

# INTRODUZIONE

## 1.1 Scopi ed impianto della ricerca

Questo libro, come la ricerca di cui dà conto, ha un duplice scopo: contribuire, anzitutto, al dibattito e alle riflessioni in ambito IUCN (*International Union for Conservation of Nature*) sulla classificazione internazionale delle Aree Protette (in vista del Congresso Mondiale 2008 a Barcellona) mediante una sperimentazione applicativa delle Linee Guida recentemente diffuse dalla WCPA (*World Commission on Protected Areas*) della IUCN e, congiuntamente, migliorare la conoscenza del sistema europeo delle Aree Protette, per favorire l'armonizzazione e il coordinamento delle politiche dei paesi europei e della stessa Unione Europea nel campo della conservazione della natura. Per entrambi gli scopi, la ricerca propone un ulteriore approfondimento sul contesto italiano, ritenuto significativo per molti dei problemi che si profilano a scala europea.

La ricerca sulle Aree Protette europee richiama quella svolta negli anni 1999-2001, per incarico del Ministero dell'Ambiente italiano, dal Centro Europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi Naturali (CED PPN, Politecnico di Torino)<sup>1</sup>, pubblicata dal Ministero nel 2003 col titolo: *Il sistema nazionale delle Aree Protette nel quadro europeo: classificazione, pianificazione e gestione*. A differenza di quella, la presente ricerca utilizza essenzialmente un'unica fonte informativa per tutti i Paesi europei, allo scopo di facilitare i confronti tra i diversi Paesi e di avvicinare l'obiettivo – indicato dalla IUCN – di “parlare un linguaggio comune”. Più precisamente:

---

<sup>1</sup> La ricerca citata costituisce un imprescindibile punto di riferimento per quella qui presentata, essendo basata su una ricognizione sistematica dell'insieme nazionale delle Aree Protette, suffragata da una ricca documentazione in larga misura inedita e completamente informatizzata. Le informazioni allora raccolte e le valutazioni operate hanno costituito una base conoscitiva ampia e coerente, che non ha pressoché riscontro in altri paesi europei. La presente ricerca non può quindi evitare di richiamarne alcune indicazioni essenziali (vedi 5.2), di riprenderne e approfondirne i problemi lasciati aperti e di aggiornarne per quanto possibile le informazioni. Tuttavia, il confronto che può stabilirsi tra le due ricerche, quella del 2001 e quella del 2008 (anche grazie al fatto che in entrambe ha operato lo stesso istituto di ricerca, il CED PPN) non deve nascondere una discontinuità di fondo: mentre la prima è stata promossa e finanziata dal Ministero dell'Ambiente e si è sviluppata in stretto collegamento con la Direzione generale per la protezione della natura del Ministero stesso, la seconda è stata autonomamente promossa e sviluppata dal Politecnico di Torino, con la collaborazione della Federparchi e dell'AIDAP e il sostegno della Regione Piemonte. Le note critiche, le valutazioni e le proposte della presente ricerca vanno perciò considerate come il frutto di elaborazioni tecnico-scientifiche che non impegnano in alcun modo il Ministero dell'Ambiente. Ciò è tanto più evidente in quanto, mentre la prima ricerca concerneva il sistema italiano nel quadro europeo, la seconda riguarda propriamente il sistema europeo, dedicando all'Italia soltanto una sperimentazione applicativa (vedi 5.3).

- per i dati relativi alle Aree Protette, si è fatto riferimento ai dati raccolti e diffusi dall'Agenzia Europea dell'Ambiente (EEA, *European Environment Agency*), segnalando, all'occorrenza, gli scostamenti (talora significativi) dai dati acquisiti direttamente dalle Autorità Nazionali competenti o da altre fonti;
- per i dati relativi ai contesti territoriali nei quali le Aree Protette sono situate, si sono utilizzate principalmente le informazioni raccolte e pubblicate dal Programma ESPON (*European Spatial Planning Observatory Network*, rete istituita a supporto delle politiche di sviluppo europee, per incrementare la conoscenza delle tendenze e degli impatti delle politiche territoriali in un'Unione Europea allargata).

## 1.2 Le motivazioni

In prospettiva internazionale, la rilevanza del tema della classificazione delle Aree Protette non può essere compresa se non in rapporto alla storia delle Aree Protette stesse. Queste rappresentano un enorme investimento collettivo nel nostro ambiente di vita, diramato in tutto il mondo. Date le poste in gioco, è di vitale importanza che l'azione pubblica e il discorso sociale su tali aree speciali siano adeguatamente informati e basati su una comune comprensione degli interessi coinvolti. A questo scopo, dopo le prime isolate iniziative degli anni sessanta, la IUCN lanciò nel 1978 una prima proposta di definizione delle categorie e degli obiettivi delle Aree Protette, poi riorganizzata nel 1994 sulla base di Linee Guida ampiamente riconosciute a livello inter-governativo. Le discussioni sulle Linee Guida del 1994, ed in particolare il lavoro della apposita Commissione sul tema *Speaking a Common Language*, hanno chiarito peraltro che il sistema delle Aree Protette, a tutti i livelli, è in continua evoluzione e deve essere continuamente re-interpretato alla luce delle esperienze e delle condizioni ambientali che stanno rapidamente cambiando. Ciò nonostante, la classificazione proposta dalla IUCN è stata sostenuta da Convenzioni internazionali, in primo luogo la *Convenzione per la Diversità Biologica*, e da vari accordi regionali, ed è crescentemente usata da numerosi Paesi per orientare le proprie politi-

che e le proprie legislazioni in materia di conservazione della natura. Essa consente infatti di ridurre drasticamente la confusione e le incoerenze che nascono dall'eterogeneità delle classificazioni nazionali, che ancora oggi fanno registrare più di 100 nomi diversi per le Aree Protette. Ma l'adozione di una classificazione internazionalmente condivisa non è soltanto un contributo insostituibile per consentire confronti a tutti i livelli; essa può influenzare significativamente le politiche di conservazione, accrescendone la credibilità e l'*accountability* e rafforzando la comprensione e la consapevolezza dei valori in gioco.

