Terra*, Zanichelli, Bologna, 234 pp.

Armaroli N., Balzani V. (2011), *Energy for a Sustainable World*, Wiley-VCH, Weinheim, 368 pp.

Pignatti S., Trezza B. (2000), *Assalto al pianeta. Attività produttiva e crollo della biosfera*, Bollati Boringhieri, Torino, 304 pp.

Tozzi M. (2006), *L'Italia a secco*, Rizzoli, Milano, 396 pp.

GRUPPO DI SAN ROSSORE
INSTANT BOOK POST MEETING DI FIRENZE

*Nota di Roberto Gambino
sul dibattito e il manifesto*

1. Le aree protette in prospettiva internazionale

Si avverte oggi in Italia l'esigenza di ripensare il ruolo e il significato dei parchi e delle aree naturali protette. Se da un lato l'asprezza della crisi economica sembra relegare in secondo piano le istanze di conservazione della natura – quasi un lusso che in questi tempi non ci possiamo permettere – dall'altro l'azione politica a tutti i livelli sembra, agli occhi di molti, configurare concretamente il rischio di un affossamento delle posizioni conquistate, su quel terreno, negli ultimi decenni. La crescita impressionante del numero e dell'estensione delle aree naturali protette, anche se non sempre accompagnata da coerenti politiche di gestione (molti parchi sono rimasti sulla carta), crescita che ha consentito al nostro paese di riallinearsi con gli altri paesi europei (Ced-Ppn 2003, 2008¹) riguadagnando le posizioni perdute nei decenni precedenti, rischia ora di essere smentita da scelte politiche avventurose e immotivate. Sembra percepibile una sindrome involutiva che caratterizza negativamente la situazione italiana e che trova riscontro in una più generale deriva politica e culturale, eloquentemente

¹ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio-Direzione Generale per la Protezione della Natura, CED-PPN-Politecnico di Torino (a cura di), *AP. Il sistema nazionale delle aree protette nel quadro europeo: classificazione, pianificazione e gestione*, Alinea, Firenze 2003. R. Gambino, D. Talamo, F. Thomasset (a cura di), *Parchi d'Europa. Verso una politica europea per le Aree Protette*, Edizioni ETS, Pisa 2008.

segnalata dal degrado paesistico, dallo sfacelo del patrimonio archeologico, artistico e storico-culturale, e dall'incessante aggravamento delle condizioni e dei rischi ambientali. Esiste quindi una specificità del caso italiano, che conferisce particolare rilievo all'urgenza di un esame critico delle politiche in atto e di riproposizione delle ragioni, economiche e sociali prima ancora che ecologiche e culturali, che hanno sostenuto con relativo successo le politiche positive degli anni precedenti.

Ma, nonostante questa innegabile specificità, non sembra oggi pensabile un rilancio delle politiche dei parchi e delle aree protette che non si collochi esplicitamente in una prospettiva internazionale. La principale ragione risiede nel fatto che è proprio a quel livello che si ribadisce attualmente la loro missione storica e il loro contributo insostituibile alle politiche di conservazione della natura e del paesaggio, come è stato eloquentemente dimostrato nelle dichiarazioni e negli orientamenti propugnati dall'Unione Mondiale della Natura (*IVth IUCN World Conservation Congress*, Barcellona, 2008). Ma una seconda ragione non meno importante sta nel fatto che l'Italia non può sfuggire alle sue responsabilità nei confronti di un patrimonio naturale e culturale che appartiene all'intera umanità, responsabilità drammaticamente aggravate dai cambiamenti globali, dai rischi e dalle minacce che ne conseguono. È a quel livello che si profilano le nuove frontiere della conservazione della natura, ben al di là delle battaglie di retroguardia in cui si è immiserito il dibattito nel nostro paese.

2. Nuove frontiere della conservazione della natura

A questo proposito, qualche indicazione interessante è offerta da un sondaggio, tuttora aperto; operato con riferimento ad un panel di esperti autorevoli e ben noti a livello internazionale, l'anno scorso dal Ced-Ppn (vedi allegato). Il

sondaggio si è basato su 5 domande chiave, con risposta libera. Alla luce delle risposte ricevute, emergono alcuni temi dominanti.

Un primo tema è quello del *cambiamento climatico*, argomento che, come prevedibile, si ramifica in una pluralità di direzioni. Molti esperti sottolineano la necessità di integrare politiche di gestione e di pianificazione ambientale (eco-management and planning) nella pianificazione settoriale (forestale, agricola, infrastrutturale, energetica, ecc.), senza sottovalutare, tuttavia, il rischio di sottomettere scelte di natura ecologica/ambientale a scelte, appunto, settoriali. Ma l'aspetto forse più rilevante riguarda la constatazione che le misure necessarie per contrastare gli effetti indesiderabili del cambiamento climatico vanno in larga misura nella direzione di favorire, più in generale, la sostenibilità dello sviluppo (smart growth). In questo senso il global change cessa d'essere visto come un problema d'emergenza per calarsi piuttosto nelle politiche di gestione ordinaria e di lungo termine del territorio. Inoltre esso richiama imperiosamente l'attenzione sulla necessità di forme di governance basate sulla cooperazione e la collaborazione interistituzionale, che possano favorire la diffusione dello sviluppo equo e solidale «al di là di ogni frontiera» (*Vth IUCN World Parks Congress, Durban, 2003*).

Un secondo tema, di persistente attualità soprattutto in Europa, riguarda la questione della *frammentazione* degli ecosistemi e la relativa «insularizzazione» di habitat e aree protette. Molte delle risposte sottolineano come, per contrastare tali processi, siano necessarie politiche di conservazione della natura estese al di là dei confini delle aree protette. Una gestione e pianificazione a livello bioregionale o «a scala di paesaggio», costituiscono i diversi e complementari strumenti che vengono generalmente indicati per assicurare una protezione più ampia, estesa a tutto il territorio, e un adeguato livello di connettività ecologica a scala territoriale.

Un terzo tema concerne il *paesaggio* e il ruolo che questo può svolgere nell'ambito delle politiche per la conservazione della natura. Al riguardo, si rileva un diffuso consenso, tra gli esperti, rispetto all'idea che il paesaggio costituisca la prospettiva operativa principale attraverso cui potersi prendere cura dell'intero territorio, sia in termini spaziali che culturali. È un'idea, questa, coerente con il concetto di paesaggio proposto dalla Convenzione Europea, che supera quello, invero ancora ampiamente diffuso, di «bellezza naturale» e porta l'attenzione sui bisogni e sulle percezioni delle popolazioni. Rafforzare le responsabilità e riaffermare i valori identitari dei soggetti più vicini alle risorse costituisce infatti la via principale per contrastare le pressioni che gravano oggi sul patrimonio naturale e culturale (connesse a commercio, turismo, attività estrattive, processi urbani, ecc.). A tal fine, le politiche per il paesaggio devono essere sviluppate come parte della pianificazione regionale e delle politiche settoriali, mentre i Paesaggi Protetti (cat. V IUCN, *Protected Landscape/Seascape*), che già coprono oltre la metà della superficie protetta in Europa, potrebbero essere più equilibratamente presenti nei diversi paesi.

Infine, un quarto tema riguarda più specificamente la *governance*. Molte risposte sottolineano il ruolo di primo piano che le comunità locali dovrebbero assumere nelle politiche di conservazione della natura, ma allo stesso tempo evidenziano il bisogno di una governance multilaterale, finalizzata a proteggere valori sovralocali, attraverso un approccio inclusivo e comprensivo. Mentre alcuni esperti portano l'attenzione sulle «lezioni» che le comunità locali e le popolazioni indigene possono impartire alla società moderna (ad esempio, ai fini di un uso sostenibile delle risorse naturali), altri ricordano che molto deve essere ancora fatto per sostenere le comunità locali nel mantenere, e in alcuni casi recuperare, i legami tradizionalmente instaurati con la propria terra. La complessità degli attuali sistemi territoriali richiede allo stesso tempo politiche strategiche e flessibili

(dentro e fuori le aree protette), che diano spazio alla creatività locale, e una efficace regolazione pubblica dei processi locali.

3. Verso le reti di aree protette in Europa

Nel quadro della campagna internazionale contro la perdita di biodiversità, le aree protette sono ritenute – come si è in varie sedi dichiarato nell’Anno della Biodiversità – atte a svolgere un ruolo centrale, soprattutto per la conservazione «in situ». Questo vale in particolare per l’Europa, dove le aree protette hanno conosciuto negli ultimi 50 anni una crescita spettacolare, che le ha portate a coprire il 19% del territorio complessivo (Ced-Ppn, 2008), con un crescente impatto sociale, culturale ed economico sui sistemi regionali e locali. Tale impatto è ancora più alto se si considerano, oltre alle aree istituite dalle autorità nazionali e regionali con riferimento alle definizioni internazionali (qui ed in seguito denominate AP, con riferimento alle classificazioni IUCN 1994²), altre aree di interesse internazionale (come le Aree Ramsar o i Siti Unesco del Patrimonio Mondiale) e naturalmente, un gran numero di aree minori di interesse locale.

Ma, come gli esami critici anche in ambito IUCN hanno spesso rilevato, le politiche basate sulle aree protette (AP) sono spesso scarsamente efficaci, sia in termini di conservazione della natura che in termini di benefici per le comunità locali, a causa della mancanza di coordinamento tra le diverse istituzioni coinvolte e tra i diversi strumenti di gestione. In effetti, la diffusione spaziale delle aree protette

² IUCN, *Guidelines for Protected Area Management Categories*, IUCN and the World Conservation Monitoring Centre, Gland, Switzerland-Cambridge, UK 1994.

(AP) ha incrociato negli ultimi decenni una forte diffusione degli sviluppi insediativi e delle infrastrutture, che ha determinato perdite rilevanti di habitat, danni e distruzioni delle connessioni ecologiche. La questione della connettività, dentro e fuori delle AP, è diventata rilevante.

La Direttiva Europea 92/43 rappresenta il tentativo più importante per fronteggiare tale questione, prevedendo una rete di siti («Natura 2000») identificati sulla base di criteri condivisi e diramati su tutti i paesi dell'Unione Europea (27 al momento delle presenti osservazioni): siti, di per sé, del tutto distinti dalle AP sopra menzionate. Tale tentativo è tanto più significativo in quanto i siti già individuati coprono una quota importante del territorio complessivo: precisamente l'11,1% con le ZPS, Zone di Protezione Speciale e il 13,6% con i SIC, Siti di Interesse Comunitario. Beninteso, queste quote di territorio sono ampiamente sovrapposte sia tra loro, sia nei confronti di quelle sopra riferite alle AP. Ovviamente, la rilevanza spaziale dei Siti Natura 2000 e i criteri comuni di identificazione conferiscono a tale rete il ruolo potenziale di un sistema pan-europeo per la conservazione della natura. Nonostante la differenza nel campo d'attenzione e negli obiettivi di Natura 2000, la protezione dei Siti può aiutare ad allargare le politiche di conservazione all'esterno delle AP e ridurre quindi i rischi di «insularizzazione», quanto meno nell'ambito dei paesi dell'UE.

Partendo dalla constatazione (IUCN, 2003) che nessun parco è grande abbastanza per poter essere efficacemente protetto soltanto dall'interno, si può immaginare una politica più integrata, in cui i Siti d'interesse europeo, le AP di interesse regionale o nazionale, e le altre aree di interesse internazionale possano svolgere ruoli complementari. Questo potrebbe favorire l'adozione di strategie più robuste per contrastare la globalizzazione dei rischi e i suoi effetti indesiderabili sui sistemi locali. Nel contempo, l'integrazione della Rete Natura 2000 con le AP è coerente con i «nuovi paradigmi» lanciati dall'IUCN nel 2003, particolarmente

per quel che concerne il ruolo delle comunità locali, la gestione cooperativa, la concezione reticolare, la pianificazione coordinata della pluralità delle istituzioni alle diverse scale; nonché il ruolo del paesaggio. Va notato che i nuovi paradigmi danno anche crescente spazio ad un concetto più ampio della biodiversità (IUCN 2010³), da intendersi come parte della diversità bio-culturale.

È in questa prospettiva che Natura 2000 può offrire un vantaggio sostanziale al sistema europeo delle AP e viceversa. Ma questa considerazione deve essere parzialmente corretta se la si confronta con la situazione effettiva delle relazioni tra le politiche concernenti rispettivamente le AP nazionali e regionali, e i Siti di Natura 2000. A questo riguardo, occorre osservare che non solo il coordinamento, ma anche la conoscenza e la interpretazione dei diversi sistemi sono del tutto inadeguate. Il rapporto tra i Siti e le AP richiede informazioni di base, tuttora mancanti, circa la loro estensione spaziale, le loro sovrapposizioni e le relative motivazioni. C'è quindi una forte necessità di sviluppare ricerche che consentano di valutare l'effettiva copertura del territorio complessivo (al netto delle sovrapposizioni), la distribuzione delle misure di protezione rispetto alle strutture territoriali, alle dinamiche e alle politiche in atto, la loro efficacia nel contrastare i processi di frammentazione e di insularizzazione.

4. Territorializzare le politiche nazionali per le aree protette

Se il rilancio dei parchi e delle aree protette nel nostro paese richiede visioni, strategie e conoscenze di rilievo internazionale, come si è sopra proposto, non sono peraltro

³ L. Maffi, E. Woodley (eds.), *Biocultural Diversity Conservation. A Global Sourcebook*, Earthscan, with IUCN sponsorship, London-Washington DC 2010.

da sottovalutare le prospettive nazionali. Per dare piena attuazione all'art.9 della Costituzione occorrono politiche nazionali che considerino congiuntamente i sistemi di valori da difendere, gli interessi economici, sociali e culturali da comporre e gli apparati istituzionali su cui far leva. Il coordinamento delle politiche della natura e del paesaggio e la loro integrazione nelle politiche complessive del territorio, per essere efficaci devono muoversi alla scala appropriata e avere carattere sistemico. Ciò vale prima di tutto nei confronti di alcune realtà sovra-regionali complesse, come il sistema alpino, il sistema appenninico, il bacino padano o le fasce costiere.

Al centro dell'attenzione si colloca il rapporto tra natura e paesaggio, di vibrante attualità in tutta Europa in ragione del consolidamento di nuove concezioni ed elaborazioni teoriche che negano la possibilità di separare i due termini in gioco e che dilatano e complessificano il senso del paesaggio (sempre più pensato come cultura nella natura e natura nella cultura). L'incrocio dei due termini è emblematicamente espresso nella definizione dei «Paesaggi culturali» ormai recepita anche dall'Unesco ed applicata ad un numero crescente di Siti di rilevanza mondiale, nonché in quella dei Paesaggi Protetti, ricompresi tra le classi di aree protette previste dall'IUCN nel 1994 e come tali riconosciuti in oltre la metà delle AP europee. Ma prevale ormai l'orientamento a riconoscere la rilevanza dell'incrocio natura/cultura in tutte le AP (seppure in termini diversi per le diverse classi), mentre, simmetricamente, la Convenzione Europea del Paesaggio spinge ad attuare politiche del paesaggio in tutto il territorio. È appunto nel «territorio storico» che si manifesta l'incrocio dei valori naturali coi valori culturali; ed è nel territorio, con tutti i suoi conflitti e le sue contraddizioni, che può prendere forma il confronto e, possibilmente, l'alleanza tra politiche del paesaggio e politiche della natura. Tale confronto, com'è noto, è reso particolarmente problematico in Italia dalla contrapposizione sostanzialmente ir-

risolta e assai discussa, tra le determinazioni della legge quadro (art.12) che attribuiscono ai Piani dei Parchi un ruolo potenzialmente sostitutivo nei confronti di ogni altro piano, e quelle del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 e delle successive modificazioni (art. 145) che attribuiscono invece ai Piani Paesaggistici formati dalle Regioni una sorta di primato che neppure i primi possono scalfire. Sembra quindi che soltanto in un processo di effettiva «territorializzazione» le politiche del paesaggio e quelle della natura possano fecondarsi a vicenda e dar luogo a quell'alleanza auspicata a livello internazionale.

L'esigenza di politiche nazionali e regionali, peraltro, non deve indurre a sottovalutare il ruolo imprescindibile dei sistemi locali (istituzioni, comunità, operatori economici e sociali, culture locali) nelle politiche della natura, del paesaggio e del patrimonio culturale e nel loro raccordo con la *governance* e la pianificazione urbanistica e territoriale, al fine di diffondere sull'intero territorio i benefici della conservazione e della valorizzazione, come auspicato dall'Unione Mondiale della Natura. Tale ruolo, che emerge con tutta evidenza nell'esperienza internazionale e nella Convenzione Europea del Paesaggio, non può che fondarsi su forme e strumenti appropriati di cooperazione trans-scalare e di leale collaborazione inter-istituzionale, che consentano alle azioni e alle iniziative locali di trovare adeguato riscontro nelle strategie sovra-locali, in primo luogo in quelle promosse o governate dalle autorità di gestione dei parchi e delle aree protette.

NUOVE FRONTIERE PER LE POLITICHE DI CONSERVAZIONE

UN SONDAGGIO A LIVELLO INTERNAZIONALE

a cura di

CED PPN - Politecnico e Università di Torino (Diter)

La presente nota, che trova riscontro nel programma di ricerca «Parchi e paesaggi d'Europa: un programma di ricerca territoriale» (lanciato dal CED PPN sulla base di una precedente ricerca sulle Aree Protette in Europa presentata al IUCN World Conservation Congress, Barcellona, 2008), rende conto dei primi risultati emersi da un'indagine avviata dal Centro al fine di stimolare il dibattito sulle «Nuove frontiere per la conservazione», che ha coinvolto alcuni noti esperti internazionali. Nella direzione di diffondere il dibattito ed in un'ottica interdisciplinare, confermata dalle stesse risposte finora pervenute alle cinque domande chiave proposte, è in corso l'attivazione di un «forum» aperto a un'ampia gamma di esperti con competenze ed esperienze differenti.

Cinque domande

La globalizzazione rilancia l'importanza cruciale della territorializzazione delle politiche di conservazione della natura, che devono oggi misurarsi con le nuove frontiere dei rapporti tra natura e società: impegnate ad affrontare gli effetti del cambiamento climatico attraverso politiche di mitigazione e adattamento, a difendere la biodiversità evitando danni irreversibili agli ecosistemi, le politiche di conservazione della natura sono sempre più collegate a temi quali la diversità culturale, la sicurezza politica e sociale e lo sviluppo economico sostenibile.

È in questo contesto che il concetto di paesaggio assume un ruolo cardine per la conservazione della natura e vengono proposte nuove alleanze tra politiche per la natura e per il paesaggio, ad esempio nell'ambito delle politiche sui paesaggi culturali (IUCN Protected Landscapes, World Heritage UNESCO Sites) o in quello delle politiche promosse dalla Convenzione Europea del Paesaggio (CoE, 2000). Ai fini di migliorare la comprensione delle relazioni esistenti tra natura e paesaggio, si ritiene siano tuttavia necessari nuovi approcci in termini culturali e scientifici. In particolare, è importante anzitutto riflettere su alcune questioni generali emergenti.

1. Su quali nuove frontiere deve impegnarsi la riflessione e la proposta della comunità scientifica internazionale al fine di mettere in campo politiche più efficaci di conservazione, tutela e valorizzazione dell'eredità naturale e culturale?
2. Quale ruolo possono svolgere a tal fine le politiche del paesaggio, nell'ampio significato loro attribuito dalla Convenzione Europea del Paesaggio?
3. Che spazio va riconosciuto all'iniziativa e al controllo delle comunità e degli attori locali, in presenza di sistemi di valori e di fattori di rischio di rilevanza sovra-locale?
4. Che ruolo possono svolgere gli approcci normativi (in particolare l'istituzione e la protezione di aree di specifico valore) nei confronti delle strategie di governance multilaterale?
5. Quali missioni possono essere assegnate alla pianificazione ai fini della più efficace integrazione della politiche di conservazione nelle politiche complessive del territorio?

Cinque domande che sono già state sottoposte ad un primo gruppo di esperti internazionali in tema di politiche per la conservazione della natura e del paesaggio 2.

1. In corso di pubblicazione sulla rivista PARKS Magazine, WCPA-IUCN, IUCN, Gland, Switzerland.

2. Paul Bray, Jessica Brown, Roger Croft, Joe DiBello, Nigel Dudley, Jack P. Manno, Adrian Phillips, Larry Hamilton, Richard Partington, Pedro Regato, Aurelia Ullrich, Astrid Wallner. Si tratta di esperti (non solo europei, ma anche, ad esempio, americani) provenienti da contesti culturali e ambiti professionali differenti. Le risposte ricevute riflettono dunque una grande varietà di punti di vista.

Uno sguardo alle risposte

Alla luce delle risposte ricevute, emergono alcuni temi dominanti.

