

PREFAZIONE

I Parchi in Europa, nella vecchia come nella nuova, sono notevolmente aumentati negli ultimi anni. L'Italia ha contribuito a questa cospicua crescita in maniera tangibile, prima con i suoi Parchi Regionali e poi, dal 1991, anche con quelli nazionali e con numerose altre Aree Protette e siti comunitari.

Sulla consistenza e diffusione dei Parchi e delle altre Aree Protette nel continente, il libro offre una ricca e inedita documentazione aggiornata e puntuale grazie al prezioso lavoro che da anni svolge il centro studi del Politecnico di Torino diretto dal prof. Roberto Gambino. Le cifre consentono di cogliere al tempo stesso la dimensione complessiva di un fenomeno per molti aspetti nuovo e le diverse situazioni dei vari Paesi e aree della vecchia e nuova Europa.

E a questa ricca documentazione rimandiamo il lettore, limitandoci ad annotare come l'Italia, dopo essere stata notoriamente e a lungo una "impenitente cenerentola", abbia saputo in tempi sorprendentemente rapidi recuperare il terreno perduto; il che naturalmente non significa ignorare il perdurare e persistere di ritardi, come nel caso delle aree marine protette, talvolta difficilmente spiegabili prima ancora che ingiustificabili.

Qui vorremmo soffermarci più che sulle caratteristiche e ritmi dei diversi processi attraverso i quali si è potuto, sovente in tempi davvero brevi, conseguire risultati tanto rilevanti e significativi, su quel che l'Europa ha fatto e sta facendo per promuovere, sostenere e orientare questo impegno istituzionale e culturale dei vari stati nazionali. Scopo del libro è infatti, unitamente e prima di tutto alla rappresentazione di una realtà poco conosciuta spesso anche dagli addetti ai lavori, di individuare se e in che misura l'Unione Europea e le sue politiche hanno sostenuto e aiutato adeguatamente questa crescita e impegno dei diversi stati. Vogliamo in sostanza verificare se, a fronte di questa crescita che sia pure in misura diversificata interessa tutto il continente, l'UE è riuscita e riesce a svolgere il ruolo che le compete. Ciò in ragione anche del fatto che le politiche ambientali dei vari stati nazionali sono sempre più "dettate" e "regolate" da atti e norme comunitarie. Un punto, questo, ormai largamente acquisito e indagato da una copiosa letteratura. Basti pensare agli oltre 200 atti che regolano la materia ambientale e al rapporto tra queste disposizioni e il loro recepimento

nelle legislazioni nazionali e regionali. I problemi riguardanti la classificazione delle Aree Protette, che da sempre ha contraddistinto l'attività e il ruolo della IUCN, sono andati naturalmente per molti versi complicandosi con la crescita di cui abbiamo parlato, che ha accresciuto non soltanto massicciamente il numero ma anche le tipologie di Aree Protette, rendendo sicuramente meno agevole individuarne e definirne le affinità e le differenze.

Questa complessificazione ha effetti rilevanti e molto concreti, come il libro evidenzia con grande chiarezza, per la definizione e costruzione di un sistema di Parchi e di Aree Protette, sicuramente reso più arduo se molte delle nostre Aree Protette, specialmente regionali, restano a tutt'oggi da classificare; insomma abbiamo un bel po' di Aree Protette ancora clandestine o mal collocate, il che ovviamente non aiuta a definire gli "scopi" di questo soggetti.

Ecco perché oggi è molto importante capire come ci si muove su questo terreno, specie se si tiene conto che generalmente nei vari stati nazionali le politiche comunitarie vengono considerate e presentate secondo interpretazioni "nazionali", che mettono l'accento sugli effetti e le implicazioni positive o meno per la propria realtà, ma assai più raramente per il "disegno" (se c'è) e gli obiettivi sopranazionali. Ci si sofferma in sostanza più sulla ricaduta delle decisioni di Bruxelles, che sulle motivazioni e finalità di una strategia comunitaria, quando c'è. È il caso delle infrazioni nazionali e delle conseguenti sanzioni anche finanziarie che ne derivano, le quali spesso vengono presentate più come pretese di una burocrazia occhiuta e impicciona a cui dobbiamo purtroppo sottostare, piuttosto che come inadempienze e difficoltà nostre a conformarci seriamente a politiche integrate di respiro europeo.