Se questo è il background della presente ricerca, le sue motivazioni in prospettiva europea si precisano sulla base di una duplice osservazione. Da un lato, la constatazione che, nonostante il relativo successo delle politiche delle Aree Protette (dimostrato dal consenso sociale che ne ha finora sostenuto la crescita incessante), la "questione ambientale" (coacervo di rischi, minacce e criticità acutamente percepite) non ha cessato di aggravarsi, denunciando l'impotenza o l'inefficacia di quelle stesse politiche nel fronteggiarla. Dall'altro lato, la constatazione della mancanza di un quadro conoscitivo condiviso dai diversi Paesi europei (e spesso anche all'interno di singoli Paesi, tra gli stati o le regioni che ne fanno parte); mancanza che in parte determina, in parte riflette una radicale carenza di interconnessione e coordinamento delle politiche nazionali nel campo delle Aree Protette e più in generale delle politiche ambientali e per la conservazione della natura. La carenza di politiche propriamente europee in questo campo (solo parzialmente avviate dall'Unione Europea con Direttive come quelle confluite in *Natura 2000*) limita fortemente l'efficacia delle misure adottate dai diversi Paesi, sia nei confronti di minacce e problemi di rilevanza sovra-nazionale (come tipicamente quelli legati al cambiamento climatico globale e ai suoi drammatici effetti locali, o quelli legati alla costruzione delle *Rete Ecologica Pan-europea*), sia nei confronti di specifici problemi transfrontalieri (come tipicamente nel caso delle Alpi). La necessità di colmare queste carenze, di sviluppare strategie comuni di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale e di coordinare le politiche nazionali delle Aree Protette è tanto più evidente quanto più si innalza la scala dei problemi da affrontare, sol-

lecitando l'adozione di politiche "di sistema". Nel contesto europeo i problemi da affrontare nella gestione delle Aree Protette e più in generale nella conservazione della natura e nella tutela dell'ambiente dipendono infatti sempre più da scelte e decisioni prese a livello comunitario, come quelle che riguardano le politiche agricole o quelle infrastrutturali. L'urgenza di politiche europee è inoltre accentuata dai processi politici in corso, quali quelli che riguardano l'allargamento dell'Unione Europea, l'emergere della prospettiva euro-mediterranea e più in generale la progressiva costruzione della nuova identità europea, rispetto alla quale la straordinaria diversità biologica e paesistica dei territori europei svolge un ruolo cruciale.

### **1.3 Cosa sono le Aree Protette?**

A fronte di queste carenze e di queste necessità non si può evitare di valutare negativamente l'estrema eterogeneità delle concezioni, dei quadri legislativi e istituzionali, e degli orientamenti pratici che riguardano le Aree Protette nei diversi Paesi europei. Ma prima di poter esplorare queste eterogeneità, occorre intendersi sull'oggetto stesso di cui si tratta: cosa sono, propriamente, le Aree Protette europee? Per chiarezza, è bene subito restringere la domanda alle Aree Protette istituite dai diversi Paesi in base alle rispettive legislazioni, prescindendo da quelle che discendono da normative comunitarie o internazionali. Sono più di 100 le categorie di Aree Protette definite dall'insieme dei diversi Paesi (a livello nazionale: in vari Paesi ad esse si aggiungono quelle, numerose, create dalle legislazioni regionali o dei Länder) e per molte di esse non è chiara o non esiste alcuna corrispondenza con la categorie proposte dalla IUCN a livello internazionale. Anzi, per non poche di esse la rispettiva definizione legislativa induce a ritenere che si tratti di aree non riconducibili alla definizione di "Area Protetta" recentemente precisata dalla IUCN: "A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed to achieve the long-term conservation of nature, associated ecosystem services and cultural values [through legal or other effective means/through state or other effective governance]" (IUCN Draft Guidelines, gennaio 2008). La confusione derivante dalla

diaspora delle definizioni dovrebbe ovviamente essere mitigata dal lavoro di ri-attribuzione, riferito alle categorie IUCN, attualmente in corso, che tuttavia ha coperto finora l'86% (in termini di superficie) delle Aree Protette istituite dai Paesi europei. Allo stato, il meno che si possa dire è che in Europa il concetto di Area Protetta ha assai vago riscontro nelle dotazioni che i diversi paesi possono vantare: in breve, quando si parla di Aree Protette tra paesi diversi, non si sa bene se si parla della stessa cosa. Alla luce di queste constatazioni, si può subito osservare che il confronto tra i paesi europei, in vista della costruzione di un "linguaggio comune", come condizione per l'armonizzazione o il coordinamento delle rispettive politiche, parte necessariamente di qui: dal confronto delle definizioni, dal mettersi d'accordo su cosa si intenda con "Area Protetta", ovviamente, nel rispetto della sua definizione generale.