Un primo tema è quello del cambiamento climatico, argomento che, come prevedibile, è assai presente: molti esperti sottolineano, a tal proposito, la necessità di integrare politiche di gestione e di pianificazione ambientale (eco-management and planning) nella pianificazione settoriale (forestale, agricola, infrastrutturale, energetica, ecc.), senza sottovalutare, tuttavia, il rischio di sottomettere scelte di natura ecologica/ambientale a scelte settoriali.

Un secondo tema, di grande attualità soprattutto in Europa, riguarda la questione della frammentazione degli ecosistemi e la relativa «insularizzazione» di habitat e aree protette. Molte delle risposte sottolineano come, per contrastare tali processi, siano necessarie politiche di conservazione della natura estese al di là dei confini delle aree protette. Una gestione e pianificazione a livello bioregionale o «a scala di paesaggio», costituiscono i diversi e complementari strumenti che vengono generalmente indicati per assicurare una protezione più ampia, estesa a tutto il territorio, e un adeguato livello di connettività ecologica a scala territoriale.

Un terzo tema concerne il paesaggio e il ruolo che questo può svolgere nell'ambito delle politiche per la conservazione della natura. Al riguardo, si rileva un diffuso consenso, tra gli

esperti, rispetto all'idea che il paesaggio costituisca la prospettiva operativa principale attraverso cui potersi prendere cura dell'intero territorio, sia in termini spaziali che culturali. È un'idea, questa, coerente con il concetto di paesaggio proposto dalla Convenzione Europea, che supera quello, invero ancora ampiamente diffuso, di «bellezza naturale» e porta l'attenzione sui bisogni e sulle percezioni delle popolazioni. Rafforzare le responsabilità e riaffermare i valori identitari dei soggetti più vicini alle risorse costituisce infatti la via principale per contrastare le pressioni che gravano oggi sul patrimonio naturale e culturale (connesse a commercio, turismo, attività estrattive, processi urbani, ecc.). A tal fine, le politiche per il paesaggio devono essere sviluppate come parte della pianificazione regionale e delle politiche settoriali, mentre i Paesaggi Protetti (cat. V, IUCN) dovrebbero essere maggiormente presenti sul territorio europeo.

Infine, un quarto tema riguarda la governance. Molte risposte sottolineano il ruolo di primo piano che le comunità locali dovrebbero assumere nelle politiche di conservazione della natura, ma allo stesso tempo evidenziano il bisogno di una governance multilaterale, finalizzata a proteggere valori sovralocali, attraverso un approccio inclusivo e comprensivo. Mentre alcuni esperti portano l'attenzione sulle «lezioni» che le comunità locali e le popolazioni indigene possono impartire alla società moderna (ad esempio, ai fini di un uso sostenibile delle risorse naturali), altri ricordano che molto deve essere ancora fatto per sostenere le comunità locali nel mantenere, e in alcuni casi recuperare, i legami tradizionalmente instaurati con la propria terra. La complessità degli attuali sistemi territoriali richiede allo stesso tempo politiche strategiche e flessibili (dentro e fuori le aree protette), che diano spazio alla creatività locale, e una efficace regolazione pubblica dei processi locali.

AREE PROTETTE D'EUROPA

Domenico Nicoletti

Il Consiglio dell'Unione europea ha definito quale obiettivo primario «arrestare la perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici nella UE entro il 2020, e di restaurarli per quanto possibile...», riaffermando che «Aree protette e reti ecologiche sono una pietra angolare degli sforzi per preservare la biodiversità» e rimarcando «la necessità di dare piena attuazione alle Direttive Uccelli e Habitat, per accelerare il completamento della rete Natura 2000, sia in terra che in mare, e di garantire un adeguato finanziamento».

A questi intenti, della comunità politica d'Europa si è unita la comunità dei parchi d'Europa che riunita a Pescasseroli (PNALM) lo scorso anno in occasione di Europarc 2010 ha sostenuto la necessità di:

- riconoscere e riflettere nelle politiche, programmi e allocazioni di risorse adeguate per le Aree Protette, per garantire la conservazione della biodiversità e dei servizi ecosistemici, per la salute dell'ambiente futuro e la ricchezza economica dell'Europa;
- utilizzare le competenze e le esperienze maturate nelle Aree Protette per guidare approcci innovativi ad un uso integrato del suolo e allo sviluppo rurale;
- integrare le politiche pubbliche in modo tale che consentano alle aree protette di svolgere con successo il loro ruolo di modelli di gestione territoriale, con il coinvolgimento permanente delle comunità locali.

Già nel 2008 la Comunità europea aveva adottato una ri-

soluzione del Parlamento sulle aree naturali in Europa integrando le specifiche competenze su rete natura 2000 con programmi e progetti innovativi come la rete delle aree protette del progetto PAN sperimentato nei parchi di varie nazioni europee tra cui per l'Italia, il parco nazionali della majella.

L'approvazione in Italia della Convenzione Europea del Paesaggio con legge n° 14 del 9 gennaio 2006 ha aperto un fronte di integrazione sulle politiche di gestione del territorio orientate alla «qualità paesaggistica» intesa nell'accezione «del valore che le popolazioni locali interessate aspirano a veder riconosciuto per il loro ambiente di vita».

Recentemente l'Unione Europea ha deciso di sottoscrivere il protocollo di Nagoya sulla convenzione sulla diversità biologica relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dal loro uso.

La portata e le conseguenze di questi scenari europei evidenziano la necessità di integrare e rilanciare un approccio che ricomponga un nuovo quadro di esigenze che rispondono all'ansia di innovazione e rilancio delle aree protette che nel contesto nazionale si perdono nelle nebbie di rivendicazioni e imbrigliamenti politico-istituzionali voluti e determinati da anni di rilassamento e rinuncia a contestualizzare l'evoluzione della gestione delle politiche per le aree protette europee.

La riflessione del Gruppo di San Rossore ha mobilitato le migliori energie nazionali per riflettere sui limiti e le questioni che attanagliano le aree protette italiane tra contenimenti ambientalisti e spinte all'autoconsumazione.

La presa di coscienza è già un primo passo importante, il superamento delle logiche difensive è un altro grande passo in avanti, la ricerca delle soluzioni è davanti a noi e alla nostra capacità di aprire un dialogo franco, raccordato al cambiamento in atto, inquadrato in uno scenario internazionale che va affrontato con determinazione e convinzione.

Se le premesse del GdL di San Rossore sono chiaramente quelle di non unirsi al coro delle proteste e legittime aspirazioni dei parchi italiani, se è evidente che la strada del rilancio delle sfide della legge 394/91 sono ardue e complesse nel panorama politico italiano, allora bisogna percorrere più strade per arrivare all'obiettivo e far convergere gli sforzi di tutti in un progetto chiaro di innovazione e crescita consapevole, inquadrato in uno scenario più ampio che non soltanto quello italiano.

Le aree protette, rappresentano le ultime ricchezze naturali d'Europa. Ricoprono circa il 25% del territorio UE e pressoché metà di tutti i siti Natura 2000 sono ricompresi all'interno di aree protette designate a livello nazionale e locale. Le aree protette giocano un ruolo significativo nella gestione dei siti Natura 2000, nella mitigazione del cambiamento climatico, custodiscono ingenti riserve d'acqua, proteggono il suolo, promuovono l'agricoltura sostenibile e contribuiscono alla conservazione degli ecosistemi. Inoltre contribuiscono al sostegno alle economie locali, offrono risorse ricreative per il benessere e la salute, sono fonte di orgoglio per la coscienza nazionale e locale. Circa 1/3 della popolazione Europea, ossia oltre 125 milioni di cittadini, sono direttamente interessati dalle aree protette, e tutta la popolazione dipende dai servizi ecosistemici che esse producono. Senza le aree protette, ed i loro servizi ecosistemici, l'Europa sarebbe notevolmente più povera.

Natura 2000 è la rete europea che riunisce siti di interesse comunitario al fine di proteggere e conservare gli habitat e le specie, animali e vegetali del territorio. Le zone protette sono istituite nel quadro della «direttiva Habitat», che riveste un ruolo chiave nella protezione della biodiversità. La gestione dei siti avviene con la partecipazione degli attori locali. L'introduzione della direttiva, infatti, stabilisce che: «[la direttiva habitat], il cui scopo principale è promuovere il mantenimento della biodiversità, tenendo conto allo stesso tempo delle esigenze economiche, sociali, cultu-

rali e regionali, contribuisce all'obiettivo generale di uno sviluppo durevole; che il mantenimento di detta biodiversità può in taluni casi richiedere il mantenimento e la promozione di attività umane. Con l'estensione al 18% del territorio comunitario della rete Natura 2000 può dirsi raggiunto il tanto atteso «Obiettivo 2010». Le tappe per arrivare a questo traguardo sono state elencate nel corso degli anni, ma sono state ufficializzate solo nel Piano di Attuazione elaborato nel corso del summit di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, del 2002. «Allargare la rete europea di cooperazione in campo ambientale al fine di ridurre significativamente il tasso di perdita della biodiversità», così veniva riassunto genericamente l'Obiettivo 2010.

In questo contesto si aprono nuovi scenari, ruoli e strumenti per affrontare i temi della conservazione della natura con nuove e vitali alleanze tra le politiche dell'identità e per il paesaggio come quelle promosse dalla Convenzione Europea del Paesaggio, così come i nuovi approcci sui paesaggi culturali (*IUCN Protected Landscapes, World Heritage UNESCO Sites*).

Nel mentre si aprono nuove prospettive in continua evoluzione, il governo italiano è ancora alla ricerca di un modello gestionale legato alla legge quadro sulle aree protette del 1991 (compresa l'aspirazione di alcune aree protette di consolidare un modello gestionale ormai superato) e ritiene di voler approfittare di questa debolezza per innescare vecchie e annose questioni (caccia, speculazioni edilizie, occupazione di suoli) anch'esse superate dalla storia della tutela dei paesaggi protetti europei che dinamizzano il loro modello gestionale al quadro scientifico e culturale e alle aspettative ed esigenze delle popolazioni in termini di consapevolezza e servizi (modello tedesco e francese).

Il Parlamento Europeo in data 2.12.2008 ha adottato un risoluzione sulle aree naturali d'Europa (allegata) nella quale definisce «zone a natura protetta», le aree «vergini», vale a dire gli ambienti naturali che non sono stati modifi-

cati in modo sostanziale dall'attività umana. Si tratta di aree essenziali per la natura, all'interno delle quali prosperano i processi naturali nonché la flora e la fauna selvatiche. Sono ampie aree di terra o di mare che, insieme alle loro comunità indigene di piante e di animali e agli ecosistemi di cui fanno parte, si trovano in uno stato naturale e in cui occorre evitare qualsiasi interferenza umana. Secondo la risoluzione circa il 46% della massa terrestre del mondo è zona a natura protetta.

La stessa risoluzione ribadisce che

le zone a natura protetta vengono percepite in due modi tra loro contrapposti. Da un lato, vengono considerate come luoghi da temere e da evitare, caratterizzati dalla presenza di mostri e di pericoli sconosciuti. Dall'altro lato, invece, appaiono come luoghi da cui trarre diletto e da contemplare, fonte di rifugio temporaneo dallo stress della civiltà urbano-industriale. I vantaggi e gli svantaggi del nostro culto delle zone a natura protetta formano oggetto di numerose discussioni; secondo alcuni, ad esempio, tale culto ci autorizza a fuggire dalle responsabilità dei luoghi in cui viviamo. Viene operata anche una distinzione tra il concetto di conservazione (uso corretto della natura) e di preservazione (non utilizzo della natura). Anche se questi dibattiti filosofici esulano dal livello di una relazione di questo tipo.

È evidente nell'approccio culturale una visione ormai largamente superata dalle dinamiche evolutive e dal modello di gestione di queste aree che oggi sono delle vere e proprie riserve che erogano servizi gratuiti ad alto valore aggiunto e del quale nemmeno ci accorgiamo, dall'acqua all'aria, al cibo o alla protezione da eventi catastrofici: se c'è, per esempio, un'argine alla desertificazione nel Sud d'Italia, questo lo si deve alle riserve naturali che conservano foresta e zone umide. Un parco migliora la qualità delle esistenze degli uomini e, spesso, reca il valore aggiunto di uno sviluppo economico qualitativo e basato su pratiche eco-sostenibili.

Se la risoluzione del 2008 affronta in maniera ancora dubbiosa il rapporto uomo-natura laddove motiva:

Dobbiamo proteggere la natura, ma attraverso l'utilizzo umano. Il territorio europeo è troppo piccolo per vietarne alcune aree ai suoi cittadini. Attualmente le foreste coprono il 33% della superficie totale dei paesi facenti parte della regione dello spazio economico europeo (SEE), vale a dire 185 milioni di ettari (ha). Solo circa 9 milioni di ettari di foreste (il 5% della superficie boschiva totale) sono considerati «a natura protetta». Queste aree, insieme alle loro comunità indigene di piante e di animali e agli ecosistemi di cui fanno parte, si trovano in uno stato essenzialmente naturale. Le zone a natura protetta dovrebbero beneficiare di uno status di protezione efficace e speciale», *ne riconosce il valore biogenetico e prouttivo per il genere umano*, «Esistono varie ragioni per cui l'Europa dovrebbe interessarsi maggiormente alle zone a natura protetta. In primo luogo, in quanto fungono da rifugio e da riserva genetica per molte specie che non riescono a sopravvivere in condizioni anche solo leggermente alterate, in particolare i grossi mammiferi quali l'orso bruno, il lupo e la lince. Vi sono anche molte specie che non sono ancora state scoperte e descritte. La maggior parte di esse vive nel suolo o nel legno fradicio ed è molto sensibile ai cambiamenti. Queste aree incontaminate sono ideali per esaminare i cambiamenti naturali, l'evoluzione della natura. La consapevolezza, inoltre, che esse sono governate dalla natura genera una tensione unica e speciale, che può essere utilizzata economicamente sviluppando nuovi prodotti turistici. Al tempo stesso, tali aree sono estremamente vulnerabili agli impatti dei cambiamenti climatici provocati dall'uomo all'infuori dei propri confini (si pensi, ad esempio, al cambiamento climatico, all'inserimento di specie aliene invasive e ai cambiamenti apportati alle reti idrografiche a monte delle aree in questione). Vi sono poi molte ragioni meramente etiche per preservare le zone a natura protetta in Europa. Abbiamo l'obbligo morale di garantire che le generazioni future possano trarre diletto e vantaggio dalle zone a natura protetta esistenti in Europa. Lo sviluppo del turismo sostenibile viene usato quale mezzo per attribuire un valore economico alle zone a natura protetta e per promuoverne la conservazione.

Difatto la crescita di una cultura del turismo responsabile unita ad un nuovo approccio alla qualità della vita legata al benessere oltre che la nuova ed incoraggiante visione

olistica della cultura del paesaggio diventano strumenti di consapevolezza fondamentali per le Comunità d'Europa e strumenti da approfondire ed implementare nell'ottica di un rilancio delle aree naturali protette europee.

Lo sviluppo sostenibile rappresenta un elemento importante dell'utilizzo delle zone a natura protetta in Europa. Il turismo sostenibile incoraggia i cittadini a scoprire i valori nascosti della natura senza danneggiarla. Contribuisce inoltre a fare accettare ai cittadini la politica della conservazione, in quanto capiscono l'esigenza della protezione attraverso l'esperienza personale. Il turismo sostenibile contribuisce inoltre a sostenere economicamente le zone a natura protetta e offre opportunità di lavoro agli esperti di conservazione.

La Risoluzione superando la questione delle competenze ed in ottica integrata ma soprattutto di politica ambientale non strettamente legata alle questioni di responsabilità territoriale ma di più alta responsabilità sociale e culturale affronta anche il tema specifico della rete delle aree protette europee attraverso il programma PAN di seguito interamente riportata.

Esiste un'interessante iniziativa intesa a combinare i programmi in materia di zone a natura protetta e lo sviluppo sostenibile in Europa: si tratta della cosiddetta PAN (rete delle aree protette) Parks Foundation (PPF). La PPF gestisce una rete di aree protette in Europa non ancora intaccate dal passaggio dell'uomo. Tale fondazione, ormai decennale, persegue l'obiettivo del turismo sostenibile nelle aree protette. In Europa vi sono già dieci zone parco PAN, che si estendono dall'Artico al Mar Mediterraneo. La PPF promuove il turismo con l'obiettivo di trovare nuovi sostenitori della conservazione. Per essere definita «a natura protetta», una zona deve soddisfare criteri estremamente severi, che prevedono che almeno 10.000 ettari del proprio territorio si trovino ancora allo stato naturale, il che esclude l'utilizzo umano a scopi di estrazione. Una zona parco protetta PAN standard può essere definita nel seguente modo:

zona priva di frammentazione ecologica che presenta almeno

10.000 ettari di terreno in cui è vietato l'utilizzo a scopi di estrazione e in cui gli unici interventi concessi sono quelli finalizzati a mantenere o a ripristinare i processi ecologici naturali. La sua superficie non è stata ridotta in passato.

Zone parco protette (PAN)

La conservazione delle zone a natura protetta rappresenta il risultato più significativo del concetto e della politica PAN. Qui di seguito vengono elencati brevemente i principali risultati raggiunti:

- Parco nazionale Archipelago (FI): 10.600 ha
- Parco nazionale Bieszczady (PL): 18.425 ha
- Parco nazionale Borjomi-Kharagauli (GE): 50.325 ha (non UE)
- Parco nazionale Fulufjället (SE): 22.140 ha
- Parco nazionale di Oulanka (FI): 12.924 ha
- Parco nazionale dei Balcani centrali (BG): 21.019 ha
- Parco nazionale della Majella (IT): 25.500 ha
- Parco nazionale Paanajärvi (RU): 30.000 ha (non UE)
- Parco nazionale Retezat (RO): 14.215 ha
- Parco nazionale Rila (BG): 16.350 ha
- Totale delle zone a natura protetta certificate: 226.498 ha
- Stati membri dell'Unione europea: 146.173 ha

Un simile approccio crea un'opportunità unica per risolvere almeno una parte dei problemi di un numero crescente di zone europee e per creare una rete piccola ma efficace di zone a natura protetta.

Un gruppo di ONG europee quali la PAN Parks Foundation, la Federazione Europarc, Eurosite, Wild Europe, Birdlife International e il WWF sostengono il miglioramento della protezione dell'eredità delle zone a natura protetta in Europa.

La Risoluzione del 2008 ritiene che non è necessaria una nuova legislazione in materia di zone a natura protetta, ma è fortemente auspicabile garantire un ruolo speciale e una maggiore protezione nei confronti delle zone facenti parte di Natura 2000. La Commissione europea dovrebbe pertanto formulare raccomandazioni appropriate che aiutino gli Stati membri dell'UE a trovare il modo migliore per

garantire la salvaguardia della zone a natura protetta presenti e potenziali nonché delle aree selvatiche e dei loro processi naturali nel quadro di Natura 2000.

Tale approccio dovrebbe includere la definizione del concetto di zone a natura protetta per il Parlamento europeo, la mappatura delle nuove zone a natura protetta europee in modo da conoscere la distribuzione e l'attuale superficie delle zone ancora intatte (suddivise in base alle principali tipologie di habitat: foresta, acqua dolce e mare), l'elaborazione di uno studio sul valore/benefici della protezione delle zone in esame, lo sviluppo di linee guida sulle zone a natura protetta per la rete Natura 2000 e l'elaborazione di una strategia europea. Sono necessari finanziamenti che consentano di ridurre la frammentazione, di gestire con cura le aree selvatiche, di sviluppare meccanismi e programmi di compensazione, di accrescere la consapevolezza, di mettere a punto pacchetti turistici e di valutare e migliorare l'efficacia gestionale.

A questo punto è evidente che i processi di avanzamento culturale, le nuove dinamiche di integrazione uomo-natura in un equilibrato rapporto di beni e servizi esplicitati nell'ottica del diritto dei cittadini al proprio «paesaggio», apre alla necessità che la Commissione Europea affronti in maniera organica un processo di accompagnamento per gli Stati membri dell'UE a trovare il modo migliore per garantire la salvaguardia della zone a natura protetta presenti e potenziali nella esplicitazione concreta dei principi e finalità operative e gestionali indicati nella Convenzione Europea del Paesaggio e della nuova classificazione IUCN delle aree protette europee. Anche in questa direzione il Gruppo di San Rossore ha aperto dei canali di azione che potrebbero contribuire a diradare le nebbie e trovare la strada europea alla gestione innovativa del patrimonio ambientale della nostra nazione.