#### **1.4 La selezione delle Aree Protette**

Non sembra quindi inopportuno (in linea con il percorso metodologico tracciato dalla IUCN) porre alla base di ogni ragionamento sulla consistenza ed il ruolo del sistema europeo delle Aree Protette, il tema della classificazione. È questo il tema centrale della ricerca qui presentata, che ha quindi utilizzato le 6 categorie IUCN per analizzare l'insieme delle Aree Protette situate in 39 Paesi, così raggruppati:

- EU15 *Paesi dell'Unione Europea:* Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia;
- EU12 *Paesi recentemente entrati nell'UE:* Bulgaria, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria;
- EU7 *Paesi non aderenti alla UE:* Norvegia, Svizzera, Islanda, Andorra, Liechtenstein, Gibilterra, Monaco;
- EU5 *Paesi balcanici:* Albania, Serbia e Montenegro, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia.

Il ricorso ai dati raccolti dalla EEA, se da un lato presenta il vantaggio di fare riferimento ad un'unica fonte, dall'altro presenta alcuni problemi, quali:

- l'uso di dati che presentano in alcuni casi clamorose divaricazioni rispetto a dati di altra fonte, quali quelle delle autorità nazionali di controllo;
- la presenza di una quota (14%, in termini di superficie) di Aree Protette europee non classificate;
- la necessaria subordinazione delle analisi alla verifica puntuale delle classificazioni già operate, cosa che richiede di avviare un processo complesso e interattivo, per ora solo sperimentalmente avviato.

La ricerca ha comportato finora infatti una selezione preliminare dell'insieme raccolto dalla EEA, con l'esclusione di quelle aree che presentano evidenti anomalie o rientrano in categorie nazionali sicuramente non rispondenti alla definizione IUCN di Area Protetta. Più in particolare, la ricerca ha considerato e analizzato due insiemi di Aree Protette europee:

- un insieme generale (APt, Aree Protette totali) contenente 75.388 Aree Protette (pari ad oltre 90 milioni di ha) e frutto della selezione preliminare sopra citata, per le quali sono disponibili dati alfanumerici;
- un insieme più ridotto (APc, Aree Protette "cartografate") contenente 42.354 Aree Protette (pari a circa 63 milioni di ha), per le quali, oltre ai dati alfanumerici, sono disponibili anche dati geometrici e georiferiti.

Mentre sul primo insieme di Aree Protette (APt) è stata condotta l'analisi di consistenza, dinamiche di crescita e diversificazione per categorie IUCN (vedi 2.2), sul secondo insieme (APc), che costituisce il 70%, in termini di superficie, dell'insieme generale APt, è stato possibile condurre, tramite ricorso a strumenti GIS, un'analisi delle relazioni esistenti tra Aree Protette e contesti ambientali, territoriali e socioeconomici (vedi 2.3, 2.4). Il confronto col territorio è stato perciò limitato ad una parte, pur significativa, dell'insieme totale APt. Nelle note che seguono, si è mantenuto ovunque possibile il riferimento all'insieme totale APt, limitando allo stretto indispensabile il riferimento all'insieme ridotto APc. Notiamo fin d'ora che il confronto tra i due insiemi, APt e APc, non è privo di significato: non soltanto perché non è certo casuale che la differenza

quantitativa sia assai più cospicua in termini di numero che in termini di superficie protetta, ma ancor più perché le APc presentano, come comprensibile, una minor incidenza delle Aree Protette non classificate (12% in termini di superficie, rispetto al 14% dell'insieme APT).

### 1.5 I tratti essenziali del quadro europeo

L'insieme APT così selezionato si presta alle seguenti osservazioni di carattere generale (osservazioni più analitiche e precise sono espresse nei capitoli seguenti):

- a) Anzitutto si tratta di *un insieme assai vasto e diramato* su tutta l'Europa: 75.388 aree, per una superficie complessiva di oltre 90.000.000 ha, corrispondenti a quasi il 18% della somma dei territori dei 39 Paesi; sebbene esse non siano uniformemente distribuite (l'incidenza territoriale in alcuni Paesi è inferiore al 10% mentre in altri supera il 50%), la dotazione media si mantiene prossima a quel 18% sia nella "vecchia Europa (15 Paesi), che in quella dei 12 Paesi dell'allargamento recente. Il dato merita di essere sottolineato poiché induce a stimare che una quota rilevante della popolazione europea (tanto più se si considerano le aree contigue o le *buffer zones* che in alcuni Paesi circondano le Aree Protette) è direttamente influenzata dalle politiche delle AP, come indagini più circoscritte hanno spesso posto in evidenza. Questa osservazione non è smentita se si guarda all'insieme ridotto delle APc, fatta salva ovviamente la minore incidenza territoriale (13 % anziché 18%, in media europea); ma è interessante notare che, contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, la quota di superficie protetta della "vecchia Europa" è più bassa se si guarda all'insieme APc (63% invece del 68% dell'insieme APT), mentre sono più alte, seppur di poco, le quote degli altri sub-insiemi dei Paesi europei.
- b) Questa notevole dotazione è il frutto – ed è questo un secondo aspetto di grande rilievo – di una *crescita* incessante ed impetuosa dell'insieme delle Aree Protette: ancora nel decennio 1996-2006 la crescita, in termini di superficie protetta, è stata del 23%, accentuando ulteriormente quella ten-

denza che già era apparsa spettacolare nel decennio precedente. Pur essendo diversificata per Paesi (alcuni come il Belgio o l'Albania presentano tassi di crescita superiori al 50%, altri come l'Austria o la Danimarca inferiori al 10%), la crescita ha interessato abbastanza uniformemente i diversi sotto-insiemi dei Paesi europei, premiando in particolare i 7 Paesi ancora in attesa di entrare nell'Unione Europea. Tra le molte considerazioni che questi dati suggeriscono, si può notare come questa crescita (pur scontando il fatto che i Parchi e le Aree Protette restano spesso "sulla carta", senza tradursi in concrete azioni conservative) segnali un persistente consenso sociale alle politiche di conservazione della natura, in curioso contrasto con l'idea diffusa che i Parchi e le Aree Protette siano prevalentemente luoghi di conflitto e di contestazione. Anche sotto questo profilo, il giudizio non cambia di molto se si sposta l'attenzione dall'insieme totale APT all'insieme ridotto APc, che tuttavia profila andamenti diversi per i diversi sub-insiemi dei Paesi europei.

- c) A loro volta, la crescita e la diffusione delle Aree Protette sono alla base della loro estrema *diversificazione*, solo parzialmente interpretabile con le categorie IUCN. In generale, l'insieme europeo delle AP ospita oggi in minor misura che in passato le aree connotate in chiave naturalistica (i santuari della natura, per usare una metafora invecchiata) e in maggior misura i "paesaggi culturali" e le aree antropizzate, sempre più spesso prossime agli epicentri dello sviluppo urbano o produttivo o inglobate come "isole" di naturalità superstiti all'interno degli ecosistemi urbani. Diminuisce così la quota in categoria II (Parchi Nazionali, che tuttavia coprono ancora il 14% della superficie protetta, con una forte concentrazione nel sotto-insieme dei Paesi EU7), mentre cresce assai la quota in categoria V (Paesaggi Protetti, che coprono ormai il 52% della superficie protetta, quota che sale al 60% nei Paesi della "vecchia Europa"). Per meglio apprezzare questo spostamento – che costituisce presumibilmente il trend più caratteristico del panorama europeo – si può notare che le Aree Protette definite "Parchi" (Parchi Nazionali, Regionali o Provinciali, Naturali ecc., che nell'in-



sieme coprono il 38% del totale, con circa 34 milioni di ha) dalle legislazioni nazionali, ricadono per il 61% nella categoria V. Anche per quel che concerne la diversificazione in categorie può essere utile il confronto con l'insieme ridotto Apc: decisamente più elevata (18,2% anziché 14,1%) la quota dei Parchi Nazionali, e in compenso meno elevata la quota della categoria V (44,7% contro il 52,2%).

### **1.6 Le Aree Protette europee nei grandi sistemi ambientali**

Utilizzando il riferimento all'insieme delle Aree Protette "cartografate" (APC), è possibile fare emergere alcuni tratti essenziali dei rapporti esistenti tra Aree Protette e grandi sistemi ambientali.

Una prima indicazione, utile in vista di quelle politiche di sistema di cui si avverte la crescente necessità, concerne la loro distribuzione nelle regioni biogeografiche in cui si articola il territorio europeo. La quota di superficie protetta che ricade nelle diverse regioni (che ovviamente dipende sia dalla loro incidenza sulla superficie complessiva del territorio dei 39 Paesi in esame, sia dalla concentrazione delle Aree Protette in ciascuna di esse) appare particolarmente elevata nella bioregione Continentale (34,1%), seguita dalla bioregione Alpina e, nell'ordine, da quelle Atlantica, Mediterranea e Boreale.

Più significativo il rapporto coi sistemi montuosi, che, nel loro insieme, includono più di un terzo della superficie protetta, con una incidenza territoriale delle Aree Protette che sale dalla media europea del 18% al 26%. Particolare rilievo assume l'addensamento di AP nelle Alpi e nelle Alpi Scandinave, tanto più notevole in quanto, in quei sistemi montuosi, le AP si trovano inglobate in fasce relativamente continue di territori ad elevata biopermeabilità (aree cacuminali, demani forestali, ecc.). Inoltre, va rilevato che tali sistemi ospitano importanti aree di estremo valore naturalistico, come tipicamente i massicci del Monte Bianco o del Monte Rosa, già candidati alla creazione di Aree Protette di rilievo internazionale.

Non meno interessante il rapporto delle Aree Protette con le fasce costiere, che ospitano il 14% della superficie protetta, con una incidenza particolarmente

elevata dei Parchi e delle AP di protezione più severa. A differenza dei sistemi montuosi, la fascia costiera presenta, in larga misura, condizioni di grave compromissione (per urbanizzazione, turismo, traffico nautico, ecc.) che evidenziano la necessità di inserire efficacemente le politiche delle AP nella Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC), già raccomandata a livello internazionale. Ancora più significativo il rapporto delle Aree Protette con i maggiori fiumi, lungo i quali si colloca il 23% della superficie protetta, ricadente prevalentemente nella categoria V (Paesaggi Protetti). Sebbene la protezione delle fasce fluviali debba essere considerata inadeguata – per rapporto alla rilevanza dei valori di biodiversità in esse presenti e alla intensità delle pressioni antropiche che le minacciano – esse sono chiamate a svolgere un ruolo fondamentale nelle reti ecologiche nazionali e continentali.