Risoluzione del Parlamento europeo sulle aree naturali in Europa (2008/2210(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, riguardante la conservazione degli uccelli selvatici (direttiva 'Uccelli')⁽¹⁾,
 - vista la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relative alla conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche (direttiva Habitat)⁽²⁾,
 - vista la rete ecologica dell'Unione europea di zone speciali di conservazione, creata dalla direttiva di cui sopra, denominata rete «Natura 2000»,
 - visto il risultato della nona riunione della Conferenza dei firmatari della Convenzione sulla diversità biologica (COP 9),
 - vista la relazione n. 3/2008 dell'Agenzia europea per l'ambiente (AEA) dal titolo «Foreste europee - condizioni dell'ecosistema e uso sostenibile»,
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (A6-0478/2008),
- A. considerando che la protezione efficace e, ove necessario, il ripristino delle ultime riserve naturali in Europa sono vitali al fine di arrestare entro il 2010 la perdita di biodiversità,
- B. considerando che l'obiettivo di arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 non sarà raggiunto e che già si avvertono gli effetti negativi sul piano sociale ed economico della perdita di biodiversità e del degrado dei servizi ecosistemici,
- C. considerando la necessità che l'Unione europea costruisca sugli attuali risultati quali Natura 2000 e sviluppi un nuovo quadro politico notevolmente rafforzato ed ambizioso in favore della biodiversità, dopo il 2010,
- D. considerando che le direttive 'Uccelli' e Habitat forniscono un quadro robusto e valido per la protezione della natura, comprese le riserve naturali, da sviluppi dannosi,

⁽¹⁾ GU L 103 del 25.4.1979, p. 1.

⁽²⁾ GU L 206 del 22.7.1992, p. 7.

- E. considerando che gli obiettivi della politica di biodiversità dell'Unione e delle direttive Uccelli e Habitat sono ancora da integrare opportunamente nelle politiche settoriali, quali l'agricoltura, lo sviluppo regionale, l'energia o i trasporti,
- F. considerando che molte riserve naturali forniscono importanti stock di carbone, la cui protezione è importante sia per la biodiversità che ai fini della protezione del clima,
- G. considerando che l'impatto di specie aliene invasive sulla biodiversità costituisce una minaccia particolarmente seria alle riserve naturali, dove l'individuazione precoce di specie invasive potrebbe non essere possibile, e dove potrebbe verificarsi un rilevante danno ecologico ed economico, prima che si possa agire,

Definizione e rappresentazione cartografica

- 1. invita la Commissione a definire le aree naturali; ritiene che la definizione dovrebbe contemplare aspetti quali i servizi ecosistemici, il valore della conservazione, il cambiamento climatico e l'utilizzo sostenibile;
- 2. invita la Commissione a incaricare l'Agenzia europea dell'ambiente e altri organismi europei competenti di recensire le ultime riserve naturali in Europa, per verificarne l'attuale distribuzione e il livello di biodiversità ed includere le aree incontaminate nonché le aree in cui le attività umane sono minime (suddivise nei più importanti tipi di habitat: foresta, riserve lacustri e di ambiente marino);
- 3. invita la Commissione a intraprendere uno studio sul valore e i benefici della protezione delle aree naturali; indica che lo studio dovrebbe vertere in particolare su questioni relative ai servizi ecosistemici, il livello di biodiversità delle aree naturali, l'adattamento ai cambiamenti climatici e il turismo naturalistico sostenibile;

Sviluppo di riserve naturali

- 4. invita la Commissione a sviluppare una strategia UE per le aree naturali, che sia coerente con le direttive Uccelli e Habitat, ricorrendo a un approccio ecosistemico, identificando le specie e i biotopi minacciati e stabilendo priorità;

5. invita la Commissione e gli Stati membri a sviluppare riserve naturali; sottolinea la necessità di rendere disponibili fondi speciali per ridurre la frammentazione, gestire con attenzione aree da devolvere alla natura, sviluppare meccanismi e programmi di compensazione, sensibilizzare e promuoverne la comprensione nonché introdurre concetti connessi alle aree naturali, quali il ruolo dei processi naturali liberi e gli elementi strutturali risultanti da tali processi nel monitoraggio e nella misurazione di uno stato di conservazione favorevole; ritiene che l'attività vada svolta in collaborazione con la popolazione locale e le altre parti interessate;

Promozione

6. invita la Commissione e gli Stati membri a cooperare con le organizzazioni locali non governative, le parti interessate e la popolazione locale per promuovere il valore delle aree naturali;
7. invita gli Stati membri ad avviare e sostenere campagne di informazione al fine di accrescere la sensibilizzazione tra il pubblico in generale sulle aree naturali e la loro importanza e a diffondere la percezione che la biodiversità può essere compatibile con la crescita economica e l'occupazione;
8. invita gli Stati membri a scambiare le loro esperienze di migliori pratiche ed esempi sulle riserve naturali riunendo i principali esperti europei affinché esaminino il concetto di aree naturali nell'Unione europea e inseriscano le aree naturali tra le tematiche all'ordine del giorno a livello europeo;
9. invita la Commissione e gli Stati membri, alla luce dei danni ben documentati che il turismo ha inflitto e continua a infliggere a gran parte del più prezioso patrimonio naturale d'Europa, ad assicurare che il turismo, anche se incentrato sull'introduzione dei visitatori agli habitat e alla flora e fauna selvatiche in una zona naturale, sia gestito con estrema cautela, mettendo pienamente a frutto l'esperienza acquisita in Europa e al di fuori per quanto riguarda le modalità atte a ridurre al minimo l'impatto, e con riferimento, se del caso, all'articolo 6 della direttiva Habitat; ritiene che an-

drebbero presi in considerazione i modelli in cui le aree naturali sono per la maggior parte chiuse all'accesso (tranne che per ricerca scientifica autorizzata) ma in cui una parte limitata è aperta al turismo sostenibile di alta qualità basato sull'esperienza naturalistica e sul beneficio economico per le comunità locali;

Miglioramento della protezione

10. invita la Commissione e gli Stati membri a dedicare speciale attenzione alla protezione efficace delle riserve naturali;
11. invita la Commissione a individuare le minacce immediate che incombono sulle aree naturali;
12. invita la Commissione a elaborare raccomandazioni adeguate che forniscano orientamenti agli Stati membri sui migliori approcci volti ad assicurare la protezione degli habitat naturali;
13. invita la Commissione e gli Stati membri a meglio proteggere tali riserve applicando le direttive 'Uccelli' e Habitat, la direttiva quadro sulle acque⁽³⁾ e la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino⁽⁴⁾ in maniera più efficace e coerente, con maggiori finanziamenti, al fine di evitare la distruzione di tali riserve mediante sviluppi dannosi e non sostenibili;
14. accoglie con favore la revisione delle direttive Uccelli e Habitat, che preveda, ove necessario, modifiche intese ad una maggiore protezione delle specie e dei biotopi minacciati;
15. invita la Commissione ad accettare la «Wild Europe Initiative», un partenariato composto da diverse organizzazioni per la conservazione della natura, tra cui IUCN, IUCN-WCPA, WWF, Birdlife International e PAN Parks, aventi particolarmente a cuore le zone selvatiche e semiselvatiche;

⁽³⁾ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000, p. 1).

⁽⁴⁾ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) (GU L 164 del 25.6.2008, p. 19).

Aree naturali e Natura 2000

16. invita la Commissione a sviluppare in collaborazione con le parti interessate orientamenti sulla protezione, la gestione, l'utilizzo sostenibile, il monitoraggio e il finanziamento delle riserve naturali nell'ambito della rete Natura 2000, in particolare per quanto riguarda le sfide attuali, quali i cambiamenti climatici, i disboscamenti illegali e l'aumento della domanda di beni;
17. esprime profonda preoccupazione per la politica europea in materia di biodiversità a causa della mancanza di finanziamenti per la gestione della rete Natura 2000; invita a tal riguardo la Commissione a predisporre, come previsto nella direttiva Habitat, il cofinanziamento comunitario per la gestione dei siti negli Stati membri;
18. invita la Commissione ad attribuire uno statuto speciale e una protezione rafforzata alle zone naturali nell'ambito della rete Natura 2000;
19. ritiene che la politica di sviluppo rurale e l'integrazione della protezione ambientale nel settore agricolo dell'UE debbano essere rafforzate; reputa tuttavia che il Fondo per lo sviluppo rurale sia insufficiente a finanziare la conservazione della biodiversità e delle aree naturali in termini di risorse, programmazione e competenza in materia;
20. invita la Commissione a garantire che la rete Natura 2000 sia ulteriormente rafforzata per diventare una rete ecologica coerente e funzionale in cui le riserve naturali abbiano un ruolo centrale; sottolinea la necessità di politiche coerenti specie nella politica agricola comune, i trasporti, l'energia e il bilancio al fine di non minare gli obiettivi di conservazione di Natura 2000;

Specie aliene invasive

21. invita la Commissione e gli Stati membri a collaborare al fine di sviluppare un quadro legislativo valido sulle specie aliene invasive che affronti le conseguenze ecologiche ed economiche derivanti da tali specie e la vulnerabilità particolare delle riserve naturali a tale minaccia;

Aree naturali e cambiamenti climatici

22. invita la Commissione a monitorare e valutare l'impatto dei cambiamenti climatici sulle aree naturali;
23. invita la Commissione e gli Stati membri ad attribuire priorità alla conservazione delle aree naturali nella loro strategia in risposta ai cambiamenti climatici;
24. invita la Commissione, nel contesto del cambiamento climatico, a intraprendere studi e a fornire orientamenti riguardo a quando e come l'intervento umano può gestire le aree naturali al fine di preservarle;
25. esprime il proprio forte sostegno al rafforzamento di politiche ed azioni connesse alle aree naturali;
26. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

Esito della votazione finale in commissione

Approvazione

2.12.2008

Esito della votazione finale

+: 33
-: 1
0: 0

Membri titolari presenti al momento della votazione finale

Adamos Adamou, Georgs Andrejevs, Margrete Auken, Irena Belohorská, Johannes Blokland, John Bowis, Martin Callanan, Dorette Corbey, Magor Imre Csibi, Chris Davies, Avril Doyle, Mojca Drèar Murko, Jill Evans, Matthias Groote, Françoise Grossetête, Satu Hassi, Gyula Hegyi, Jens Holm, Marie Anne Isler Béguin, Holger Kraemer, Linda McAvan, Riitta Myller, Miroslav Ouzký, Vladko Todorov Panayotov, Vittorio Prodi, Frédérique Ries, Dagmar Roth-Behrendt, Guido Sacconi, Richard Seeber, Kathy Sinnott, Glenis Willmott.

Supplenti presenti al momento della votazione finale

Iles Braghetto, Christofer Fjellner, Johannes Lebech.

RETE NATURA 2000 E AREE PROTETTE LE CONVERGENZE PARALLELE

Paolo Pigliacelli

1. Introduzione

Rete Natura 2000 e la legge quadro italiana sulle aree protette iniziano il loro percorso nei primi anni Novanta del secolo scorso. Mentre in Italia dopo un faticoso dibattito più che decennale si approvava la L. 394/91, la Comunità Europea si accingeva ad avviare un ambizioso progetto di armonizzazione degli ordinamenti nazionali sulla biodiversità decidendo di dotarsi di una propria «Rete» di aree protette denominata «Natura» 2000. A distanza di vent'anni i parchi della 394 e i siti di RN 2000 hanno percorso strade parallele, praticamente senza incrociarsi mai e, quando ciò è accaduto è avvenuto in maniera conflittuale, con rispettive diffidenze e sottrazioni di ruolo e risorse. In realtà per un lungo periodo la RN 2000 ha operato in clandestinità, tanto che si è dovuto pronunciare un Tribunale per obbligare il Ministero a pubblicare la collocazione e l'estensione dei siti. Parallelamente, dopo l'istituzione degli enti di gestione dei nuovi Parchi Nazionali che potevano contare su consistenti risorse derivanti dal vecchio piano triennale per le aree protette, si registrava un forte protagonismo dei parchi italiani al quale hanno contribuito in maniera consistente le Regioni con i loro sistemi locali. Si andava accentuando così una forte divergenza di visibilità tra le due reti di aree protette che però negli ultimi tempi si è andata progressivamente riducendo, sia a causa di un calo di protagonismo dei parchi, sia perché i siti RN 2000 si sono giovati dei numerosi finanziamenti dei quali sono diventati oggetto, quasi esclusivo, in tema di biodiversità.

Ora si può dire che siamo alla «resa dei conti», diversi siti di RN 2000 si stanno dotando di piani di gestione e in alcune Regioni cresce una strutturazione molto simile alle aree protette, tanto che appaiono sempre più frequenti attività che si promuovono valorizzando la loro presenza in un «sito naturalistico di valore europeo». In sede di revisione delle leggi quadro regionali c'è addirittura chi ipotizza di convertire gli enti di gestione dei parchi al modello di RN 2000 accorpando ruoli e competenze, mentre a livello centrale le aree protette hanno fatto fatica a essere considerate nella Strategia Nazionale per la Biodiversità. In questa fase appare quindi urgente una riflessione sui due livelli di gestione della conservazione e dello sviluppo sostenibile e, nel contempo, appare indispensabile individuare ambiti e strumenti per l'integrazione tra i due modelli. In caso contrario vedremo accentuarsi il rischio di schizofrenia tra due reti, anzi tra una rete strutturata *RN 2000* e un'altra sfilacciata e in forte crisi *le aree protette*, che non gioverebbe sicuramente alle politiche per la biodiversità e lo sviluppo sostenibile.

2. Il modello Rete Natura 2000

La Rete Natura 2000 è basata su due testi normativi: la Direttiva Uccelli Selvatici del 1979 (Direttiva 79/409/CEE) e la Direttiva Habitat del 1992 (Direttiva 92/43/CEE). L'approccio parte dal presupposto che la protezione della biodiversità non è diffusa uniformemente e che alcuni habitat e specie sono più a rischio di altri. Perciò l'Unione Europea attribuisce particolare importanza alla creazione di una rete di valore naturalistico (che copre circa il 18% del territorio dell'UE-15 mentre l'ampliamento agli Stati dell'UE-10 è in fase avanzata). Da un punto di vista strettamente giuridico è importante sottolineare che, in base al principio di sussidiarietà, le due Direttive in esame non hanno dato vita a una «nuova» categoria di aree protette comunitarie, ma a una cornice che gli

Stati membri sono chiamati a riempire di contenuti. Nel modello RN 2000 l'attenzione si sposta dalle aree protette in quanto tali ad un sistema integrato e coerente, capace di raggiungere gli obiettivi di conservazione previsti. Non si tratta di un elenco di siti protetti ma di un sistema equilibrato di siti sul territorio, comprensivo di quegli elementi che – per la loro struttura lineare e continua o per il loro ruolo di collegamento – sono essenziali per la migrazione, la distribuzione geografica e lo scambio genetico di specie.

In materia di conservazione, la realizzazione di una rete è un'esigenza scientifica, una sorta di condizione ambientale per il successo della tutela. Preservare la biodiversità non significa unicamente proteggere alcune bellezze eccezionali. Buona parte della biodiversità si trova – infatti – in ambienti normali, trasformati ed utilizzati dall'uomo. Il prezzo di questo nuovo approccio è l'integrazione nelle altre politiche e dunque un maggior grado di complessità della gestione, che obbliga i soggetti pubblici e privati ad individuare un nuovo modo di governare.

L'articolo 6 della Direttiva Habitat rappresenta un punto chiave della disciplina dei siti Natura 2000, in quanto stabilisce il quadro generale per la conservazione e la protezione dei siti e comprende disposizioni propositive, preventive e procedurali. Si tratta di una disposizione centrale per la realizzazione del principio dell'integrazione ambientale, e – in ultima analisi – dello sviluppo sostenibile. Le misure di conservazione previste dal primo paragrafo hanno carattere positivo, mentre il secondo contiene disposizioni atte ad evitare il degrado degli habitat e la perturbazione delle specie significative, con una impostazione di tipo preventivo. Esse rappresentano disposizioni a carattere generale. Il terzo ed il quarto paragrafo stabiliscono, invece, una serie di salvaguardie procedurali e concrete che disciplinano i piani ed i progetti atti ad avere incidenze significative sui siti Natura 2000; configurando una procedura applicabile a circostanze specifiche.

Per la UE i piani di gestione rappresentano strumenti non necessari e diretti a trattare le attività *previste*, essendo le nuove attività *impreviste* trattate dalle disposizioni successive, in particolare con la valutazione di incidenza o le eventuali misure di compensazione. I piani di gestione, che, – ricordiamolo – sono facoltativi, devono prevedere misure gestionali appropriate alle particolarità di ciascuno sito ed alle attività ivi svolte. Essi possono essere strumenti isolati, oppure possono, in conformità al principio di integrazione, venire inseriti in altri piani di sviluppo.

La normativa prevede poi alcune deroghe, che si possono considerare criteri guida per realizzare un contemperamento tra esigenze economico-sociali e quelle di integrità ecosistemica, in una prospettiva di sviluppo sostenibile. Il paragrafo 4 dell'articolo 6 dispone infatti che, anche in presenza di conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito, e qualora non vi siano soluzioni alternative, un piano o progetto possa essere comunque realizzato, adducendo motivi imperativi di rilevante interesse pubblico (inclusi motivi di natura sociale o economica). In tal caso saranno adottate quelle misure compensative necessarie a garantire che la coerenza globale di Natura 2000 (lo Stato membro è quindi tenuto ad informare la Commissione delle misure compensative adottate).

In sostanza il modello RN 2000 punta essenzialmente su una impostazione tecnico-scientifica, dove le istanze socio-economiche vengono valutate in forma compensativa rispetto alle esigenze di specie e habitat, per di più su un piano biogeografico di appartenenza: alpina, continentale e mediterranea che, di fatto, mette fuori scala ogni elemento di valore localistico. Il fatto stesso che non sia necessario un piano di gestione implica una cieca fiducia in una gestione tecnicistica dove la partecipazione e il coinvolgimento del territorio è solo enunciata senza alcuna indicazione sugli strumenti e i metodi.

3. Il modello Aree Protette

La legge quadro sulle aree protette e le successive integrazioni, e il complesso dalle leggi quadro regionali, ci restituiscono un variegato panorama costituito da diversi modelli e soggetti gestori. Numerose le tipologie e diversificati i ruoli e le competenze tra i vari livelli di parchi nazionali, regionali, aree marine e altri parchi locali. Per tutte le aree protette italiane è possibile però individuare tre distinte fasi di governance: l'istituzione, la ricerca del consenso e la costruzione di un processo identitario. Queste ultime due fasi racchiudono una notevole carica di innovazione per la Pubblica Amministrazione in generale e nel campo della tutela ambientale in particolare. Si tratta di un valore aggiunto spesso non opportunamente valorizzato come meriterebbe, specie alla luce di altri modelli di gestione come quello tecnicistico di RN 2000 descritto nel precedente capitolo, anche perché non di rado le potenzialità di questi innovativi processi vengono vanificate da una non corretta gestione dei processi per i quali sono richieste competenze multidisciplinari, non sempre disponibili nelle risorse umane a disposizione dei parchi italiani.

Il lavoro di «accreditamento» dell'area protetta verso il territorio, passaggio per nulla contemplato nel caso di RN 2000, è particolarmente delicato, non pochi sono stati in passato i processi di «rigetto» del parco percepito dalle popolazioni locali esclusivamente come «vincolo», mentre la parte favorevole spesso è motivata da una forte aspettativa in termini di benefici economici. La ricerca di un equilibrio tra le diverse istanze ha trovato nei parchi una chiave di svolta nella valorizzazione dei processi tradizionali dei luoghi, riscoperti non solo da un punto di vista culturale, ma anche e soprattutto, in veste di modelli di conservazione di habitat e specie. «Favorire la coltivazione della lenticchia per mantenere l'habitat di caccia dell'aquila» giusto per citare un esempio tra i più efficaci, ha permesso alle aree

protette di aprire un dialogo con il territorio e di costruire sinergie e alleanze una volta impensabili. Non sempre però questa chiave di approccio condiviso per la protezione di specie e habitat ha prodotto risultati virtuosi, in alcuni casi le istanze locali hanno prevalso in modo irreversibile sulle esigenze di mantenimento delle risorse naturali, è capitato che tra le priorità del parco «la caciotta abbia prevalso sul lupo» per citare un altro esempio altrettanto efficace. Nel complesso si può affermare con facoltà di prova che le aree protette hanno comunque mantenuto centrale la salvaguardia ambientale nelle loro politiche, d'altra parte la stessa legge quadro, pur prevedendo organismi e strumenti di partecipazione per le istanze locali, indica chiaramente una prevalenza dei rappresentanti del mondo tecnico-scientifico rispetto a quelli politico-locali nel consiglio direttivo, e prescrive la stessa prevalenza negli strumenti di gestione: piano e regolamento.