### **1.7 Le Aree Protette europee nei contesti locali**

Ai fini di una più precisa identificazione delle “situazioni” in cui si collocano le Aree Protette europee, si è tentato di rapportarle ai loro “contesti” locali. In carenza, ovviamente, di una uniforme partizione amministrativa del territorio dei 39 Paesi in esame, e tenendo conto dell'esigenza di omogeneità o almeno confrontabilità dei dati, si è fatto riferimento alla partizione adottata da *Eurostat* (Ufficio Europeo di Statistica) nel 1988, che fornisce uno schema unico di ripartizione geografica basato sul numero di abitanti residenti in ciascuna area. Più precisamente si è fatto riferimento al livello di partizione più dettagliato, ossia alle Unità Territoriali Statistiche denominate NUTS3 (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*), con popolazione variabile tendenzialmente tra i 150.000 e gli 800.000 abitanti, che raggruppano (non senza vistosi salti di scala) le Province italiane, le Nomoi greche, le Maakunnat finlandesi, i Lan della Svezia, le Kreise tedesche, i Dipartimenti francesi, le Province spagnole ecc.. Per tali Unità Territoriali sono infatti disponibili dati di vario tipo e non troppo invecchiati, elaborati dal Programma ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*).

Rispetto alle 1375 Unità Territoriali così definite, ci si può anzitutto chiedere

come vari l'incidenza territoriale delle Aree Protette (che, come abbiamo visto, è del 18% in media nei 39 Paesi in esame). Sono poche (15%) le Unità Territoriali prive di Aree Protette, segno che la diffusione territoriale delle AP è abbastanza capillare. A ciò fa riscontro il fatto che più della metà delle Unità ha meno del 5% di superficie protetta e relativamente poche sono, al contrario, quelle che ne presentano più del 15%. Naturalmente ciò non impedisce di osservare variazioni notevoli, sia in rapporto alle diverse categorie di AP (ad es. una maggior frequenza delle Unità ad alta incidenza di superficie protetta per la categoria V dei Paesaggi Protetti) sia in rapporto ai diversi Paesi.

Un secondo interrogativo concerne gli usi e le coperture del suolo (da *Corine Land Cover*) che caratterizzano le Unità Territoriali in cui le AP ricadono. Si osserva che in più della metà dei casi si tratta di territori a dominanza agricola o forestale, mentre relativamente bassa è la quota di territori a dominanza naturale. È un segnale (atteso) di quanto le sorti delle Aree Protette siano in Europa strettamente legate a quelle dello spazio rurale. Anche se, beninteso, la scala delle Unità può trarre in inganno (per es. il Parco Nazionale del Gran Paradiso, circondato da aree prevalentemente rurali o naturali, ricade però in una Unità ad alta urbanizzazione, che ingloba l'area metropolitana di Torino). Il legame con lo spazio rurale si fa comunque ancora più stretto se si porta l'attenzione sulla categoria V dei Paesaggi Protetti, che ricadono in stragrande maggioranza in contesti agroforestali.

Il peculiare rapporto delle Aree Protette europee con lo spazio rurale può essere ulteriormente caratterizzato sulla base dell'"influenza antropica" attribuita ad ogni Unità territoriale nel quadro del Programma ESPON. Tale attribuzione, che tiene conto congiuntamente del grado di influenza urbana e interferenza antropica nelle dinamiche naturali, distingue 6 livelli, che vanno da quello con alta influenza urbana e alta interferenza antropica a quello con bassa influenza urbana e bassa interferenza antropica. Si può notare una certa bipolarizzazione della distribuzione delle Aree Protette verso i due estremi, con una significativa incidenza delle AP in Unità Territoriali caratterizzate da alta influenza urbana e alta interferenza antropica, incidenza che ancora una volta appare nettamente

più pronunciata per i Paesaggi Protetti. Questa osservazione può essere meglio qualificata analizzando il rapporto tra Aree Protette e densità e dinamica demografica delle Unità Territoriali in cui ricadono. Per quanto concerne la densità (di cui non si può ignorare l'estrema variabilità per i diversi Paesi europei, dal caso limite dei Paesi Bassi, 400 ab/kmq, a quello dei Paesi scandinavi, 13-14 ab/kmq), emerge come l'80% della superficie protetta ricada entro Unità con 0-150 abitanti/kmq (costituenti peraltro l'84% del territorio europeo), ma è anche rilevante la quota di Aree Protette situate in Unità con 150-1.000 abitanti/kmq; per quanto concerne la dinamica demografica, la grande maggioranza della superficie protetta ricade in contesti a dinamica demografica stazionaria; si nota tuttavia una quota non trascurabile di casi situati in Unità a dinamica positiva e anche sotto questo profilo la quota è più elevata per i Paesaggi Protetti.

Si conferma in sostanza come il panorama europeo delle Aree Protette, a differenza di quello americano o di altri continenti, sia profondamente connotato dalla presenza storica e dall'azione dell'uomo, con tutto quanto ne consegue in termini ecologici, economici e culturali.