La presenza riconosciuta delle istanze socio-economiche non passa quindi esternamente attraverso meccanismi di compensazione calcolati su scale diverse come accade per RN 2000, ma è integrata nella gestione attraverso incentivi e sostegni per pratiche «sostenibili» che, come detto in precedenza, non di rado coincidono con pratiche tradizionali locali. Quindi valorizzazione del territorio, identità culturale, interventi indiretti, agevolazioni, incentivi, educazione, formazione, partecipazione. Un enorme sforzo di linguaggi e di culture che ha permesso di sviluppare strumenti e metodi altamente specializzati, unici. I parchi naturali sono diventati – in alcuni casi – laboratori dove sperimentare procedure innovative, articolate e sinergiche dirette a uno sviluppo socio-economico compatibile con la conservazione e la valorizzazione delle risorse naturali. Molte delle esperienze di turismo nelle aree protette sono state prese ad esempio come modelli di sostenibilità anche al di fuori dei parchi, in quanto sono state riconosciute come valide soluzioni che riescono a conciliare le esigenze di fruizione con

la salvaguardia del bene fruito. Anche le esperienze di integrazione tra natura e cultura hanno contribuito allo sviluppo di politiche di valorizzazione territoriale, all'insegna della qualità e delle specificità culturali locali. L'esperienza maturata dagli enti gestori delle aree naturali protette nell'ambito della cultura materiale e immateriale testimonia l'importante ruolo svolto dai parchi, soprattutto alla luce dei nuovi scenari globali, in prospettiva di politiche sempre più attente alle tematiche culturali tradizionali e alla sostenibilità in molti processi produttivi e gestionali.

Un modello quello dei parchi che si è plasmato nel tempo, confrontandosi e dialogando in funzione del contesto, ma che ha funzionato soprattutto quando ha mantenuto ferme le finalità istituzionali di conservazione di habitat e specie per il raggiungimento delle quali ha stretto alleanze e sinergie. Ciò è stato possibile solo grazie alla presenza sul territorio di un interlocutore con un ruolo chiaro e definito come l'ente gestore, dotato di risorse sufficienti, di consigli direttivi, di comunità del parco, di tavoli, di accordi ambientali, di piani, tutti strumenti oggi paradossalmente messi in discussione per inseguire non meglio precisati risparmi e semplificazioni.

4. Un caso studio: l'indennità Natura 2000

Una delle misure che ci permette di valutare l'efficacia del modello delle aree protette rispetto a RN 2000, ovvero la conservazione della biodiversità con o senza ente gestore, è sicuramente l'indennità Natura 2000 prevista nel Regolamento Comunitario n. 1698/2005 sul Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) che trova applicazione in Italia a livello regionale nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-2013. La misura «Indennità Natura 2000» è finalizzata a compensare i costi e la perdita di reddito per gli agricoltori collegati all'attivazione dei vincoli, obblighi e di-

vieti, derivanti dalle direttive della Rete Natura 2000 e applicate dalle Regioni con le Misure di Conservazione per le Zone di Protezione Speciale (ZPS) e per le Zone Speciali di Conservazione (ZSC), e dei relativi piani di gestione.

Alcune Regioni italiane hanno previsto all'interno del PSR l'attivazione di una misura specifica, in molti casi anche semplificando le procedure per ottenere l'indennità e con obblighi e divieti praticamente ininfluenti per la maggior parte delle attività agricole. La LIPU (Lega Italiana Protezione Uccelli) ha analizzato e confrontato le misure adottate nei PSR realizzati dalle 21 regioni italiane rilevando che habitat e specie di grande importanza europea non vengono praticamente tutelati dai piani regionali nel nostro Paese. In compenso sono molte le misure generiche che occupano gran parte del bilancio senza portare vantaggi significativi all'ambiente. Tra gli elementi negativi che emergono dal rapporto della LIPU, i fondi destinati a misure contenenti interventi (oggettivamente certi) favorevoli alla biodiversità agricola e forestale, pari a circa 1 miliardo di euro, rappresentano solo il 5% delle risorse nazionali. Mentre i fondi attribuiti a misure potenzialmente dannose per la biodiversità rappresentano oltre il 16% del budget (2,9 miliardi di euro). Ebbene, nonostante la scarsa rigidità – e serietà – di tali misure, gran parte di queste risorse sono rimaste inutilizzate, eppure la crisi economica avrebbe fatto ipotizzare una corsa alle indennità Natura 2000, anche da parte delle organizzazioni professionali agricole che, sollecitate, hanno preferito non promuovere indennità Natura 2000 presso i propri assistiti per paura di imprecisati vincoli e obblighi futuri.

L'esperienza del sostanziale fallimento di indennità Natura 2000 dovrebbe far riflettere Regioni e Ministero impegnati a ridimensionare il ruolo dei parchi che, proprio nelle politiche di sostenibilità confermano l'insostituibilità del ruolo di un soggetto preposto a ricercare sinergie e dialogare con il territorio. Quando si arriva a rifiutare risorse economi-

che significa che il dialogo, l'informazione, il confronto, la condivisione non esistono; gli agricoltori e le organizzazioni professionali non hanno avuto un consiglio direttivo o un tavolo presso un parco per discutere, proporre, comprendere le opportunità e le modalità applicative. Così si è creato spazio per la diffidenza, e nel dubbio si è preferito non rischiare, ottenendo lo straordinario doppio risultato di impoverire contemporaneamente gli agricoltori e la biodiversità.

5. Una convergenza necessaria

Per la parte di RN 2000 che ricade in aree protette – attualmente circa il 50% – è previsto un regime particolare che in sostanza vede assorbire nell'area protetta le misure previste per il sito. Una sorta di indiretto riconoscimento della maggiore efficacia dello strumento parco rispetto a RN 2000. Proprio per valorizzare uno degli elementi a carattere maggiormente innovativo della Direttiva Habitat, ossia l'attenzione per la funzionalità degli habitat e dei sistemi naturali, le indicazioni offerte dal Manuale per la gestione dei siti Natura 2000 pongono l'accento sulla centralità dell'allocatione nel quadro del sistema delle aree protette. Ciò testimonia che la RN 2000 non può sostituirsi alla rete dei parchi, ma con questa integrarsi per garantire la piena funzionalità di un certo numero di habitat e l'esistenza di un determinato insieme di specie animali e vegetali. Pertanto, una gestione dei siti della RN 2000 coerente con gli obiettivi che si prefigge la Direttiva Habitat è legata, oltre che alle azioni indirizzate sul singolo sito, ad una gestione integrata dell'intero sistema dei parchi la cui capacità di risposta può attenuare o ampliare gli effetti di tali azioni.

Il quadro giuridico e di governo che si è andato a delineare vede un livello centrale che da un lato determina le misure di conservazione fondamentali per i siti, e dall'altro incoraggia gli enti locali coinvolti a trattare nel modo più

organico possibile la materia, integrando le esigenze della biodiversità nella pianificazione e nella programmazione del territorio e dello sviluppo. In tal senso i piani di gestione possono rappresentare un momento di riflessione globale sulle modalità idonee per l'attuazione delle misure necessarie a garantire agli habitat e alla specie indicate uno stato di conservazione soddisfacente. Misure che si devono rapportare alle esigenze economiche, sociali e culturali dei territori interessati, ed alle particolarità locali in un'ottica di conservazione e sviluppo sostenibile del territorio.

Ma come si è visto nel caso di indennità Natura 2000, queste misure necessitano di un interlocutore istituzionale specializzato che interpreti e dialoghi con le istanze economiche e sociali. Un soggetto che abbia già sviluppato competenze ed esperienze nella gestione di specie e habitat come oggi sono solo i parchi. Esemplificativo in questo senso il caso dell'Emilia Romagna, che – con la Legge Regionale 6/2005, come modificata dalla L.R. 10/2005 e dalla L.R. 4/2007 – ha disposto, una disciplina unitaria della formazione e gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti appartenenti alla RN 2000, anche con l'obiettivo di integrarli nelle strategie unitarie di pianificazione della qualità ambientale, territoriale e paesaggistica, che promuovono lo sviluppo sostenibile della Regione. Tale disciplina riconosce proprio nel sistema regionale delle aree protette il luogo più adatto all'integrazione funzionale delle politiche ambientali e di paesaggio con quelle riferite alla pianificazione e gestione dei siti Natura 2000; mentre alla Regione spetta lo sviluppo dell'azione di indirizzo e coordinamento tra di essi – parchi e RN 2000 – e con quelli interregionali e nazionali. Si tratta di un modello auspicabile per una materia tanto ricca e articolata, in un'ottica di semplificazione e integrazione, capace di cogliere la portata innovativa della normativa comunitaria in esame, e di andare oltre, contribuendo in maniera originale alla protezione della biodiversità locale, all'interno di una rete più grande, capa-

ce di moltiplicarne, potenziandoli, gli effetti grazie all'esperienza sviluppate dalle aree protette.

6. Conclusioni

A vent'anni dalla legge quadro e dalla creazione di RN 2000 ci troviamo in una situazione nella quale il 12% di territorio protetto dai parchi sta per raddoppiare con l'avvio della gestione dei siti di Natura 2000. La logica e il buon senso vorrebbero che si facesse tesoro delle esperienze e delle professionalità sviluppate nel governo della protezione in Italia, come d'altra parte sta accadendo in tutti gli altri Stati membri dove i parchi hanno assunto naturalmente il ruolo di nodi di tutta la rete ecologica, RN 2000 compresa. Da noi invece, anche quando le Regioni hanno affidato le valutazioni d'incidenza e i piani di gestione ai parchi, non l'hanno fatto nell'ambito di un quadro strategico di gestione integrata, anzi, in alcuni casi gli uffici dei parchi sono stati considerati quasi come dei consulenti a cottimo. È vero che permangono oggettive difficoltà nel far convergere ruoli, competenze e professionalità nelle politiche di conservazione e sviluppo sostenibile che le Regioni e il Ministero stanno attuando, ma non sembra che si stiano facendo molti sforzi in questo senso tranne forse che in alcune realtà specifiche come Emilia Romagna.

In generale le criticità principali, che si possono desumere sia dall'esperienza sviluppate che dalla giurisprudenza comunitaria e da quella nazionale, riguardano proprio la difficoltà di diffondere una cultura di valutazione delle esigenze ambientali e della biodiversità nella pianificazione e nello sviluppo dei territori. La parziale convergenza della disciplina tra RN 2000 e aree protette rappresenta una criticità che va affrontata sia per evitare sovrapposizioni, sia per ottimizzare competenze e soluzioni.

Perciò, nonostante i progressi evidenziati in Italia nella

costituzione e gestione di RN 2000, è necessario focalizzarsi sulla necessità – ed opportunità – di accogliere una nuova modalità di governance, che richiede, in perfetta aderenza con il principio dell'integrazione ambientale, di considerare le esigenze della biodiversità nella pianificazione (di cui la valutazione di incidenza nei siti RN 2000 rappresenta soltanto una modalità di misura dell'efficacia) dello sviluppo e nella amministrazione della res publica, in un'ottica di sviluppo sostenibile. L'urgenza di una sistematizzazione organica della materia delle aree protette nasce proprio dall'esigenza di fare chiarezza e di fornire agli enti coinvolti il supporto, non soltanto finanziario, necessario a gestire, proteggere e valorizzare i diversi siti individuati sul territorio.

Anche a tal fine sarebbe importante avviare le attività di monitoraggio degli habitat e delle specie, in quanto passaggio fondamentale per l'innescarsi di un circolo virtuoso di feedback e misure correttive, che a sua volta potrebbe avere effetti positivi sulle modalità di governo dell'ambiente. A tal proposito non si deve trascurare il fatto che, essendo trascorso del tempo dal momento dell'individuazione dei siti che compongono la RN 2000, in alcuni di questi, in particolare quelli ricadenti all'esterno di aree protette, potrebbero non essere state approntate sufficienti misure di conservazione. Perciò sarebbe importante avere uno scenario aggiornato sulla funzionalità della rete italiana, per poter intervenire in maniera mirata soltanto su alcuni aspetti. Tra questi risultano certamente prioritari quelli attinenti l'organizzazione della partecipazione delle istanze locali alle scelte di conservazione, la valorizzazione degli elementi di collegamento tra i siti appartenenti alla rete (come i corridoi ecologici), una precisa definizione degli strumenti di gestione che eviti sovrapposizioni, e il miglioramento del supporto tecnico necessario allo svolgimento di una corretta gestione che faccia tesoro delle professionalità sviluppate nelle aree protette italiane.

LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE NATURALE NEL TERRITORIO ALPINO

Cesare Lasen

Premesse

Le Alpi rappresentano un patrimonio di biodiversità che nel continente europeo svolge un ruolo decisivo, anche paragonandolo ad altri sistemi montuosi. Esse includono, infatti, una parte molto consistente dell'intero patrimonio biologico del continente europeo. L'articolazione orografica, le differenze dei substrati, dei climi e, soprattutto, la storia e la tradizione delle popolazioni che vi si sono insediate spiegano in massima parte tale eccezionale ricchezza. Se da qualche decennio si parla di protezione, significa che sono necessarie misure strategiche per contenere minacce che, come tutti possono osservare, anche i più distratti e i sostenitori di uno sviluppo privo di vincoli, hanno già causato danni rilevanti. L'esigenza di «protezione» non dovrebbe apparire come il frutto di una moda temporanea né, tanto meno, va relegata al ruolo di un afflato bucolico, da ritenersi superato, per quanto encomiabile, ma che non ha inciso, come si poteva sperare, nelle politiche di educazione ambientale che si sono moltiplicate, anche lodevolmente, negli anni '60-'70 del secolo scorso. A livello di politiche dell'UE, il sistema di Rete Natura 2000 rappresenta, pur con i suoi limiti tecnici (misteriose assenze di habitat importanti quali pinete e magnocariceti o discutibili priorità), la risposta e l'iniziativa più significativa finora costruita. Il merito fondamentale di questo ambizioso programma (a volte poi disatteso, nella sostanza più che nella forma, da alcuni paesi o da loro Regioni) è quello di aver posto al centro del-

l'attenzione le politiche di conservazione degli habitat e non solo delle singole specie.

Alcuni fondamenti del concetto di «naturalità»

Le Alpi sono state oggetto di secolari utilizzazioni al punto che parlare di ambienti «vergini» e «incontaminati» appare spesso prosaico, con eccezioni ovvie, ma abbastanza puntiformi e scarsamente rilevanti sul paesaggio, per ambienti estremi (pareti rocciose, creste e aree dirupate quasi inaccessibili) in cui la biodiversità, pur di rilevante influsso emotivo e apprezzabile, localmente, per la presenza di endemismi, risulta necessariamente ridotta, a livello quantitativo. A prescindere dall'espansione urbanistica e dalla rilevante quota di biodiversità introdotta nei sistemi sinantropici (assai diffusi e ben riconoscibili anche a quote elevate), le attività tradizionali di natura agrosilvopastorale sono state quelle che maggiormente hanno inciso sugli attuali assetti paesaggistici e che, ancor oggi, rivestono il maggiore interesse gestionale, trattando di politiche ispirate al concetto di sostenibilità (termine spesso abusato, almeno in politica, e utilizzato strumentalmente, con eccessiva flessibilità; esso dovrebbe significare, anzitutto, durezza). La tendenza a interpretare ogni scelta in chiave puramente economica (spesso gli aspetti relativi alla durezza di un bene non risultano adeguatamente valutati) appare fuorviante. Al fine di evitare che tutti i valori vengano messi nel calderone e soggetti a indicizzazione (moda che in termini pianificatori ha fatto il suo tempo), va fatto valere un principio fondamentale. La NATURALITÀ di un ecosistema è un valore «intrinseco», non «monetizzabile».

Alcuni stereotipi nell'idea, spesso confusa, di naturalità

I mezzi di comunicazione di massa ci prospettano sovente un'idea di naturalità superficiale, se non spesso anche falsata. Si richiamano immaginari costruiti dall'uomo, ad esempio i prati o certi boschi coltivati. In generale ci viene spesso prospettata come reale un'idea di natura che corrisponde a situazioni ordinate, pulite. In realtà ci si dovrebbe avvicinare di più a situazioni di «wilderness», che implicano disordine, consapevoli che esse, a volte, potrebbero apparire paesaggisticamente meno gradevoli, soprattutto in difetto di una sensibilità che manca a intere generazioni cresciute in ambienti in cui il concetto di «Natura» viene equiparato a quello di «verde», pur se del tutto artificiale. Questo ormai vale non solo per le generazioni cresciute in città. Altre volte si tende a confondere l'idea di naturalità con quella di biodiversità. Si tratta di valori e componenti entrambe fondamentali, ma non sempre associabili. Spesso, anzi, aree con elevata biodiversità sono il frutto di gestioni meritorie, apprezzabilissime, ma «orientate», derivanti da attività umane. Il caso dei prati regolarmente falciati, soprattutto di quelli magri e non concimati, sempre più una rarità, è esemplificativo.

Gli elementi che caratterizzano la fase attuale di evoluzione del paesaggio alpino

L'abbandono dell'agricoltura cosiddetta tradizionale è alla base di cambiamenti epocali, che sono sotto i nostri occhi. Raramente essi vengono interpretati e recepiti positivamente. Ad esempio l'aumento della superficie boschiva e il degrado dei prati rappresentano l'apice di una fase di transizione che sta sottoponendo gli ecosistemi prossimo-naturali a pressioni molto rilevanti che si sommano a quelle derivanti da processi naturali, fisiologici sì, ma di regola

graduali nel tempo. La tradizionale gestione sapiente e «ordinata» (fondata sulla durezza del bene, in ottica di lungo termine) viene sostituita da due tendenze estreme, entrambe, in misura certo differente, deleterie per la conservazione della biodiversità. Da un lato l'abbandono che sta favorendo stadi di incespugliamento di scarso pregio, ma favorevoli ad alcune specie animali, ad esempio. Dall'altro l'intensificazione delle colture e dello sfruttamento che rappresenta, in ogni caso, un impoverimento delle risorse del suolo. L'aumento dell'azoto e dei nutrienti, in montagna, è destinato ad avere effetti negativi, secondo recenti ricerche svizzere, per secoli. A tal proposito, semplicemente leggendo i notiziari della Cipra, si evince che proprio le aree montane sono quelle maggiormente interessate e penalizzate dal «global change». Inoltre, fatto che francamente appare sorprendente e in controtendenza, alcuni appetiti speculativi stanno interessando proprio aree di elevata naturalità e protette, al fine di realizzare impianti (sport invernali soprattutto, ma anche nuove captazioni idriche, dighe, ecc.) che per quanto ben mascherati o progettati secondo tecniche innovative, rappresentano in ogni caso un ulteriore indebolimento della naturalità degli ecosistemi e della rete ecologica.

Strumenti di lettura dell'attuale scenario evolutivo del paesaggio alpino

I progressi scientifici e l'introduzione di tecnologie evolute hanno illuso circa la possibilità di controllare i fenomeni a distanza. Certo ci sono nuove opportunità (da leggere sempre positivamente), ma oltre ad essere spesso costose, sappiamo che esse non risolvono il problema e spesso rilevano modificazioni ovvie, con l'unico pregio di un avallo strumentale e quantitativo. La lettura diretta dei cambiamenti che interessano il territorio (si stanno verificando anche pro-

cessi epocali che comportano perdita di identità e penalizzano la già scarsa attrazione verso le nuove generazioni, che sentono assai marginale il legame con il «terreno») resta il presupposto essenziale. L'analisi vegetazionale, comunque essa venga condotta, è lo strumento più completo e di sintesi capace di rivelare il risultato delle diverse interazioni tra fattori climatici, edafici e storico-antropici. Oltretutto essa si fonda su metodologie standardizzate e replicabili che hanno circa un secolo di storia e che forniscono, quindi, dati comparabili. Non si dovrebbe mai rinunciare ad investire in conoscenze di base riguardanti i singoli gruppi di organismi, vegetali ed animali. Le check-list sono sempre più essenziali per consentire di governare qualsiasi cambiamento ed assumere le conseguenti decisioni gestionali. Se è vero che alcuni errori del passato sono imputabili a forme di egoismo speculativo, risulta altrettanto evidente che alcuni scempi ed errori derivano da scarsa conoscenza e sottovalutazione (come dire: trattasi di fatti colposi, non dolosi).

Alla ricerca degli indicatori

Premesso che senza conoscenze di base e dati aggiornati, qualsiasi soluzione appare inadeguata, è comprensibile che si cerchi di individuare, a livello ecosistemico, degli indicatori che possano essere assunti quali riferimenti per valutare lo stato del sistema, anche se si è consapevoli che sostituire completamente una «valutazione esperta», fondata sul rilievo diretto del terreno, appare aleatorio. Quello degli indicatori ecologici è uno dei filoni di ricerca più gettonati in questi ultimi tempi. Esistono esperienze già consolidate, ma si tratta in generale di approcci parziali, essendo ancora all'inizio e sono certamente necessari ed auspicabili nuovi apporti. In buona approssimazione, sempre a titolo esemplificativo, ricercatori tedeschi hanno messo a fuoco un indice di eutrofizzazione per i laghi e gli stagni fondato su

valori da 1 a 5 attribuiti a specie «ombrello». Per i sistemi erbacei sono spesso le orchidee al centro dell'attenzione, ma esse sono sì molto utili, ma raramente decisive, constatato che prediligono spesso situazioni ecotonali, risultando, quindi, più indicatori di gestione che di naturalità. Il valore ecologico delle singole specie, almeno di quelle notoriamente più «stenoecie» (particolarmente legate a singoli fattori ecologici, quindi assai selettive) è in sé un valido indicatore. Più significativo, spesso, è il valore fornito dalle comunità vegetali, alle quali, secondo l'area e la regione in cui insistono, si possono attribuire valori diversi. Rarità, naturalità, valore fitogeografico, sono solo alcuni parametri, che si potrebbero sintetizzare in un indice complessivo, che può essere chiamato di «Qualità naturalistica», e che ha trovato alcune valide applicazioni. Gli habitat, intesi e concepiti secondo la classificazione di Natura 2000, rappresentano un passo avanti, ma non sono esaustivi, sia per la già segnalata mancanza di alcuni di essi, sia per l'assenza di classi di vegetazione con significato ecotonale (es. orli e mantelli). Solo in parte il problema è superabile ricorrendo ai «mosaici», soluzione tecnico-cartografica che lascia più margini alle scelte gestionali. Un approccio del tutto simile potrebbe essere sviluppato per le specie animali, con l'ovvia constatazione che, spesso, essi risultano più sensibili alla struttura della vegetazione che non alla sua composizione floristica.

Regole e principi da ritenere basilari

La priorità resta l'individuazione di aree aventi elevata qualità naturalistica, i cosiddetti biotopi e gli hot spot. Essi dovrebbero essere i nodi di eccellenza della «Rete». Le aree protette, parchi soprattutto, dovrebbero essere già i gangli eccellenti del sistema, ma si rileva facilmente come ciò non sia affatto scontato e non manchino situazioni confuse che richiamerebbero l'urgenza di un sistema di classificazione

mai affrontato seriamente e che potrebbe contribuire a differenziare aree con qualità naturalistiche molto distanti, oggi soggette a normative uniformi spesso inadeguate. Attualmente i rischi maggiori sono legati alla continua frammentazione degli areali, derivante da eccessiva pressione in alcune aree, in cui le amministrazioni locali, senza soldi, risultano facilmente ammaliate da prospettive di guadagno, sia pure minime e limitate, e a nuovi progetti infrastrutturali che interessano aree rimaste abbastanza integre. Per esperienza maturata si appalesa che l'interpretazione solo burocratica (che serve da copertura) dei principi della rete natura 2000 potrebbe essere insufficiente a contrastare il fenomeno. Per superare tale «impasse» risulta necessario pensare non solo in termini puntuali, o di cartografie statiche, ma con un approccio fondato sull'intero ecosistema e sulla Rete. A volte, sempre per esperienza diretta, si verifica che una singola azione o intervento che potrebbe avere un impatto in sé sopportabile, è seguita, con procedura diversa, da interventi analoghi, anch'essi limitati, ma la cui somma risulta potenzialmente assai incisiva e contribuisce ad erodere il capitale naturalistico, frammentando sempre di più gli areali, indebolendo la rete e compromettendo la capacità di resilienza dell'intero ecosistema. Per quanto concerne ecosistemi prossimo-naturali, soggetti a gestione limitata ma comunque attiva, l'indicazione di base, maturata sull'esperienza di 40 anni di osservazioni dirette, è quella di favorire, in ogni caso, forme gestionali flessibili e differenziate, evitando semplificazioni e razionalizzazioni che penalizzano la biodiversità. In altri termini le specie sono in grado di migrare, e di trovare da sole la loro nicchia, se trovano condizioni intermedie che l'eccesso di semplificazione (tendenza attuale), al contrario, impedisce. Un esempio può chiarire meglio di ogni altro tale concetto. Rilevando prati in Comelico (ma il fenomeno è diffuso anche altrove), per effetto delle liquamazioni, le aree a narredo (habitat prioritario 6230*) sono sempre più rare e tendono

a scomparire. Le specie che caratterizzano il nardeto, prato magro e di suolo acido, si rifugiano all'orlo del bosco e sui pendii più acclivi dove non si arriva con la fertilizzazione. Naturalmente esistono habitat potenzialmente più fragili che esigono maggiore rispetto ed attenzione anche quando la loro qualità è ridotta e sono in parte (non irreversibilmente) degradati. Tra questi vi sono le zone umide, torbiere e sorgenti in particolare, i prati arido-steppici e, più in generale, le situazioni meno mesofile.

A proposito di indicatori gestionali

In alcune regioni alpine, per il mantenimento di situazioni valutate positivamente, sono stati messi a fuoco sistemi di incentivazione economica. Si dovrebbe riuscire a trasformare tali iniziative, senza dubbio lungimiranti, in strumenti per valutare la buona gestione piuttosto che premiare la qualità in origine del sito, classificato a livello tipologico (esempio prato magro, piuttosto che di montagna).

Per quanto concerne i sistemi erbacei, si osserva che in termini generali dovrebbe essere avviato un programma serio e realistico per favorire i veri prati falciati, piuttosto che forme di pascolo o prato-pascolo raramente migliorative delle condizioni degli habitat. In aree sufficientemente estese, sarebbe interessante introdurre misure di differenziazione gestionale, ad esempio, evitando di concimare in modo univoco tutta la superficie, alternando negli anni e comunque privilegiando le vocazionalità espresse dalla situazione orografica locale. Nel caso delle foreste, nessun dubbio che, pur nel rispetto di tradizioni secolari, la priorità debba essere attribuita all'esigenza di promuovere la formazione, nel medio-lungo periodo, di boschi prossimo-vegetati, con alberi di notevole taglia, abbondante legno morto, disturbo ridotto. Alcuni licheni, notoriamente, funzionano da indicatori di continuità ecologica. Il progetto, veramente

interessante, del censimento dei boschi vetusti, promosso dal MATTM, e coordinato dall'Univ. di Roma si è purtroppo arenato, per carenza di fondi e, forse, anche per insufficiente cultura e determinazione. Esso meriterebbe, al contrario, di essere esteso ai parchi regionali e all'intero territorio. Non sarebbe certo un delitto pensare che almeno l'1 o il 2% dei boschi italiani fossero destinati a riserva forestale e lasciati quali campione in bianco per valutare gli effetti dei cambiamenti climatici sugli ecosistemi più naturaliformi.

Il ruolo delle aree protette

Prima ancora che in Europa si sviluppasse la rete natura 2000, le migliori iniziative di conservazione erano quelle derivanti dall'istituzione di parchi e riserve naturali. Alcuni di essi, o quasi tutti, infatti, sono sorti per tutelare specie singole o ecosistemi di particolare pregio. Inutile negare che il loro ruolo si sia un po' annacquato negli ultimi tempi ed essi siano stati utilizzati spesso quali strumenti di promozione turistica (fattore certo apprezzabile in sé) relegando a margine, molto a margine, il ruolo di difesa dell'ecosistema e dei valori naturalistici (nei fatti, almeno), al punto che in alcuni di essi sono stati autorizzati interventi certamente discutibili. Alcune buone pratiche e sperimentazioni avviate nelle aree protette possono risultare trasferibili anche ai territori limitrofi, in particolare nei siti della rete natura 2000. Gli sforzi di un ventennio hanno visto luci ed ombre, certo, ma almeno le luci, con preziose indicazioni, dovrebbero essere oggetto di adeguate politiche di valorizzazione. L'attuale involuzione del sistema «parchi e aree protette» nel nostro paese, è palese e preoccupante, in assenza di un qualsiasi tipo di politica. Molti di essi sono in una situazione preagonica e privi di prospettiva anche nel breve termine. Ciò è in controtendenza con la situazione a livello europeo e planetario.

Le minacce incombenti

Inutile sottolineare il quadro, fosco certamente, in cui si dibatte la politica di conservazione e tutela delle risorse naturali (che sono per l'uomo, non contro, e soprattutto una garanzia per il futuro). Tuttavia può essere opportuno richiamare alcune minacce, tra quelle che maggiormente gravano sugli equilibri ecologici del sistema alpino. Anzitutto la ulteriore frammentazione di aree sub-integre. Incredibilmente, anziché razionalizzare le infrastrutture esistenti, si continua a puntare su lembi di territorio che finora sono stati complessivamente risparmiati. Ciò che sorprende è che si interessino anche aree protette quali siti natura 2000, biotopi e territori inseriti nel patrimonio mondiale Unesco. Di particolare importanza, per le conseguenze a lunga scadenza, sottovalutate, è la diffusione di sistemi di agricoltura e di allevamento intensivi. Lo smaltimento dei liquami, a seguito della direttiva europea sull'azoto, invita i proprietari di aziende di pianura a prendere in affitto terreni montani da utilizzare per liberarsi dei residui organici. Le conseguenze sulla vegetazione e sull'assetto naturalistico sono facilmente intuibili con peggioramento anche della qualità paesaggistica, oltre che della biodiversità. Sui cambiamenti climatici ci sarebbe molto da discutere, ma è prematuro trarre conclusioni, anche se i dati sperimentali raccolti in questi ultimi anni confermano l'innalzamento termico medio e la diffusione di eventi estremi. Localmente si hanno dati significativi su alcune specie e sull'innalzamento del limite del bosco. Preoccupa molto la gente e gli amministratori locali il fenomeno dell'abbandono (mancata cura); esso può essere considerato deleterio per la biodiversità a breve-medio termine, e può anche indurre a valutazioni negative sul paesaggio. Ma non va demonizzato in termini di recupero di naturalità, proiettato su tempi medio-lunghi. Già ben noto è il fenomeno della diffusione di specie aliene, sottovalutato inizialmente ed ora esploso nei fondovalle, al punto

da poter essere considerato un indicatore di «disturbo antropico». I danni, diretti e indiretti, non sono ancora stati valutati adeguatamente.

Nuove idee e prospettive

Si concorda con l'importanza di sostenere forme di tutela attiva, fondamentali per garantire apprezzabili livelli di biodiversità e per non perdere caratteri identitari del paesaggio. Ma ciò non basta e, indubbiamente, occorre investire nell'individuazione di spazi prossimo-naturali, per favorire il recupero della wilderness, dimensione essenziale anche per lo spirito umano oltre che per gli organismi viventi. In particolare il problema si pone, come accennato, per le aree a vocazione forestale. Le formazioni erbacee, peraltro (basti pensare al fascino inimitabile dei pascoli in fiore), sono essenziali e connaturate nel paesaggio alpino. Esse sono state fortemente penalizzate dall'evoluzione dei sistemi colturali e di allevamento (ad esempio scarsa turnazione, greggi lasciati senza custodia). Le zone umide (sorgenti, torbiere, laghetti) restano habitat di fondamentale importanza biogeografica e meritano ancora priorità di conservazione e anche interventi di ripristino, ove possibile. Ancorché degradati e ridotti, infatti, restano essenziali per molte comunità animali. Un fenomeno da seguire con sempre maggiore attenzione è quello relativo al ritorno dei grandi predatori, ciò che sta suscitando più problemi di carattere sociale che non a livello ecologico. Sul ritorno e sulle reintroduzioni, più o meno mirate, non è questa la sede adatta, ma vi sono indizi assai interessanti (pur se ancora deboli per ritenere che si sia sulla buona strada). Al contrario, va pur rilevato, certe densità di ungulati, o di cinghiali, favoriscono la degradazione di alcuni tipi di vegetazione e ciò crea problemi gestionali e di controllo numerico che non dovrebbero essere strumentalizzati a fini venatori. Le aree protette dovreb-

bero essere un vero laboratorio nel quale le ricerche di base meritano di essere incrementate. Errata è la convinzione che il livello di conoscenze abbia raggiunto livelli soddisfacenti (valido solo per alcune aree geografiche e per alcuni gruppi tassonomici). Una corretta gestione degli ecosistemi è possibile solo con adeguati livelli di conoscenza e delle dinamiche evolutive di specie singole e biocenosi. Compito primario di ogni area protetta deve restare quello di conoscere il territorio di competenza, al miglior livello possibile, e le sue interrelazioni con le aree limitrofe. Negli ultimi decenni si sono moltiplicati i convegni e le pubblicazioni sul paesaggio e sulle reti ecologiche. Necessita un cambio di passo e di prospettiva per evitare che le nobili intenzioni restino ancorate alla fase degli auspici o nella mente dei pianificatori. Interventi di riqualificazione seri richiedono, infatti, adeguate risorse e devono entrare nella dinamica economica (esistono anche strumenti urbanistici per poterli favorire) e nelle scelte di fondo allo stesso livello delle opere infrastrutturali, anzi, ne devono essere parte integrante e costituente. La Rete Ecologica va ritenuta la più fragile, e quindi la più importante, fra tutte le reti «infrastrutturali».

INTEGRAZIONE E LEALE COLLABORAZIONE DELLE AREE PROTETTE DEL TRENINO

Claudio Ferrari

Premessa

In questo momento di profonda crisi del sistema dei parchi italiani, oltre a denunciare la miopia, l'ipocrisia, la irresponsabilità di chi lo sta conducendo allo sfacelo, credo sia doveroso analizzare anche i nostri errori e quali possano essere le correzioni di rotta che ci spetta intraprendere urgentemente.

Da tempo sono convinto, per esempio, che una delle tare del nostro sistema, causa di enormi disastri, sia l'autoreferenzialità, derivante probabilmente da un presunto «primato etico» di cui ci sentiamo testimoni. Da qui il nostro parlarci (e piangerci) addosso, la nostra aristocratica certezza di avere sempre ragione, una sorta di autismo che ha reso raro l'ascolto e difficile il confronto e l'integrazione delle nostre politiche con quelle degli altri – dall'agricoltura, al turismo, dal mondo venatorio alle infrastrutture – che, guarda caso, contano molto più di noi.

A conti fatti abbiamo scarso seguito popolare e scarso peso politico. Per uscire dal nostro ghetto abbiamo assoluto bisogno di alleanze e per riuscirci dobbiamo prima di tutto cambiare linguaggio, farci capire più facilmente, cercando una nuova maniera di comunicare il valore straordinario e le straordinarie potenzialità, anche in termini sociali ed economici, della tutela della Natura.

Non è possibile che a vent'anni dalla legge quadro non si sia ancora riusciti a veicolare nella società italiana la nuova immagine dei Parchi, il nuovo ruolo che vogliono giocare

nei processi di sviluppo locale, e si debba ancora giocare in difesa rispetto ai più beceri luoghi comuni.

Occorre davvero cambiare passo e sperimentare nuove vie.

Sono convinto che l'approccio etico alla conservazione vada accompagnato da un approccio più utilitaristico, misurando in Euro i servizi ecosistemici erogati dalle aree protette e dalla biodiversità e facendo *marketing* sul fatto che la tutela della natura non è fine a se stessa, ma è rivolta in fondo a migliorare la qualità della vita del consorzio umano.

Anche per queste ragioni non me la sento di aggiungere le mie preoccupazioni al lamento generale del mondo dei Parchi italiani, benché non manchino gli spunti: per «competenza territoriale» avrei potuto affrontare come minimo due importanti criticità di oggi riguardanti la vicenda del nuovo assetto organizzativo del Parco Nazionale dello Stelvio e il difficile decollo gestionale delle Dolomiti Patrimonio dell'Unesco.

Preferisco invece affrontare un altro tema, di pari attualità, che aiuta a guardare al futuro con maggiore fiducia.

Non tanto per contrapporre l'ottimismo della volontà al pessimismo della ragione, quanto piuttosto per dare il mio contributo propositivo nell'impegno di immaginare scenari nuovi in cui collocare le politiche delle aree protette, credo sia interessante presentare la nuova sfida di cambiamento in cui è proiettato il sistema delle aree protette della Provincia Autonoma di Trento.

Do la precedenza, insomma, alla concretezza dei progetti e alla visione di prospettiva.

La Rete di Riserve

Il sistema delle aree protette della Provincia di Trento, accanto ai due parchi naturali provinciali e al settore trentino del Parco Nazionale dello Stelvio, che interessano da soli

il 16,1% del territorio provinciale, è articolato in una miriade di altre aree protette che riguarda un altro 13,6% del territorio. Parliamo di 293 aree protette di diverso tipo, che coinvolgono più del 90% dei Comuni trentini. Anche escludendo le 158 riserve locali, costituite da territori di limitata estensione, rimangono 135 aree tra SIC/ZSC, ZPS, Riserve Naturali provinciali (gli ex Biotopi), aree di protezione fluviale. Nel loro insieme costituiscono un sistema molto polverizzato, poco conosciuto, poco valorizzato e gestito centralmente, con oggettive difficoltà, dalla Provincia, che fatica di fatto ad attuare quella politica di tutela attiva che le stesse misure di conservazione generali per le ZSC – approvate di recente dalla Giunta provinciale – individuano come indispensabili per una corretta gestione.

Oggi è un sistema di cui ci si accorge solo quando nei vari processi autorizzativi spuntano i vincoli, convalidando in qualche modo la vecchia equazione area protetta = ostacolo.

Per superare questa situazione la Legge Provinciale 23 maggio 2007, n. 11 «Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette»¹ ha tradotto in termini istituzionali il concetto di rete ecologica e di «coerenza» di cui parla la Direttiva Habitat, ideando un nuovo soggetto cui può essere affidata la gestione delle aree protette: la «Rete di Riserve» sul cui decollo gravano ancora pesanti incertezze, ma che, potenzialmente, può aprire scenari di grande interesse gestionale e sociale.

La Rete di riserve va a configurare sistemi territoriali che, per valori naturali, scientifici, storico-culturali e pae-

¹ La L.P. 23 maggio 2007, n. 11 è la nuova legge di riordino complessivo e coordinato dell'intera normativa riguardante la gestione delle foreste, delle aree protette e delle sistemazioni idraulico-forestali. La novità di questa legge consiste nel riconoscere l'importanza della gestione attiva del territorio, per scongiurare il rischio dell'abbandono, al fine di coniugare lo sviluppo sociale ed economico con la tutela delle risorse naturali, mediante la partecipazione attiva e responsabile delle Comunità locali.

saggistici di particolare interesse, o per le interconnessioni funzionali esistenti tra i suoi nodi, si prestano a una «gestione unitaria, con preminente riguardo alle esigenze di valorizzazione e di riqualificazione degli ambienti naturali e seminaturali e delle loro risorse, nonché allo sviluppo delle attività umane ed economiche compatibili con le esigenze di conservazione».

La coerenza della rete delle aree protette provinciali «è assicurata dall'individuazione di corridoi ecologici, intesi come aree di collegamento funzionale tra le diverse aree protette che, per la loro struttura lineare o per il loro ruolo di raccordo, favoriscono i processi di migrazione, di distribuzione geografica e di scambio genetico delle specie selvatiche».

Non sono state definite forme precostituite o formule per l'attivazione di reti, lasciando in questa prima fase piena libertà ai Comuni interessati di formare le reti più confacenti, benché le aggregazioni delle aree protette dovrebbero seguire logiche di tipo eco-funzionale oltre che di tipo politico/amministrativo.

La rete di riserve viene attivata su base volontaria dai Comuni interessati attraverso un *accordo di programma* con la Provincia. Attraverso questo accordo si individua nei comuni o loro forme associative o nella comunità di valle il soggetto responsabile per la conservazione delle riserve in essa comprese e per la predisposizione del piano di gestione.

La «volontarietà» della loro attivazione da una parte rassicura le parti sociali storicamente più diffidenti nei confronti delle aree protette, mettendole al riparo da presunti «colpi di mano», ma dall'altra «obbliga» i proponenti a cercare, attraverso un processo partecipativo reale, quelle alleanze che alla lunga si riveleranno essenziali per la riuscita di un progetto di area protetta.

Con il medesimo approccio partecipativo viene predisposto il piano di gestione della rete, approvato e monitorato dalla Provincia, che contempla sia la conservazione e la tutela attiva, in coerenza con le misure di conservazione

generali, sia la parte della valorizzazione compatibile, ai fini dello sviluppo locale.

Questo disegno corrisponde pienamente a due principi di fondo del nuovo Piano Urbanistico provinciale:

- il *principio di sostenibilità*, che si traduce nella ricerca e nella costruzione delle sinergie tra il sistema ambientale, quello socio-culturale e quello economico-produttivo e si concretizza nella ricerca e nell'integrazione delle esternalità positive tra tali sistemi;
- il *principio di sussidiarietà responsabile*, secondo il quale la pianificazione e gestione del territorio si colloca al livello istituzionale più efficiente rispetto alla responsabilità e ai problemi nonché a più diretto contatto con le esigenze locali.

Si badi che sui medesimi principi di fondo, benché all'epoca diversamente formulati, sono nati anche i due Enti Parco provinciali. Anche in quel caso, infatti, la L.P. 18/88 introduceva, per la prima volta in Italia, la scelta di affidare alle comunità locali la piena responsabilità politica e gestionale dei Parchi come preconditione per la loro stessa operatività.