## **1.8 Le politiche delle Aree Protette in Europa**

Le succinte osservazioni che precedono (meglio articolate nei capitoli seguenti) illuminano un quadro europeo fortemente caratterizzato, per quel che concerne lo stato, l'evoluzione, i problemi e le criticità delle Aree Protette, nonché il ruolo che esse sono chiamate a svolgere nei rispettivi contesti territoriali. Più che in altre parti del pianeta, la crescita e la diffusione delle Aree Protette, nel quadro delle politiche di conservazione della natura, hanno incrociato vistosi processi di crescita e diffusione dell'urbanizzazione (*sprawl*) e di radicale trasformazione economico-produttiva, in territori già connotati dalla densità, pervasività e rilevanza ecologica e socio-culturale dell'antropizzazione dei secoli e dei millenni precedenti. Come conseguenza di questo incrocio, le politiche di conservazione della natura in Europa devono misurarsi da un lato con la ricchezza dei depositi culturali (testimoniata ad esempio dall'importanza crescente accor-

data ai “paesaggi culturali” anche nelle liste UNESCO del Patrimonio Mondiale dell’Umanità) e dei valori di “naturalità diffusa” custoditi dai paesaggi agrari e forestali; e, dall’altro, con fenomeni molto pronunciati e spazialmente diramati di frammentazione ecosistemica e paesistica, di perdita o mutilazione degli habitat naturali e delle reti di connessione. Le risposte che si sono delineate negli ultimi 10-15 anni sembrano soprattutto orientarsi nelle seguenti direzioni:

- a) In primo luogo, nella particolare rilevanza attribuita in Europa ai “nuovi paradigmi” lanciati dalla IUCN fin dagli anni novanta, con un’ enfasi crescente sulle esigenze di integrazione territoriale delle Aree Protette (*Benefits beyond Boundaries*, Durban 2003), di rafforzamento delle forme di cooperazione e di *governance* dal basso, di coniugazione tra conservazione, equità e sostenibilità dello sviluppo (*People and Nature, only one World*, Bangkok 2004). Va notato che questo spostamento d’attenzione (“*shift in focus*”, Steiner, 2004) era stato parzialmente anticipato da almeno un decennio in talune esperienze europee, sia a livello legislativo che gestionale, come quelle dei Parchi Regionali italiani o francesi.
- b) In secondo luogo, nell’importanza attribuita alle *reti ecologiche* in alcune legislazioni nazionali e regionali e in esperienze di pianificazione di vario livello, soprattutto nella *Rete Natura 2000* lanciata con la Direttiva *Habitat* della Comunità Europea (92/43/CEE). Questa comprende, con riferimento ai primi 25, paesi un insieme di SIC (20.789) coprenti complessivamente circa 56 milioni di ha, e un insieme di ZPS (4.540) per circa 44 milioni di ha, entrambi largamente sovrapposti all’insieme delle Aree Protette (che nei suddetti 25 Paesi coprono oltre 78 milioni di ha). Il dibattito e le riflessioni critiche su questo fondamentale disegno politico riguardano, soprattutto, la carenza di un vero e proprio sistema di connessioni, la separatezza concettuale e programmatica rispetto al sistema delle Aree Protette e l’opportunità di conferire alla Rete europea, e in generale alle reti ecologiche, funzioni più articolate e complesse di connessione storica, culturale e fruitiva.
- c) In terzo luogo, nell’alleanza che occorre stabilire tra le politiche delle Aree

Protette e le politiche del *paesaggio*, le quali possono contribuire potentemente ad allargare sul territorio l'influenza delle misure di protezione, a promuovere l'integrazione territoriale delle Aree Protette, ad arricchire il significato socioculturale delle politiche di conservazione. Il coordinamento con le politiche del paesaggio, nella direzione raccomandata a Bangkok (CGR.RES050, *A landscape/seascape approach to Conservation*), può consentire, fra l'altro, di meglio definire il ruolo dei Paesaggi Protetti della categoria V, di precisare il ruolo dei "paesaggi culturali" dentro e fuori delle Aree Protette, di valorizzare la potente funzione simbolica e rappresentativa dei paesaggi inseriti nelle liste dell'UNESCO. Nel contesto europeo, il concorso delle politiche del paesaggio alla conservazione della natura può inoltre trovare formale ed efficace riscontro nella *Convenzione Europea del Paesaggio*, portata dal Consiglio d'Europa alla firma dei 45 Paesi nel 2000.

Queste differenti linee di risposta si sono peraltro manifestate in modi assai diversi nei vari paesi europei, in relazione non solo all'estrema diversificazione delle risorse e delle situazioni ambientali nel quadro europeo, ma anche alle differenze negli apparati istituzionali, negli strumenti legislativi e nelle risorse finanziarie e nelle stesse tradizioni politiche e culturali. Il confronto dei quadri legislativi nazionali dei 39 Paesi evidenzia quindi disomogeneità rilevanti, che motivano insieme la necessità e la difficoltà di armonizzazione e coordinamento delle politiche europee nel campo delle Aree Protette e più in generale della conservazione della natura e della difesa dell'ambiente.

### **1.9 La classificazione delle Aree Protette nel quadro delle politiche europee**

Alla luce delle considerazioni precedenti, si può tentare di chiarire il ruolo che la classificazione delle Aree Protette può svolgere nel quadro delle politiche europee per la conservazione della natura e del paesaggio. Si può anzitutto notare che tale quadro dovrebbe riguardare non soltanto i singoli sistemi nazionali, quanto piuttosto – per le molteplici ragioni addotte – il sistema europeo, sen-

za ignorarne le relazioni trans-continentali, in primo luogo euro-mediterranee. È soprattutto a questo livello che si precisa l'obiettivo di creare "un linguaggio comune per una politica comune". Ciò significa che i criteri con i quali costruire politiche di sistema a cui riferire anche la classificazione delle Aree Protette (da WCPA 1998: criteri di rappresentatività, adeguatezza, coerenza e complementarietà, congruenza tra azioni ed obiettivi, equilibrio costi-benefici) dovrebbero essere pensati e applicati anche o prima di tutto all'Europa. Da questo punto di vista, si possono evidenziare alcuni problemi che nel contesto europeo possono assumere peculiare rilevanza non solo per il riassetto complessivo delle forme e delle misure di protezione della natura ma anche, in particolare, per la classificazione delle Aree Protette:

- a) la recente ridefinizione IUCN del concetto di Area Protetta non è certamente indolore per molti Paesi europei, nei quali le Aree Protette sono state istituite o vengono tuttora proposte per la difesa di complessi sistemi di valori, non riducibili a quelli strettamente naturali;
- b) l'adozione di obiettivi multipli può spesso essere problematica quando si ha a che fare con sistemi territoriali complessi (come grandi spazi rurali o sistemi montuosi come quello alpino) che ospitano densi e aspri conflitti nell'uso delle risorse;
- c) la riconnessione e la deframmentazione degli ecosistemi lacerati o mutilati costituiscono l'esigenza di fondo, che non può trovare risposta soltanto nelle reti ecologiche, ma impegna in modi diversi tutte le categorie di Aree Protette a forme di gestione e pianificazione necessariamente estese ai territori circostanti;
- d) l'adozione di politiche di sistema, anche e soprattutto ai fini della riconnessione ecologica, richiede la considerazione unitaria ed integrata dei sistemi (nazionali, regionali e locali) di Aree Protette con la *Rete Natura 2000*;
- e) ai fini dell'integrazione territoriale e de-insularizzazione delle Aree Protette, la loro gestione e pianificazione devono integrarsi con le politiche del paesaggio, previste dalla *Convenzione Europea del Paesaggio* del 2000;

- f) la collaborazione inter-istituzionale, la responsabilizzazione dei poteri locali e la *governance* dal basso, costituiscono un'esigenza di fondo, che può trovare in qualche caso riscontro nella rivalorizzazione di forme tradizionali di gestione comunitaria, ma che attraversa, in modi diversi, tutte le categorie di Aree Protette.

Alla luce dei suddetti punti, sembra evidente che l'attribuzione di un'area ad una certa categoria dovrebbe essere il frutto di un processo di concertazione, aperto ad una pluralità di soggetti istituzionali e di portatori d'interessi, che non può prescindere dalle forti e crescenti interazioni, non esenti da aspre conflittualità, che si verificano di norma tra le Aree Protette e i rispettivi contesti territoriali. Il riconoscimento istituzionale dovrebbe così definire:

- il quadro degli obiettivi da perseguire (con esplicito riferimento a quelli previsti per ciascuna categoria),
- le condizioni per raggiungerli e i parametri per valutarli,
- le misure da concordare per il contesto,
- le salvaguardie da fissare sia in via transitoria che definitiva,
- le procedure di verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi.

L'ultimo punto chiama in causa l'efficacia delle misure di protezione e delle politiche di *governance* per l'area in esame e per il suo contesto e solleva il problema dell'opportunità che l'attribuzione della categoria non venga decisa una volta per tutte, ma inneschi invece un processo di monitoraggio che consenta di valutare in seguito se essa risulti confermabile o richieda invece modifiche, in vista di una gestione più appropriata.

### **1.10 L'applicazione della classificazione IUCN al sistema italiano delle Aree Protette**

Nel quadro europeo qui delineato, assume particolare interesse l'applicazione della classificazione proposta dalla IUCN al sistema delle Aree Protette italiane. Essa deve misurarsi non solo con le specificità europee sopra richiamate (alcune delle quali, come l'intreccio dei valori naturali e culturali, presentano nel caso italiano peculiare rilievo), ma anche con le divergenze, assai notevoli, che si



ricontrano tra la classificazione IUCN e quelle stabilite a livello nazionale (legge quadro 394/1991) e a livello regionale.

Per quanto riguarda la classificazione nazionale, inevitabilmente "datata" e anteriore alle Linee Guida del 1994, la prima considerazione nasce dal confronto tra le 6 categorie IUCN e le 5 categorie italiane: manca, nelle seconde, un preciso riscontro delle categorie di stretta protezione (Ia e Ib), dei Monumenti Naturali (III) e delle Aree per la gestione di habitat e specie (IV), cui parzialmente corrispondono le Riserve statali e regionali. Mancano soprattutto i Paesaggi Protetti (la cui diffusione nelle classificazioni degli altri Paesi europei è stata invece ripetutamente sottolineata), mentre quasi irrilevante è il riconoscimento delle Aree per la gestione sostenibile delle risorse (VI). In compenso, la classificazione italiana presenta una categoria, quella dei Parchi Regionali, che ha avuto un ruolo centrale nel rapido sviluppo del sistema nazionale delle Aree Protette, di cui raccoglie una quota molto importante, e che non trova invece riscontro nella classificazione IUCN.

Per quanto riguarda le classificazioni regionali, l'aspetto più vistoso è costituito dalla loro estrema eterogeneità. Più di 50 sono le categorie autonomamente definite dalle Regioni, oltre a quelle definite a livello nazionale, anche senza contare le Aree Protette previste dalle classificazioni regionali e lasciate alle competenze delle Province e dei Comuni. Fra queste, è interessante notare che compaiono anche, nelle legislazioni più recenti, i Paesaggi Protetti.