Sappiamo ora che si è trattato di una sfida faticosa, ma vincente: su questa piattaforma politico-culturale i Parchi sono stati strumento per una saggia autoregolamentazione del territorio e hanno contribuito davvero alla crescita delle comunità coinvolte, più di altre oggi consapevoli del valore strategico della conservazione dell'ambiente nello sviluppo dei propri territori.

La positiva esperienza dei parchi trentini sta a confermare che anche nella protezione della natura è necessario un approccio democratico, oggi riproposto anche per le Reti di riserve. Ancora una volta, insomma, la Provincia di Trento, si candida ad essere laboratorio istituzionale per la conservazione della natura.

Finora sono due le Reti di riserve attivate, e altrettante sono in corso di definizione. Per esse, a seguito di processi par-

tecipativi reali, è prevista la stipula dell'accordo di programma entro la fine dell'anno in corso. Ma numerosi altri territori si stanno incamminando su questo percorso, anche in coincidenza con l'avvio di una nuova stagione pianificatoria a livello di Comunità di Valle², conseguente alla profonda riforma istituzionale avviata dalla Provincia Autonoma di Trento.

Una volta costituite, le reti di riserve entrano di diritto nel «Coordinamento provinciale delle aree protette del Trentino» insediatosi di recente, che rappresenta il tavolo di confronto e di scambio tra aree protette in cui i Parchi storici saranno chiamati a trasferire ai nuovi soggetti le buone pratiche sperimentate negli anni, contribuendo così a «fare sistema».

Ma c'è di più.

Le reti di riserve rappresentano di fatto lo scheletro istituzionale per dar corpo ad un progetto di «rete ecologica provinciale».

Collocare il sistema delle aree protette nell'ambito di una rete ecologica provinciale comporta una revisione radicale della politica della conservazione in Provincia di Trento, con importanti ricadute gestionali e strategiche.

In questo progetto la Provincia, cui rimane la piena responsabilità nei confronti dell'Unione Europea sulla gestione della rete Natura 2000, si riserverà un ruolo forte di indirizzo strategico e propulsione del sistema, attraverso un disegno a scala regionale che, a partire da una banca dati aggiornata e condivisa, vada a definire:

- le priorità tutelari della provincia, nell'ambito della rete Natura 2000, verso cui indirizzare gli sforzi della gestione e del monitoraggio;

² La L.P. 16 giugno 2006, n. 3 Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino, ha previsto l'istituzione di un nuovo ente pubblico la Comunità di Valle, costituito dai comuni appartenenti al medesimo «territorio» per l'esercizio di funzioni, compiti, attività e servizi nonché, in forma associata obbligatoria, delle funzioni amministrative trasferite dalla Provincia ai comuni.

- la connettività ecologica – anche fuori dalle aree protette, per analizzare in particolare la «permeabilità» degli agroecosistemi e dei fondovalle urbanizzati – e sulla frammentazione, per avviare un dialogo con la pianificazione infrastrutturale;
- e, infine, la programmazione, in una visione generale e integrata, della tutela attiva a livello provinciale che terrà conto anche delle numerose connessioni con le zone Natura 2000 limitrofe alla provincia.

Sotto la maglia di questi indirizzi generali opereranno le Reti di riserve, tramite le quali le azioni in favore della naturalità diffusa, la gestione della connettività ecologica, la pianificazione della tutela attiva andranno ad informare anche i piani territoriali di livello locale, traducendo così un preciso indirizzo contenuto nel PUP, che affida «alla pianificazione della Comunità di Valle il compito di approfondire le indicazioni del PUP sulle *reti ecologiche* e ambientali attivando ad esempio le reti di riserve», in azioni concrete.

Si tratta, certo, di una scelta molto pragmatica che tiene conto dell'impraticabilità della gestione centralizzata di un patrimonio tanto frammentato quanto bisognoso di cure capillari quale è il sistema delle Riserve naturali e Natura 2000 in Trentino.

L'obiettivo, però, è quello di andare oltre alle reti ecologiche tradizionali, che focalizzano la loro attenzione esclusivamente sugli aspetti bioecologici, per abbracciare il concetto di «rete ecologica polivalente», un modello di gestione sostenibile del territorio in cui le politiche ambientali rivolte alla conservazione e alla valorizzazione della biodiversità si integrano organicamente in quelle economiche e sociali, diventando un'infrastruttura base per lo sviluppo sostenibile locale³.

³ Questo approccio, peraltro, corrisponde a quello stabilito dal recente Piano Territoriale Regionale della Lombardia, che riconosce alla rete

In altre parole, si tratta di un approccio multilivello e multisettoriale in cui si definiscono le *responsabilità* tra Provincia e Comuni/Comunità di valle e si mira all'integrazione della conservazione nelle politiche agricole e forestali, in quella turistica, nella gestione delle acque e delle opere infrastrutturali. Nel laboratorio delle aree protette, insomma, ci si va a «sporcare le mani» operando con gli altri attori dello sviluppo, per applicare in modo creativo una combinazione di saperi tradizionali, identità e scienza, ponendosi in una prospettiva di lungo respiro che si propone di conquistare il consenso delle comunità locali e della più vasta opinione pubblica.

Particolarmente strategica sarà l'alleanza con l'agricoltura che, nel contesto alpino, può diventare la miglior alleata delle aree protette, traendone pari vantaggi e, attraverso il PSR, mettere in campo le risorse necessarie alla politica di conservazione attiva e di naturalità diffusa.

E quanto al turismo, è evidente il vantaggio reciproco di entrare in sinergia, piuttosto che in conflitto. Il connubio tra un sistema capillare di aree protette di grande valore scenico e naturalistico e, nei parchi, anche già ben organizzato, e un'organizzazione di promozione turistica che vanta ottime carte in termini di professionalità e di risorse economiche come Trentino Marketing, può sostenere l'immagine di un Trentino di qualità, naturale, bello, ben gestito e far decollare un progetto di turismo sostenibile basato sull'idea del Trentino come «Terra dei parchi», allo stesso modo in cui è la Terra degli sport invernali. Con quel che conseguirebbe, in termini di disponibilità finanziarie alla conservazione, per sostenere l'autenticità di questa immagine.

Questa strategia di sussidiarietà verticale e orizzontale richiederà necessariamente l'attivazione di processi parte-

ecologica un ruolo strategico per lo sviluppo regionale, inserendola tra le infrastrutture prioritarie.

cipativi reali, per forum territoriali in tutti gli angoli della Provincia di Trento, con il fondamentale coinvolgimento delle istituzioni, delle categorie, delle associazioni e dei semplici cittadini, costruendo relazioni con quelle parti della società finora rimaste estranee alla cultura ambientale.

Potrà scattare così un doppio *click* culturale in grado di sdoganare le aree protette: in orizzontale, per quanti intenderanno partecipare con propri investimenti ad un progetto di crescita senza degrado, una radicata comprensione del valore economico della tutela della natura e dei servizi ecosistemici; mentre, in verticale, sarà l'occasione per rendere davvero popolare il tema della conservazione, facendo leva sulla tradizione di buon governo e sull'orgoglio di sentirsi custodi di un territorio, così che i principi della tutela della natura riemergano come un patrimonio culturale condiviso della nostra comunità e come una nuova «Regola» di gestione territoriale.

PARCHI E BIODIVERSITÀ, NELLE POLITICHE DELL'UE

Massimo Sargolini

Le questioni dei parchi, nel nostro paese, si sono presentate, per troppo tempo, in modo asfitticamente separato rispetto alle questioni territoriali. Da questa concezione è discesa una legge quadro sulle aree protette (1991) che ha preferito parlare di sostitutività del piano per il parco rispetto ad ogni altro strumento urbanistico piuttosto che di raccordo tra i diversi livelli della pianificazione. Sullo sfondo, purtroppo, c'è una paura ancestrale che l'ambientalismo nostrano ha nutrito, per tanto tempo, per tutto quello che può essere riconducibile all'azione «diabolica» del progetto.

Avanzamenti europei (Convenzione europea per il paesaggio, numerosi appuntamenti guidati dall'IUCN, a partire dal decalogo di Adrian Phillips) hanno mosso acque stagnanti sebbene non siano mancate le consuete opposizioni, ... Malgrado tutto, il cambiamento è in atto e, finalmente anche in Italia, si scopre che non è possibile intervenire sugli ambienti di pregio solamente con mere azioni difensive.

Il paesaggio potrebbe avere un ruolo straordinario nel raccordare le politiche ambientali con quelle territoriali ma le frange più retrograde dell'urbanistica (che imperversano) ancora sembrano non comprendere che è necessario mettere in conto un rapporto proattivo con queste tematiche e non considerarle altra cosa rispetto all'Urbanistica. Peralto, se c'è una vera novità che la Convenzione europea per il paesaggio introduce è proprio quella di invitare il paesaggio a fare i conti con la questione territoriale nelle sue molteplici espressioni.

L'ampiezza e l'intensità del rapporto *tra città e natura* è stata fino ad ora utilizzata, e soprattutto intesa, come un'argomentazione condivisa ma di ordine superiore che rimandava ad una complessità estranea al disegno urbano, poco pertinente rispetto ai problemi contingenti locali, amministrativi e produttivi, priva di ricadute sulle scelte operative localizzative, attuative e di dettaglio.

Se provassimo a monitorare le ricadute che piani per il paesaggio o piani di grandi parchi hanno avuto nel disegno del territorio, alla scala comunale, ne discenderebbe un risultato piuttosto avvilente. Principi e nuovi paradigmi che la questione ambientale solleva, privi delle necessarie implicazioni pratiche e operative, di disegno e di gestione, e relegati ad un'altra temporalità, non incidono sulle trasformazioni relativamente rapide dell'urbanizzazione diffusa e diventano una giaculatoria di buone intenzioni.

Le aree protette toccando, in modo diretto e indiretto, più di un terzo del territorio italiano potrebbero invece divenire (insieme alla rete delle infrastrutture ambientali, al sistema delle aree residuali e di quelle dismesse) i nuovi ancoraggi spaziali nella riorganizzazione territoriale. Purché questi elementi si considerino componenti della struttura del territorio e non paramenti di pura cosmesi per la definizione di equilibri formalmente ed esteticamente degni di nota.

La pervasività di queste tematiche dovrebbe far riflettere chiunque si interessi di governo del territorio, ma questa sembra una via difficile da percorrere in Italia e la UE non ha titolo per intervenire sulle questioni del governo del territorio dei singoli paesi.

Però la UE potrebbe vigilare affinché l'accesso ai finanziamenti europei che interessano la gestione del territorio risponda a logiche di sistema, con particolare attenzione ai rapporti tra:

- 1) le politiche per la biodiversità e quelle per il paesaggio;

- 2) le politiche per la biodiversità e quelle per l'infrastrutturazione ambientale;
- 3) le politiche per la biodiversità e quelle per l'agricoltura;
- 4) le politiche per la biodiversità e quelle per il fabbisogno abitativo;
- 5) le politiche per la biodiversità e quelle per i trasporti.

Riguardo ad ognuno di questi punti, qualcosa si sta, timidamente e parzialmente, muovendo, nei recenti provvedimenti della UE. Potrebbe prodursi, tuttavia, una più strutturata e argomentata valutazione sistemica che andrebbe a incidere, finalmente, sul governo del territorio.

E i parchi?

Essi potrebbero considerarsi i campi privilegiati di applicazione delle succitate, feconde, interazioni. Insomma, la nuova stagione dei parchi potrebbe essere stimolata da impulsi che toccano, finalmente, la sfera delle opzioni nel campo del governo del territorio alle diverse scale e nei diversi settori di intervento.

I PARCHI DELLA LIGURIA CRESCIUTI CON IL CONSENSO

Dario Franchello

Il documento di San Rossore inizia con queste parole: «I parchi naturali e le altre aree protette rappresentano oggi un baluardo contro le dilaganti aggressioni nei confronti del territorio e della biodiversità e costituiscono una speranza per il futuro perché sono straordinari laboratori dove si realizzano modelli di gestione che dimostrano come sia possibile coniugare conservazione e sviluppo e porre al centro il rapporto persona-natura».

Lo condivido in pieno e ho chiesto di intervenire oggi perché oggi è importante lasciare una testimonianza, è importante dire che l'impegno, il lavoro le buone pratiche di chi nei parchi crede ed ha creduto non deve andare disperso.

La mia è la testimonianza di un'esperienza personale ma anche collettiva, di un gruppo di presidenti, di direttori, di consiglieri, e di tanti operatori che in 15 anni di intenso lavoro hanno dato vita in Liguria, ad un sistema di parchi e di aree protette complesso ed articolato a protezione della biodiversità dei monti, delle valli e del mare.

Noi siamo stati i protagonisti e nello stesso tempo i testimoni di un cambiamento culturale: le popolazioni locali che fino a dieci anni fa temevano i parchi, ora li richiedono e li vogliono a protezione e valorizzazione dei loro territori di maggiore pregio.

Il sistema dei parchi e delle aree protette ha contribuito a modificare la percezione nell'immaginario collettivo della Liguria un tempo posizionata sull'industria costiera pesante, sulla portualità e sul turismo di spiaggia, oggi propositiva anche di un territorio interno ricco di suggestioni am-

bientali, naturalistiche, storico-culturali e paesaggistiche.

La stessa rete sentieristica del sistema dei parchi liguri sta assurgendo ad infrastruttura per un nuovo modello di turismo sostenibile tutt'altro che secondario.

I parchi hanno cessato di rappresentare, nell'immaginario collettivo, i luoghi dei divieti e in questi ultimi anni stanno andando mano a mano a configurarsi come i luoghi della consapevolezza, della conoscenza, della cultura.

Oggi è ampiamente diffusa la consapevolezza che il patrimonio di biodiversità, di geodiversità, di paesaggi, esistono sì di per sé, ma non possono prescindere dalla consapevolezza umana: la protezione e la valorizzazione si muovono sui passi della conoscenza e dalla consapevolezza, sul modello di approccio al territorio promosso, diffuso e praticato nei parchi e nelle aree protette.

Io credo che i momenti di grande scambio culturale come quello odierno debbano avere la capacità di proporre suggestioni in grado di influenzare il sentire profondo di ampi strati della popolazione. Oggi il sistema dei parchi può farlo, deve trovare i linguaggi e le immagini appropriate.

Penso che siamo tutti concordi nell'affermare che la potenza dell'immagine dell'Italia nel mondo, anche nell'immaginario delle popolazioni più distanti da noi, sia quella dell'Italia delle città d'arte e degli antichi borghi comunali. È un patrimonio che l'Italia ha ereditato e che la rende unica tra le nazioni della terra. È l'occasione di affiancare a questa anche l'immagine dell'Italia dei parchi e delle aree protette, le città e i comuni come i luoghi della storia e dell'arte, del paesaggio costruito.

I parchi e le aree protette come i luoghi della cultura e dei saperi della biodiversità marina e terrestre, della geodiversità, dell'infinita varietà dei paesaggi.

Io che faccio serate di racconti e diapositive alla scoperta del parco regionale naturale del Beigua, ogni volta ho come l'impressione di far aprire ai presenti una nuova finestra al salotto di casa loro: una finestra da cui possono vedere ciò

che già conoscevano ma che non avevano mai visto in quel modo e con quella consapevolezza.

Quando un biancone cessa di essere un comune rapace e diventa l'aquila dei serpenti che ha percorso 10.000 km per giungere sul tetto di casa tua vuol semplicemente dire che il Parco ha fatto bene il suo mestiere.

Quando una pietraia diventa Block Field, campo di pietre, riconosciuto un bene dell'umanità dall'Unesco, il parco ha fatto bene il suo mestiere.

Quando un sasso poroso posizionato in giardino acquista la dignità di un corallo, di una antica barriera corallina che sta nel terreno di casa tua, anche allora il parco ha fatto bene il proprio mestiere.

È in quel momento e solo in quel momento che diventa significativo essere cittadino di un parco e da quel momento ne puoi andare fiero.

Il tuo territorio vale di più, il sapere lo ha arricchito di valore.

Non aggiungo altro, non voglio trarre conclusioni, ho inteso inserirmi in un momento di grande cultura collettiva con la mia personale esperienza, con la speranza che anche una piccola tessera in un puzzle assi complesso ed articolato come quello che andiamo delineando oggi possa avere il suo significato e la sua importanza.

Dopo avere ascoltato attentamente il dibattito di Firenze e, incoraggiato dalle accorate raccomandazioni di Gianluigi Cerruti a non avventurarci ora, nell'attuale situazione parlamentare, in rischiose ipotesi di modifiche alla legge 394, rafforzerei ancor più il mio pensiero aggiungendo che i parchi oggi ci sono, nazionali e regionali, a volte anche comunali e in molte regioni sanno fare sistema. Che la legge preveda uno o due piani poco importa purché quelli che non ne hanno se ne dotino e tutti li attuino al meglio. Tutti abbiamo la consapevolezza che i parchi di oggi sono comunque i principali portatori di buone pratiche per la protezione della natura: più di quante se ne conoscano. Ed allora si

sospenda per un po', in attesa di tempi migliori, ogni arrovellamento per migliorare la legislazione vigente o sensibilizzare governi e ministri insensibili. Si prenda tempo, si lavori con chi c'è e con chi ci sta e, sostenuti da Federparchi, dalle Regioni amiche, dagli amici di San Rossore e dall'associazione, si trovi il modo giusto di fare notizia con le buone pratiche dei parchi. Si usi la collana ETS diretta magistralmente da Renzo Moschini per scrivere e si faccia in modo che ogni reintroduzione, ogni specie salvata dall'estinzione, ogni habitat rimodellato, diventi la Notizia del parco che ha realizzato il progetto e nello stesso tempo il vanto e l'orgoglio dell'intero sistema nazionale dei parchi italiani. Si valorizzino le connessioni nazionali ed internazionali che oggi sono attive: intese, Convenzioni, progetti Interreg, reti internazionali come quella dei Geoparchi e si compia un grande sforzo collettivo e collaborativo per diffondere la conoscenza dell'enorme massa di attività che i parchi, con poca spesa per la collettività, quotidianamente realizzano. Si faccia di ogni sistema territoriale gestito da un parco, una cartolina di unica bellezza *da spedire* al mondo intero. I parchi e gli addetti ai parchi rinuncino al racconto delle loro quotidiane difficoltà, che pure sanno superare benissimo, perché sulla strada delle lamentazioni troveranno sempre compagnie agguerrite e poco indulgenti. Si convertano piuttosto alla narrazione convinta dei loro progetti, dei loro obiettivi e dei loro numerosi successi: nessun altro lo può fare e nessun altro lo farà. Se vogliamo rilanciare i parchi dobbiamo incominciare a descriverli e narrarli in modo innovativo, diverso, convincente e convinto, ma soprattutto solidale e corale. Dobbiamo saper comunicare all'opinione pubblica che nei parchi italiani, nazionali, regionali provinciali e comunali, agisce una comunità con una cultura variegata ma omogenea, con un progetto complessivo per l'Italia intera, con l'obiettivo primo della protezione della natura ma con il fine sovrano e dominante della tutela della salute umana.

IN TOSCANA DOPO SAN ROSSORE: AREE PROTETTE ED ALTRO ANCORA

Antonello Nuzzo

Gli esiti del documento di San Rossore dell'ottobre 2010 e dell'assemblea del gruppo nel febbraio 2011, oltre ad offrire i necessari riferimenti al quadro nazionale ed internazionale nel merito di un rilancio della questione complessiva delle aree protette e della loro legge quadro, aprono anche la via ad una riflessione applicativa sulle singole realtà regionali e sul «che fare» relativo alle problematiche riscontrabili in tale ambito.

Al riguardo, venendo al caso toscano, questo è abbastanza indicativo dello stato avanzato di una involuzione nella politica complessiva delle aree protette: caso rilevante nel quadro nazionale per età dell'esperienza maturata a partire dalla prima legislatura regionale, per quantità e caratterizzazione dei casi nelle varie tipologie e responsabilità istituzionali implicate, per diffusione territoriale dell'impegno gestionale attivato anche con il coinvolgimento di rapporti interregionali.

L'esperienza toscana, dunque, negli aspetti significativi, sia positivi che negativi, richiama l'attenzione sulla necessità di considerare soprattutto le aree protette nel loro complesso non parzializzando le questioni in discussione ai soli parchi; infatti qui, nei soli termini quantitativi risultanti dagli elenchi ufficiali, ai 3 parchi nazionali ed ai tre parchi regionali si accompagnano a tuttoggi 3 parchi provinciali, 35 riserve statali, 45 riserve provinciali, 59 aree naturali protette di interesse locale: tutte aree istituite a termini di legge la cui superficie, aggiunta a quella dei siti di biodiversità della Rete Natura 2000, supera il 10% del territorio regio-

nale, ma, quel che più conta, interessando oltre la metà dei comuni e tutte le province.

In una sintesi schematica si può dire che in Toscana le aree protette ci sono, costituiscono una presenza avvertita e, salvo casi irrilevanti, non sono restate sulla carta; quello che sempre più sta venendo a mancare, invece, è una politica adeguata alla situazione, non solo quantitativa, venutasi a creare, nel bene e nel male, attraverso i consuntivi offerti dai cinque programmi triennali per le aree naturali protette succedutisi dal 1995 ad oggi: e tale condizione trova evidente riscontro non solo nella crisi della politica nazionale evidenziata dal documento di San Rossore, ma anche in quella locale oltre che in ambito complessivo regionale.

Nella passata legislatura regionale ogni aspettativa ed impegno si è orientato, per quanto senza esiti conclusivi, verso il rinnovo della prima legge sulle aree naturali protette del 1995, applicativa della legge quadro, avvertendosene più che altro l'età avanzata; oggi alla questione ancora aperta si aggiunge con ben maggiore drammaticità l'evanescenza sempre più accentuata di un disegno complessivo di sistema a cui sembrava tendere sin dall'inizio, almeno nelle intenzioni, la politica regionale in materia: il rapido succedersi e l'estendersi degli impegni istitutivi nelle varie tipologie apriva l'aspettativa, ben oltre la elementare sommaria delle singole situazioni, di un rapporto consapevole di integrazione di tutte le aree protette tra loro e con la rete delle biodiversità, e soprattutto tra loro ed un contesto ambientale, territoriale e paesaggistico ma anche economico e sociale della regione, non limitato al ristretto ambito delle aree contigue prevedibili per i parchi.

Nonostante il ricorrente riferimento al sistema, finora restato ad ogni scala sempre nominale, la mancanza di indicazioni e fatti concreti nella sua definizione e l'aggravarsi delle conseguenze operative costituiscono oggi una deriva verso la settorializzazione e marginalizzazione di tutto quanto riguarda le aree protette in Toscana: il contrasto a

tale tendenza richiede ormai priorità assoluta rispetto al rinnovo promesso della legge regionale ed è necessariamente destinato a condizionarne inevitabilmente contenuti ed obiettivi.

Nel frattempo, come primo risultato della situazione, le aree protette si chiudono sempre più nel loro isolamento: effetto di un condizionamento conseguente a mancati o falsati rapporti con l'esterno, ma anche, spesso, come scelta verso una sopravvivenza apparentemente meno problematica; alla straordinarietà e specificità propria della missione istitutiva, restata potenziale, si sostituisce il ripiegamento nella banalità e nell'ovvietà di un ruolo secondario di pro-loco o semplice agenzia di marketing territoriale e turistico; ripiego accettato autonomamente o, in molti casi, appena consentito dai condizionamenti in cui si è costretti ad operare.

Ad evidenziare questo graduale tramonto dell'idea di sistema ed a riprova dell'aggravarsi delle concrete conseguenze, è significativo il caso offerto dall'avvio del nuovo corso regionale di governo del territorio, con l'applicazione di specifiche leggi all'inizio del secolo, attraverso la formazione del PIT – il piano di indirizzo territoriale della Toscana – nella formulazione oggi vigente e nell'adeguamento in corso d'opera della sua valenza paesaggistica secondo il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Ebbene: salvo riferimenti parziali ed episodici si può dire che nell'attuale piano regionale non vi sia traccia delle aree protette; questo sia come riconoscimento della presenza di specifici valori che come situazioni di fatto ed esperienze di gestione in alcuni casi non trascurabili proprio nel merito paesaggistico; tale scelta, peraltro immotivata, è destinata ad evidenti ripercussioni altrettanto arbitrarie tanto nella definizione e perimetrazione, tramite apposita schedatura, dei vari ambiti paesaggistici in cui è suddiviso il territorio regionale, che nelle conseguenti misure per gli assetti da perseguire e per gli indirizzi e prescrizioni da trasferire ai sottordinati livelli di pianificazione provinciale e comu-

nale: disciplina che prescinde quindi da previsioni e norme introdotte dal regime speciale vigente, proprio delle aree protette.

C'è dunque nel PIT più memoria e sensibilità nell'assumere integralmente i singoli episodi dei beni paesaggistici del vincolo statale a partire dal 1939 – spesso irrimediabilmente datati e nella realtà di oggi pesantemente trasformati con la scomparsa dei valori originari – piuttosto che registrare, magari anche criticamente, scelte istitutive sempre statali insieme a quelle più recentemente intervenute di iniziativa della stessa regione: oggi concrete esperienze gestionali in atto nelle varie tipologie di aree protette che in sede di pianificazione regionale avrebbero potuto costituire finalmente nel loro complesso la prima traduzione attuativa di una adeguata ed organica prefigurazione di sistema.

Ad aggravare il significato di questa situazione occorre evidenziare che le contraddizioni nella definizione del PIT, per la mancata coerenza tra le politiche regionali di settore e trasversali, non hanno trovato minimamente riscontro nel dibattito durante il procedimento formativo del piano determinando possibili correttivi: anche i soggetti istituzionali responsabili della gestione delle aree protette – parchi, riserve, aree naturali protette di interesse locale – hanno scelto la via del silenzio, rinunciando sostanzialmente a far valere il loro ruolo di responsabili dell'eccezionalità dei valori in gioco, accettando di scomparire sulla scena della pianificazione regionale, defilandosi dalle problematiche in discussione.

In attesa che il PIT trovi una configurazione definitiva ufficializzando la sua valenza di piano paesaggistico, a fronte dell'insostenibilità delle contraddizioni evidenziate, resta oggi comunque ancora impregiudicato un ripensamento sulla presenza e collocazione delle aree protette; una riflessione al proposito oltre ad essere ragionevole in se stessa può costituire, precedendolo, il migliore avvio per la ripresa del lavoro sulla disciplina regionale in materia; me-

glio se gli Enti Parco e le Province si renderanno protagoniste di un rinnovato interesse in tal senso: è infatti una occasione non solo per rompere il silenzio e l'isolamento e materializzare l'esistenza delle aree protette ma anche quale presupposto per proporsi come sistema complessivo da integrare al contesto offrendo nel contempo al governo del territorio e del paesaggio in Toscana l'opportunità di qualificare la sua azione attraverso la straordinarietà di risorse naturalistiche, culturali e storiche, peraltro già riconosciute, utilizzando potenzialità consolidate ed esperienze gestionali ancora significative.

Al proposito, di fatto, le province di Siena, Grosseto, Pisa possono vantare interessanti risultati nella gestione unitaria delle loro riserve; da tempo si sono positivamente sperimentate forme progettuali coordinate tra più aree per l'utilizzo di finanziamenti comunitari; inoltre non va dimenticato come la Toscana, insieme alla Liguria ed all'Emilia Romagna, ha contribuito da protagonista a dar seguito, caso unico in Italia, ai progetti di sistema delineati dalla l. n. 426 / 1998 e poi abbandonati dall'iniziativa governativa: come prosecuzione del progetto APE - Appennino Parco d'Europa - il progetto «Parchi di Mare e d'Appennino» costituisce infatti un indirizzo unitario di attività tramite l'intesa tra le regioni e vari parchi nazionali e regionali; qui, come negli altri casi ricordati, oltre a concretizzarsi finalmente l'idea di sistema, si pone in atto di fatto un ambito di leale collaborazione interistituzionale non trascurabile anche per le sue potenzialità di generalizzazione ad altre situazioni.

Al momento attuale, dunque, solo dopo aver risolto in sede di PIT le questioni relative al riconoscimento delle aree protette e del loro ruolo, individualmente e come sistema, si potrà passare ad una revisione della legge regionale n. 49 / 1995 che vada oltre il suo semplice svecchiamento, come le attuali circostanze richiedono, affidando a tale sede, secondo gli esiti del necessario chiarimento, la definizione di strumenti e procedure utili ad attivare il concorso

dei vari livelli di competenza, questa volta in ambito integrato ed unitario, quale espressione dell'impegno alla leale collaborazione tra istituzioni diverse.

Nel merito dei contenuti di legge, per un ripensamento sull'evoluzione più che trentennale dell'esperienza in materia e sulla disciplina che l'ha resa possibile, il documento di San Rossore ed il dibattito conseguente possono dare indicazioni utili, anche in Toscana, ad affrontare finalmente i temi d'attualità quali – tra l'altro – la riclassificazione delle aree protette in base a criteri di scopo, la semplificazione delle procedure e della strumentazione previsionale e normativa, l'adeguamento della rappresentatività negli organismi direttivi, il monitoraggio della pianificazione e gestione secondo criteri e parametri di valutazione predefiniti, le misure d'incentivazione.

Il rilancio dell'identità delle aree protette, nella prospettiva aperta dal documento di San Rossore, deve partire dal riconoscimento della straordinarietà dei valori in gioco e dalla conferma del loro regime speciale sanciti dalla legge quadro insieme al principio della priorità da assegnare al sostegno finanziario della loro azione; quindi, solo nella logica di sistema può garantirsi l'integrazione delle aree protette tra loro e con la rete delle biodiversità, insieme al concorso delle politiche ambientali e di quelle territoriali e paesaggistiche, economiche e sociali quale campo d'azione da parte della leale collaborazione interistituzionale attraverso forme di copianificazione: leale collaborazione indispensabile per un corretto approccio interscalare alle problematiche complessive che oggi minacciano i risultati conseguiti, ma anche occasione non secondaria per realizzare, negli aspetti dell'operatività del sistema, importanti economie di scala utili ad affrontare le progettualità nelle ristrettezze finanziarie del momento.

RIFLESSIONI IN MARGINE AL PRIMO INCONTRO DEL GRUPPO DI SAN ROSSORE

SPUNTI PER UNA VALUTAZIONE
DELLA SITUAZIONE TOSCANA

*Andrea Porchera**

L'incontro del 28 febbraio a Firenze, positivissimo in termini di partecipazione sia per qualità che per numeri (questi ultimi non me li sarei davvero aspettati), mi ha lasciato qualche strascico di perplessità ed una certa sensazione di stato confusionale. Soprattutto per quel che a me parrebbe emergere in termini di politiche generali di tutela del territorio e nello specifico di salvaguardia dell'ambiente e degli ecosistemi naturali. Provo così a tracciare gli spunti che le illustrazioni e la discussione mi hanno richiamato. Dapprima: in molte relazioni sono riemerse definizioni come valorizzazioni, concertazioni degli enti locali, ignoranza o scarsa sensibilità delle popolazioni, necessità di azione diretta dei comuni e delle amministrazioni elettive e via di seguito. Ora, trenta più o meno anni di storia della materia (parchi, ambiente, ecc.), hanno stralatrato le vie dell'inferno con questi concetti e queste intenzioni. Non è il caso di rammentare, ad esempio, quali scempi e disastri si siano perpetrati in tutto il suolo peninsulare sotto il termine «valorizzazioni».

In questo quadro (purtroppo) non ho invece sentito nominare una parolina che ritengo sia la chiave di volta per serie e concrete politiche di tutela del territorio e di salvaguardia della natura, che è: «vincolo». La qual cosa, con grande rammarico, mi fa intendere che, nonostante i tanti anni passati, possa essere ancora un tabù: un concetto ed un'azione di cui discutere forse solo nelle segrete stanze di

* Responsabile del Servizio pianificazione territorio dell'Ente Parco regionale Migliarino San Rossore Massaciuccoli.

qualche carboneria ambientalista? L'accezione pervasivamente negativa del concetto di vincolo ho sempre ritenuto fosse addirittura un contro senso in termini. Siamo infatti costantemente circondati da vincoli, forse senza neanche accorgersene, che ci permettono di vivere, sopravvivere ed operare; ad esempio tutte le nostre articolazioni sono dei vincoli e senza di esse non saremmo in grado di muovere un solo passo o di fare alcunché, o ancora ad esempio la trave che probabilmente regge il pavimento su cui ora sediamo davanti al nostro computer sta lì e ci può reggere grazie ad un vincolo (strutturale, senza i quali qualsiasi costruzione rovinerebbe miseramente al suolo), e via di seguito gli esempi potrebbero essere centinaia. Dunque vincolo non è assolutamente qualcosa di negativo, ma qualcosa che, mi pare, fondamentale per vivere. Che vincolo voglia ancora significare il non potere fare nulla, e chi si occupa di ambiente asseconi ancora questa idea, è sconcertante di fronte allo scenario ambientale mondiale contemporaneo. Vincolo, lo ri-sottolineo con la via del paragone, è piuttosto la possibilità di camminare, correre, saltare con gambe che funzionano correttamente e non la condanna di vagare con gambe disarticolate come una marionetta rotta. Questo concetto, anche e soprattutto dopo l'incontro del 28, non mi pare ancora chiaro ai più, e tra i più metto (con molta preoccupazione) per primi operatori ed amministratori di parchi o dei settori che si occupano di ambiente.

Così magari si afferma che è colpa della gente: poco sensibile o ignorante o scarsamente interessata sul tema, quando invece giusto qualche domenica fa mi sono ri-ritrovato nel bel mezzo di centinaia di persone, fatte di normali famiglie con bambini, di gitanti, di studenti e di qualche appassionato della vita all'aria aperta, i quali, con il solo passaparola ed un po' di tam-tam su internet, armati delle sole mani ripulivano le dune del Parco a Migliarino dall'immondizia presente e godevano con gran gioia una giornata di primo sole primaverile sulla costa toscana (protetta!).

Una seconda valutazione, comunque strettamente connessa alla prima, la riservo al ruolo assunto, o che deve essere assunto, dai parchi. Premetto soltanto che ne riflette uno, il quale ritiene che i parchi in un mondo ideale e perfetto non dovrebbero esistere, tanto per estremizzare il concetto: ossia che i parchi dovrebbero essere un modello, un viatico, di corretta, equa e sostenibile gestione territoriale (soprattutto in una realtà come quella italiana), al quale tutti dovrebbero tendere e che pertanto allorquando tale modello si sia diffuso, la forma parco avrebbe assolto il suo compito e dovrebbe essere automaticamente assorbita nella normale gestione del territorio.

È proprio da qui che potrebbe/dovrebbe partire il ruolo dei parchi, chiarendo, e chiarendosi, il concetto di vincolo: proprio in quanto ad oggi gestori (spesso più potenziali che reali) del vincolo ambientale rivolto alla salvaguardia di ecosistemi, biodiversità, aspetti legati alla vita in genere (bio), e dunque di uno dei più importanti vincoli per salvare il nostro paese ma forse il pianeta intero.

Ancora però non ho capito (e l'incontro del 28 non mi ha aiutato a capire) se le politiche di gestione del territorio (in Italia ma anche e soprattutto in Toscana) riconoscano tale ruolo ai parchi. Ripeto che non sono affezionato al modello parco in quanto tale, ma a reali e concrete politiche di tutela del territorio e di salvaguardia dell'ambiente: sì! Pertanto se il modello parco non lo si ritenesse adeguato, si dica chiaramente chi si deve occupare di seria tutela del territorio e di efficace salvaguardia ambientale, stante che in giro, tra le amministrazioni attuali, dalla mia esperienza, vedo pochi deputati e con mezzi adeguati per occuparsene veramente.

Resta difficile capire cosa ancora oggi ci sia da concertare, e con chi; ovvero se ancora non sia chiaro che, quando ragioniamo di tutela del territorio e di salvaguardia dell'ambiente, stiamo ragionando del ramo su cui siamo seduti, dunque delle prospettive di vita su questo pianeta. Voglio dire se è ormai convinzione a livello strategico (forse

neanche tanto solo a livello nazionale e regionale ma globale e planetario) che siano necessarie politiche di salvaguardia ambientale, si devono fare, per obbligo, per necessità di sopravvivenza, punto e stop.

Se allora si evidenziassero oggettivi motivi per cui i parchi risultassero strumento non idoneo, magari superato o inadatto ad attuare serie e vere politiche di tutela e salvaguardia, lo si dica chiaramente, senza sotterfugi, senza percorsi tortuosi, e si propongano nuovi, diversi e più efficaci strumenti (magari anche il dibattito si fa più ricco) per portare avanti serie politiche di tutela. Personalmente (ribadisco) ritengo i Parchi un mezzo, dunque uno strumento, per raggiungere determinati (ed inderogabili) obiettivi di tutela, e non un fine (a se stessi); pertanto, come tutti i mezzi, possono anche essere cambiati in funzione di migliori risultati da ottenere; senza fare che con una mano si fa finta di dare ai parchi, se ne parla, si promuovono rilanci, e con l'altra invece, quella più sostanziosa, si sottrae (come talora sembrerebbe negli ultimi anni).

Un ultimo breve spunto di riflessione mi sovviene proprio quando si parla di gente, di popolazione, di sensibilità (diffuse o no) nelle opinioni pubbliche. Sottolineo solo questo aspetto (anche a precisazione): un conto è la «partecipazione» un altro conto e la «concertazione» o tanto peggio l'acquisizione di consenso! La prima coinvolge la gente, la deve coinvolgere direttamente nei processi decisionali e di pianificazione/programmazione e talora la deve rendere consapevole e ben informata (e difatti mi pare spesso marginale), la seconda mi sembra coinvolgere ed attirare più interessi e lobby (e difatti mi pare sempre più spesso prioritaria o quantomeno tenuta in considerazione).

Ecco dunque delineato un personalissimo «stato confusionale», per la poca chiarezza percepita, perché non mi pare sia ancora chiaro se anzitutto si ritengano, da parte di tutti, veramente prioritarie, e necessarie di urgente attuazione, serie, efficaci ed incisive politiche di tutela del terri-

torio e di salvaguardia dell'ambiente. Se veramente si ritenga lo strumento dei parchi (perché alla fine ritengo che tali sono e devono essere, i parchi) necessario, utile, proficuo al raggiungimento di tali esigenze di tutela e salvaguardia, oppure quale ne possano essere concrete alternative.

Ed infine una annotazione sulla capacità di uscire all'esterno, di farsi conoscere, di arrivare al grande pubblico da parte dei parchi e dei temi ambientali più in generale (anche questo tema sollevato in margine al dibattito di Firenze).

Credo, anche qui, che sia solo un banale (banalissimo) problema di strumenti. Provo a spiegarmi in poche parole. I nostri fini (nel senso di parchi e tutela dell'ambiente), la nostra mission, sono stra-condivisi, stra-apprezzati, stra-riconosciuti dalla stra-stragrande maggioranza della gente (lo afferma uno che, per ragioni di ufficio, ha un contatto diretto quasi quotidiano con la gente che opera, vive, ha problemi, ha a che fare con e in un area naturale protetta). Dunque forse sono solo le modalità con cui comunichiamo che probabilmente non tornano o non funzionano più. Anche qui un esempio sempliciotto: se sto in una stanza dove tutti urlano (e magari dicono cose poco interessanti) e io parlo sotto voce, anche se dico cose interessantissime, è certo che non mi ascolterà nessuno (forse una delle prime leggi della pubblicità). Allora credo sia necessario ricorrere a più raffinate e moderne tecniche di comunicazione, soprattutto di comunicazione di massa. Cosa ne sarebbe se in Italia (ma anche si potrebbe cominciare in Toscana) si promuovessero per esempio campagne di sensibilizzazione sui temi ambientali e delle tutela della natura rivolte al grande pubblico, tipo le note pubblicità-progresso? Si potrebbe cominciare a ragionare tutti su questi temi?

Tutto qui, grazie a chi ha avuto la voglia di avermi letto, spero di contribuire un poco al dibattito per il rilancio dei parchi, ma soprattutto per il rilancio, ed ancor più per l'attuazione, di serie ed efficaci politiche di tutela del territorio e di salvaguardia dell'ambiente.

IL CORAGGIO DELLA SINCERITÀ PER UNA NUOVA CULTURA DI TUTELA DEL TERRITORIO

*Franca Zanichelli**

Stritolati dalla verbosità eccessiva dei pro e contro, succubi del bisogno di legittimazione, ansiosi di poter far capire come riparare un territorio ferito dalla scarsa consapevolezza, isolati e ridotti dal silenzio da un clima politico poco edificante, i parchi e soprattutto tutte le persone che operano nelle aree protette e per le aree protette, sentono un bisogno fisico di stare uniti. Finalmente dalla stessa parte. Il coraggio della sincerità è l'arma più potente se, prima di tutto, ci si crede.

Partiamo da un assunto evidente: molto spesso la convenienza individuale non è la convenienza sociale. La scena pubblica risente di questo problema e la *tecnica della persuasione* è una via inevitabile per esortare gli individui e, soprattutto la pluralità civica delle comunità locali, a comportamenti tesi al perseguimento di interessi collettivi.