Date le divergenze qui richiamate, è opportuno esaminare come le Aree Protette classificate secondo le categorie della legge quadro nazionale si distribuiscono tra le categorie IUCN (senza dimenticare che per più di un terzo esse non sono ancora state ri-classificate in base a queste ultime). Mentre si registra una quasi totale coincidenza tra i Parchi Nazionali della classificazione italiana e l'omonima categoria II della IUCN, assai più diramate sono le altre corrispondenze. In particolare si osserva che i Parchi Regionali si distribuiscono quasi paritariamente tra la categoria IV (Aree per la gestione di specifiche risorse) e la categoria V (Paesaggi Protetti), cosa che parrebbe significare una loro netta differenziazione dai Parchi Nazionali, contrariamente a quanto si è spesso osser-

vato per molti di loro. Per parte sua, la categoria V sembra raccogliere in Italia un numero relativamente basso di Aree Protette (molto più basso della media europea), classificate in base alle categorie nazionali prevalentemente come Parchi Regionali e in subordine come Riserve Regionali.

Queste considerazioni meramente quantitative meritano certamente uno sforzo interpretativo – anche alla luce delle analisi prodotte nella presente ricerca – che non può esimersi dal situare il tema della classificazione delle Aree Protette nelle più ampie problematiche della tutela e della valorizzazione della qualità ambientale e paesistica nei processi di sviluppo che interessano il Paese. In questa prospettiva, l'applicazione delle Linee Guida alla realtà italiana sollecita una riflessione generale su alcune tematiche emergenti.

1) La prima tematica evoca il rapporto insidioso tra *natura e cultura*, alla luce della recente ridefinizione del concetto di "Area Protetta" proposta in sede IUCN, in cui si ribadisce, come requisito dirimente, il riferimento alla conservazione della natura e più precisamente della biodiversità. L'immagine del "buon governo" con cui si è nei secoli assicurata la "cura del territorio" da parte delle comunità umane, investendovi sapienze ambientali e culture locali, non sembra necessariamente contrapporsi a quella della natura "selvaggia", quanto piuttosto alludere alla necessità di ricostituire equilibri perduti o sconvolti e di fondare sulla diversificazione delle culture e delle colture una difesa efficace della biodiversità. Occorre un organico ripensamento, nel segno della complessità, degli apparati concettuali sottostanti, a cominciare dal concetto di ecosistema. Tale ripensamento è stimolato anche dalla grande e crescente importanza accordata nei sistemi europei di Aree Protette alla categoria dei Paesaggi Protetti, destinati a presidiare – non senza equivoci e contraddizioni – ampi contesti di "naturalità diffusa" e sistemi complessi di valori naturali-culturali:

2) La seconda tematica è evocata dal concetto di *integrazione*, parola d'ordine dell'attuale dibattito ambientalista, con un ruolo chiave nei "nuovi paradigmi" proposti nel 2003 dalla IUCN. L'integrazione delle politiche che a vario titolo incidono sui territori protetti è infatti indispensabile non solo per "diffondere i benefici della protezione al di là delle frontiere", ma anche per assicurarne una

difesa efficace dai rischi e dai processi di degrado che sempre più aggressivamente li minacciano. L'integrazione è la condizione per attuare una accettabile unitarietà dell'azione di governo a tutti i livelli e per tutti i settori potenzialmente interessati. Un aspetto chiave dell'integrazione è quello che concerne il rapporto, attualmente debole e incerto, tra i sistemi nazionali di Aree Protette, in qualche modo riconducibili alla classificazione IUCN, e la *Rete Natura 2000*: rapporto tanto più difficile da instaurare in quanto mancano sia a livello nazionale che a livello europeo effettive politiche di sistema, tali da mettere realmente "in rete" le singole aree e i singoli siti strappandoli al loro isolamento. Analogamente occorre superare la persistente separazione della gestione e della concezione stessa tra le aree terrestri e quelle marine: separazione accentuata nel nostro paese dalla differente matrice giuridica e istituzionale, che frustra alla radice i tentativi di perseguire la Gestione Integrata delle Zone Costiere raccomandata a livello internazionale e in molti casi (come nelle aree deltilzie) imprescindibile.

3) Una terza tematica, strettamente connessa alle precedenti, riguarda la *governance*, intesa come sistema complesso di azioni di governo competenti ad una pluralità di soggetti e di istituzioni interagenti (fra cui gli enti di gestione delle Aree Protette) ed aperte, almeno potenzialmente, ad un'ampia gamma di portatori di interessi diversificati. Nel contesto italiano, come in molti altri contesti europei, per varie ragioni (quali la proprietà privata dei suoli, o la rilevanza politica e istituzionale dei poteri locali) la *governance* si situa sempre più in una prospettiva di cooperazione, concertazione e partecipazione, inadeguatamente riscontrata nella legge quadro. Tale prospettiva è tanto più importante quanto più la gestione delle Aree Protette si allarga ai territori periferici o circostanti e si fa carico delle dinamiche economiche e sociali dei contesti in cui le aree stesse debbono integrarsi. In tali contesti, le politiche vincolistiche, autonomamente decise dagli enti di gestione, si sono rivelate inadeguate, mentre occorre mettere in campo regole e strategie condivise. In generale, l'enfasi crescente sulle politiche del paesaggio, sia all'interno che all'esterno delle Aree Protette, sottolinea la necessità di forme più articolate di *governance* cooperativa, anche

mediante forme opportune di co-pianificazione diversificate a seconda delle categorie di Aree Protette. La prospettiva della *cooperazione* e della *governance* chiama in causa il monitoraggio e la valutazione, come strumenti necessari per un'efficace corresponsabilizzazione dei soggetti coinvolti, ai fini di un'equa distribuzione dei costi e dei benefici delle azioni conservative. È infatti soltanto in una prospettiva allargata ai contesti interessati che può essere correttamente posto il problema della giustificazione degli investimenti pubblici necessari.