I parchi, più di altri Enti, affrontano nel quotidiano la critica mancanza di attenzione ai temi di tutela del territorio. È una questione vitale comunicare adeguatamente il concreto lavoro gestionale dell'Area protetta per potere essere riconosciuti quali attori significativi nell'arena delle decisioni. Per questo, i parchi devono funzionare ed essere funzionali. È fondamentale conquistarsi un ruolo interattivo a livello territoriale per manifestare la specificità operativa in un quadro di *domande-risposte, bisogni-soluzioni, aspettative-risultati* che permea lo sfondo relazionale proprio di ciascun ambito locale.

* Direttore Parco Nazionale Arcipelago Toscano

La difficoltà si accentua perché i parchi trattano di *motivazioni etiche e valori immateriali* in contesti fortemente *deprivati di competenze tecniche sul funzionamento degli ecosistemi* che finiscono per trascurare le conseguenze economiche. Può essere anche largamente condivisa la convinzione dei valori della tutela ambientale ma la finalità di salvaguardia delle risorse naturali, che comporta necessariamente azioni di rimozione delle cause di depauperamento, non viene percepita come intento pratico positivo ma come eccessivo controllo, limitazione vincolistica e accanimento poliziesco.

Il lavoro fondante della gestione fatica ad emergere poiché il cittadino non chiede di guarire la malattia (affrontare logicamente il problema) ma di non fare apparire i sintomi (eliminare gli effetti indotti). La distanza di visione tra chi opera per affrontare le cause di vulnerabilità (il mondo dei parchi) e chi si aspetta una rapida soluzione di «riqualificazione» certificata dalla presenza del vincolo di area protetta (comunità locale, amministrazioni locali e generali dello Stato) si allarga fino a diventare pregiudizio e peccato originale. I parchi vengono dipinti come «soggetti autoreferenziali», che decidono ed operano senza coinvolgere la comunità. Secondo questa visione distorta sarebbero imposti come le tasse, calati dall'alto, carrozzoni burocratici distanti dal cuore della gente, finti custodi del sapere locale. Grande rumore di fondo mai volutamente arginato anche da chi i parchi li ha sostenuti perché troppa impopolarità non giova.

Quale può essere il rimedio? In modo crudo: *intraprendere un percorso di persuasione dei portatori di interessi*. La comunicazione persuasiva è una competenza, richiede talento e applicazione, poiché si tratta di «trasmettere» informazioni comprensibili e contenuti immaginabili a chi li deve ricevere. Codici di categorie: *giusto/sbagliato, vero/falso*, sono i marcatori dell'opinabilità sui quali è lecito giocare la partita della condivisione di un senso possibile. Perché lo dobbiamo fare? Perché abbiamo davvero bisogno del rico-

noscimento e dobbiamo constatare che non ne possiamo fare a meno se vogliamo difendere l'identità dei parchi.

Come accrescere il valore dell'identità? Come si conquista la benevolenza? Cosa si può mettere in gioco? Quale opportunità si vuole conseguire? Capitalizzare *nel fare o investire maggiormente nel dire quello che si fa o si farà?* Maquillage o sostanza? Il processo di produzione di senso per la persuasione è fondamentale ma è opportuna la *confezione seducente del messaggio*.

Ci dobbiamo porre apertamente queste domande e discuterne. Le tecniche della pubblicità fanno miracoli, come possiamo constatare oggi nella scena politica nazionale. Un mix di ingredienti di volta in volta utili possono corroborare l'affermazione di linguaggi più idonei a comunicare correttamente anche elaborazioni più complesse. È evidente che il tornaconto personale ha più fascino di una valutazione etica, soprattutto di questi tempi. I beni immateriali possono raggiungere l'immaginario individuale e collettivo se si evocano le emozioni.

I parchi hanno attraversato ormai diverse stagioni: da Eden della natura della fase primordiale, sono diventati uffici di collocamento, agenzie di promozione turistica, agenzie di sviluppo locale. Lo hanno fatto per volontà e per necessità. In un certo senso hanno investito meno sul valore positivo dell'essere «luoghi autorevoli di pregio». Per molti le aree protette sono strane enclaves: non devono esistere perché tutto deve essere parco (visione teorica della conservazione agitata spesso in ambienti scientifici e politici progressisti), oppure all'opposto perché tutto deve essere libero (visione comune nei contesti inneggianti all'identità populista localistica). Se un parco c'è, allora deve risolvere e guarire tutti i problemi emergenti. Nella ridda delle competenze pubbliche non c'è verso di far comprendere i confini operativi propri dei parchi. Questi rumori disturbano e fiaccano l'immagine positiva che viene percepita a distanza e alimenta il paradosso: i parchi ci vogliono ma non a casa nostra.

Cosa deve garantire allora un parco?

La connotazione di soggetti pubblici, quali Enti o comunque istituzioni di vario tipo, animate da poche persone (presidente e direttore) che ci mettono la faccia è lo specchio sul quale dirottare tutte le aspettative e infrangere i giudizi. Tutto ciò perché si devono spesso applicare norme di rango nazionale alla scala territoriale riducendo la temperatura e l'interlocuzione quotidiana alla dicotomia più brutale: *si può/non si può* per fare rispettare le regole dai continui assalti. Si ritorna allora alla persuasione e al tempo necessario per comunicare e per ascoltare. Comprendere e avere la possibilità di regolamentare localmente in modo preciso ed efficace, sviluppando idonee pianificazioni strategiche, programmazioni coordinate con altri soggetti pubblici e privati è una carta ancora da giocare con forza. Per questo occorre il coraggio di intraprendere un patto che non è corporativismo. Un sodalizio rispettoso delle diversità istituzionali ma intenso nella cooperazione e nell'alleanza per sbrogliare gli impedimenti normativi antagonisti e per rafforzare la cultura del valore della custodia del patrimonio naturale.

Una persuasione che deve circolare prima di tutto dentro il mondo dei parchi per riaccendere una prospettiva di senso e di realismo democratico, confidando nell'energia che scaturisce dalla forza delle emozioni, dalla solidità delle motivazioni, dalla consapevolezza della competenza tecnica. Prerogative che non indicano autoreferenzialità ma dignità e fierezza di assumere responsabilmente i compiti istituzionali e gestionali attribuiti. Respingere la banalizzazione e rafforzare il progetto culturale di apprendere, facendo con forza il proprio mestiere.

PRIMA ASSEMBLEA NAZIONALE DEL GRUPPO DI SAN ROSSORE PER IL RILANCIO DEI PARCHI

Claudia Fachinetti

«I tagli stanno uccidendo i parchi!»; «Giù le mani dalla legge 394!»; «più coinvolgimento di amministrazioni e cittadini!»; «inquadramento dei parchi in un'ottica internazionale!»; «Ridateci il «paesaggio!»»; «i parchi come bene comune, anche in termini economici!». Queste ed altre ancora sono le considerazioni fatte dai numerosi protagonisti dei parchi italiani intervenuti a Firenze, presso la sede della Regione, lo scorso 28 Febbraio, richiamati all'appello, in questo momento di crisi profonda delle istituzioni e non solo, da Renzo Moschini, promotore del Gruppo di San Rossore per il rilancio delle aree protette.

Ad aprire e coordinare i lavori Carlo Alberto Graziani, professore dell'Università di Siena, che si è complimentato, a nome di tutti i presenti – e di molti assenti – con l'intuizione di Moschini che ha saputo interpretare in modo variegato e complesso la questione «parchi» e le difficoltà attuali avviando una riflessione a livello nazionale che interessi tutti quelli che in modo diretto o indiretto sono coinvolti nel sistema delle aree protette, anche a livello culturale, a cominciare dagli amministratori dei parchi ma anche università, istituti, associazioni e naturalmente istituzioni su tutti i livelli, fino ai comuni cittadini.

«In sole poche settimane – ha detto poi Moschini – dall'avvio del blog sul Gruppo su *park.it* e dalla diffusione delle bozze dei documenti che oggi presentiamo, le adesioni alla nostra causa hanno superato le 750 firme a testimonianza dell'ampia e crescente volontà di «salvare» i parchi italiani. Sì, proprio salvare perché mentre in tutto il mondo i parchi

sono considerati prioritari e vengono dotati di idonei strumenti di governance in Italia si è messa in discussione addirittura la loro esistenza, accusandoli di poltronifici e di essere enti inutili quando, al contrario, le aree protette sono un punto di snodo cruciale per le politiche dei territori di cui sono fonte di aggregazione di enti e di interessi. Così, oggi – ha aggiunto – non ci troviamo solo a dovere rimediare ai danni fatti con gli ultimi emendamenti, come quello che ha levato ai parchi il piano paesaggistico ma dobbiamo lottare per la sopravvivenza stessa dei parchi».

A portare la loro preziosa testimonianza sono intervenuti al dibattito alcuni presidenti di parco, professori universitari, dirigenti e amministratori.

Tra questi Dario Franchello, del Parco del Beigua. «L'impegno, il lavoro e le buone pratiche di chi crede e ha creduto nei parchi – ha detto Franchello che è anche coordinatore dei parchi della Liguria – non deve andare disperso! Per questo porto la mia testimonianza che è personale ma anche collettiva, di un gruppo di presidente, direttori, consiglieri e di tanti operatori che in 15 anni di intenso lavoro hanno dato vita al complesso e articolato sistema di parchi e aree protette a protezione della biodiversità, dei monti, delle valli e dei fiumi della Liguria. È grazie ai parchi che è cambiata percezione nell'immaginario collettivo della Liguria, del turismo e dell'approccio al territorio. Per questo oggi i Comuni non temono più i parchi ma li richiedono, li vogliono a protezione e valorizzazione dei loro territori. E i parchi devono continuare a lavorare su questa strada per modificare il sentire profondo della popolazione».

Concorde anche Fausto Giovannelli presidente dell'Appennino tosco-emiliano. «I parchi – ha detto – sono e devono essere rappresentativi e protagonisti delle politiche locali, della gestione del territorio e della pianificazione paesistica. Per questo occorre che essi sappiano accompagnare la crescita del loro 'valore' con la creatività e la capacità d'iniziativa, per incrementare la buona competitività dei ri-

spettivi territori. Per rispondere alla crisi i parchi devono essere propositivi».

«I parchi – ha aggiunto Giuseppe Nardini presidente del Parco delle Alpi Apuane e coordinatore regionale Federparchi – hanno già dimostrato tutto il dimostrabile per far capire il loro importante ruolo ma oggi sono, siamo, chiamati a fare uno sforzo in più per avvicinarci ai luoghi della politica che conta. Così, se vogliamo organizzare un grande evento – come proposto da Moschini e altri – per richiamare l’opinione pubblica e le amministrazioni di ogni ordine e grado, dobbiamo pensare a Roma senza aver paura di urlare forte, altrimenti rischiamo di rimanere nell’ambito di un’iniziativa toscanilizzata quando, invece, il nostro interlocutore non è la Regione Toscana bensì il governo centrale».

All’incontro hanno partecipato anche Annarita Brammerini e Renata Briano, rispettivamente assessore all’Ambiente della Regione Toscana e della Regione Liguria, che vantano tra le loro aree protette molti casi di eccellenze ed esempi di buone pratiche ma che si sono subito dovute scontrare con i tagli della finanziaria e la crisi culturale che ha messo in dubbio il ruolo stesso dei parchi.

«Non abbiamo affrontato questa situazione piangendoci addosso – ha detto Briano – ma come una sfida per trovare nuove modalità di gestione, puntando sul ruolo dei parchi come rappresentanti e interpreti di territori, coloro che possono mettere a sistema Comuni, Province e Regione. Così come oggi sanciamo questa sinergia con la Toscana, allo stesso modo è importante coordinarci con le altre Regioni e fare rete e azioni congiunte per ottimizzare le risorse ed essere politicamente più forti».

«Da parte della Regione Toscana – ha detto Brammerini – c’è una forte volontà di stare a questo tavolo, partecipando e discutendo con un approccio costruttivo ma è importante che non si corra il rischio dell’autoreferenzialità. Bisogna, invece, fare massa critica, individuare i punti su cui lavorare per un coinvolgimento più ampio, fare una riflessione

con le altre Regioni, con l'ANCI e tutti gli Enti locali e una rivisitazione delle politiche e delle questioni legate ai parchi e al paesaggio, il tutto con una doppia attenzione, nazionale e internazionale».

Enzo Valbonesi, dirigente dell'Ufficio Parchi della Regione Emilia Romagna, è intervenuto in rappresentanza dell'assessore all'ambiente Sabrina Freda. Ancora una volta le tre regioni si sono dimostrate in sinergia e in prima linea per la tutela dei parchi.

«Bisogna riposizionare i parchi – ha detto Valbonesi – in uno schema più ampio, in un contesto e panorama europeo e non dimenticare strumenti importanti quali la Rete Natura 2000, la Carta della Natura e la Strategia nazionale per la biodiversità. Per raggiungere questo obiettivo servono dati oggettivi, obiettivi, indicatori e interlocutori precisi, inquadrati in un'idea di sistema. È necessario trovare qualcosa che parta dal centro, dal cuore dei parchi, ma cresca dal basso, coinvolgendo i cittadini, come le «associazioni degli amici dei parchi», perché se i cittadini non lo chiederanno le istituzioni non faranno niente per rilanciare i parchi».

Anche Federparchi, nelle vesti del suo presidente Giampiero Sammuri, non ha voluto mancare l'appuntamento e l'occasione di discutere possibili «vie di salvezza» per le aree protette. Sammuri, più ottimista, non ha dipinto la situazione drammatica come appare ad altri. «Per i parchi nazionali – ha sostenuto il presidente di Federparchi – la situazione è migliorata, mentre per quelli regionali dipende da regione a regione. Per questo è il caso di discuterne singolarmente con le amministrazioni competenti rivedendo, dove necessario, anche il numero delle aree protette e studiando possibilità di autofinanziamento (non privatizzazione come proposto in altre sedi) come del resto prevedeva anche la legge 394 in forme che non sono però mai state eseguite». Sammuri si interroga sulla necessità e possibilità o meno di portare modifiche legislative ma la maggior parte dei partecipanti al tavolo non è d'accordo.

«Sarebbe un grave errore oggi – ha detto Gianluigi Ceruti relatore sulla legge quadro dei parchi – mettere mano alla 394, anzi, sarebbe proprio irresponsabile perché questo Governo è «in altre faccende affaccendato» e non è realmente interessato a migliorare la situazione delle aree protette, quindi meglio non rischiare di peggiorare le cose. Comunque, alcuni adattamenti si possono fare a livello amministrativo e regolamentare ma non legislativo. Non perché la 394 sia un totem ma perché arrivare a quel risultato è stata una grande fatica. Alcuni strumenti sono già previsti dalla legge ma non so o mai stati attuati, basterebbe farlo. Venendo al Gruppo qui riunito oggi – ha aggiunto – concordo sull'importanza di rimanere aperti andando nei territori dei parchi, coinvolgendo i *mas media* che non conosco realmente la gravità della situazione. Il parco è un patrimonio pubblico che va inserito nel piano finanziario perché un buon valore ambientale è anche un valore economico».

Tutti d'accordo su questo aspetto. Per poter incidere bisogna allargare la base del consenso alla conservazione e alla valorizzazione dei parchi. Sensibilizzare l'opinione pubblica su questi temi affinché li sentano come importanti, facciano sistema e partecipino al rilancio delle aree protette. Come hanno sottolineato i presenti, le persone devono capire che la tutela ambientale è un valore in sé a prescindere da ciò che verrà dopo e ha valore economico ed estetico. Se anche la 394 non si può toccare è possibile aprire un percorso innovativo di cambiamento e adeguamento alle leggi europee considerando poi che i parchi non sono solo ambiente ma anche attività umana.

«Sarebbe un grave errore ignorare il contesto europeo! – ha ribadito anche Roberto Gambino professore del politecnico di Torino che ha riportato i primi risultati emersi da un'indagine avviata dal Centro al fine di stimolare il dibattito sulle nuove frontiere per la conservazione.

«Cultura, formazione e ambiente – ha aggiunto poi Agostino Agostinelli, presidente del parco dell'Adda nord – so-

no valori non misurabili ma fondamentali. E i parchi sono una parte non secondaria del sistema di gestione e tutela dell'ambiente».

E il paesaggio lo è dei parchi, o almeno lo era prima che il codice dei beni culturali lo estirpasse alle aree protette. «Non si può scindere tutela del parco e del paesaggio – ha detto anche Roberto Saini commissario del Parco piemontese di Stupinigi ricordando come nel 2009 la legge quadro della Regione Piemonte sia stata impugnata per questa contraddizione.

Altre preziose testimonianze sono arrivate da Giuseppe Rossi presidente del Parco Nazionale d'Abruzzo, Bernardino Romano professore Università dell'Aquila, Franca Zanichelli direttore del Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano e Ippolito Ostellino direttore del Parco del Po Torinese.

Infine, un contributo importante anche dall'Associazione 394, l'unica associazione ambientalista ad avere ufficialmente aderito e partecipato al Gruppo convinta nella validità dell'iniziativa e spinta dalla volontà di fare gioco di squadra nella salvezza delle aree protette, con la partecipazione del presidente Elio Tompetrini e del vicepresidente Roberta Emili.

«La scarsità di finanziamenti è solo uno dei problemi attuali dei parchi – ha sottolineato Emili –. Tra gli altri c'è per esempio il fatto che gli Enti parco sono costretti a muoversi all'interno di modelli rigidi di gestione amministrativo – finanziaria, di tipo ministeriale-tradizionale, non adeguati alla loro struttura e alla loro missione. Modelli di gestione che non sono corrispondenti alle aspettative dei cittadini/portatori di interessi».

«L'incontro di oggi – ha concluso Renzo Moschini – è stato solo un punto di partenza per discutere della necessità di un vero rilancio delle aree protette in questo momento di grave crisi internazionale, con l'impegno di tutte le istituzioni, a cominciare da Governo e Parlamento, perché i parchi rappresentano il nodo cruciale per le politiche dei

territori e l'aggregazione di enti e interessi locali. L'essere riusciti – ha aggiunto – a coinvolgere quanto di meglio negli anni ha prodotto il mondo dei parchi e della ricerca più qualificata su questi temi ambientali, è un risultato molto importante perché lo libera da ogni connotazione politica ma anche associativa di parte legittima ma anche limitativa. Ora qualsiasi iniziativa futura che promuoveremo dovrà mantenere una connotazione nazionale e gli impegni assunti dagli assessori Brammerini e Briano non potranno che risultare di aiuto e di stimolo in altri ambiti interregionali, al nord come al sud».

INDICE

Presentazione [<i>Renzo Moschini</i>]	11
<i>Gianluigi Ceruti</i> Non è la legge che va cambiata ma la politica	13
<i>Valter Giuliano</i> Strade nuove per percorsi consolidati Fuori dalla crisi per rilanciare un futuro sostenibile	15
<i>Carlo Alberto Graziani</i> Il ruolo strategico dei parchi	25
<i>Fausto Giovanelli</i> Recupero di competitività, nuovo 'Made in Italy': con le politiche di sistema per i Parchi è possibile	29
<i>Agostino Agostinelli</i> Su la testa	33
<i>Ippolito Ostellino</i> Strumenti di pianificazione per i parchi: una spinta e un nuovo ruolo ai piani socioeconomici Verso piani di valore strategico	39
<i>Giampiero Di Plinio</i> Tre-nove-quattro Un fiore di carta sbocciato nel deserto?	47

<i>Sandro Pignatti</i> Le aree protette in una nuova visione del sistema-Italia	73
Nota di Roberto Gambino sul dibattito e il manifesto Gruppo di San Rossore Instant Book post meeting di Firenze	95
Nuove frontiere per le politiche di conservazione Un sondaggio a livello internazionale a cura di <i>CED PPN - Politecnico e Università di Torino (Diter)</i>	105
<i>Domenico Nicoletti</i> Aree Protette d'Europa	109
<i>Paolo Pigliacelli</i> Rete natura 2000 e aree protette Le convergenze parallele	125
<i>Cesare Lasen</i> La protezione dell'ambiente naturale nel territorio alpino	137
<i>Claudio Ferrari</i> Integrazione e leale collaborazione delle aree protette del trentino	149
<i>Massimo Sargolini</i> Parchi e biodiversità, nelle politiche dell'UE	159
<i>Dario Franchello</i> I parchi della Liguria cresciuti con il consenso	163
<i>Antonello Nuzzo</i> In Toscana dopo San Rossore: aree protette ed altro ancora	167

Andrea Porchera

Riflessioni in margine al primo incontro
del Gruppo di San Rossore

Spunti per una valutazione della situazione toscana 173

Franca Zanichelli

Il coraggio della sincerità per una nuova cultura
di tutela del territorio

179

Claudia Fachinetti

Prima assemblea nazionale del Gruppo
di San Rossore per il rilancio dei parchi

183

Edizioni ETS

Piazza Carrara, 16-19, I-56126 Pisa

info@edizioniets.com - www.edizioniets.com

Finito di stampare nel mese di giugno 2011