Nel caso specifico, ovvero in riferimento ai Parchi e alle altre Aree Protette, questa esigenza di guardare oltre i confini nazionali appare molto importante e anche urgente perché vi sono ormai numerosi Protocolli, Convenzioni, Trattati internazionali e comunitari, da quelle di Berna sulla Biodiversità, a quella di Barcellona sul Mare, a quella europea sul Paesaggio, alla Convenzione alpina fino al cosiddetto Santuario dei Cetacei, per citarne solo alcuni, che sia pure con diversa incisività e "cogenza", come si dice, configurano già approcci "sovra-

zionali”, spesso però poco presenti nell’impegno e nella iniziativa concreta; basti pensare, anche per quanto ci riguarda, alla Convenzione alpina, che insieme alle coste figura da anni, ma con scarsa fortuna, anche in una legge nazionale, la L. 426.

Ora, l’accreciuto peso e ruolo specifico dei Parchi e delle altre Aree Protette non soltanto consente di rilanciare queste politiche e finalità presenti in questi importantissimi documenti, ma richiede assolutamente il coinvolgimento più diretto e armonizzato dei Parchi.

Insomma, queste politiche sovranazionali in campo ambientale hanno bisogno di mettere di più e meglio a frutto le competenze e i risultati di questi soggetti istituzionali qualificati e specializzati nelle politiche di tutela e gestione della natura, del paesaggio, delle tradizioni culturali.

La documentazione offerta dal libro su cosa rappresentano oggi in Europa i Parchi e le altre Aree Protette permette anche al lettore meno esperto e informato di cogliere in tutta la sua portata le potenzialità di questo “patrimonio” di competenze, conoscenze, esperienze di cui la Comunità oggi più che mai – considerate anche le difficoltà che i processi di integrazione comunitaria stanno incontrando e confermando – ha bisogno.

È questo un punto cruciale, perché a fronte di un complesso di Parchi e Aree Protette che nelle rispettive realtà nazionali ha assunto, sia pure con differenze anche marcate, un peso rilevante, sul piano comunitario questo ruolo ancora non si avverte e si intravede, né pare figurare all’ordine del giorno delle prossime scadenze.

Si obietterà subito che tale giudizio è ingeneroso perché non tiene conto di quanto l’Unione Europea ha fatto e sta facendo in questi anni con *Habitat e Rete Natura 2000*, insomma con i siti comunitari (SIC e ZPS).

Ma noi questo impegno dell’Unione l’abbiamo assolutamente presente, e, come Federparchi ha avuto modo in questi anni di dire, l’apprezziamo molto. Ciò che tuttavia va sempre più chiaramente emergendo, anche per la crescita notevole dei siti, è che essi, se restano di fatto estranei e comunque non integrati in una politica che riguardi il complesso dei Parchi e delle Aree Protette, ri-

ducono fortemente la loro efficacia. Basterebbe al riguardo mettere a confronto l'esperienza dei siti collocati all'interno dei Parchi Nazionali e Regionali e gli altri che stanno fuori, per cogliere la fondatezza del nostro giudizio. Le valutazioni d'impatto e di incidenza, tra un sito che si trova sperso in un territorio che non sia un Parco e un sito che, al contrario, sia compreso nel perimetro di un'Area Protetta, cambiano profondamente. Nel primo caso essi hanno assai scarse possibilità – anche per la loro in genere modesta dimensione – di incidere sul governo del territorio in cui sono compresi, mentre nell'altro possono validamente concorrere ad arricchire e qualificare le scelte pianificatorie e gestionali dell'area protetta in cui sono dislocate. Solo che oggi questa integrazione e raccordo è affidata unicamente alle varie realtà nazionali e regionali perché la comunità non ha – e per ora non sembra volere mettere nel conto – una sua politica "europea" rivolta al complesso dei Parchi e delle Aree Protette. Quella politica a cui punta, e non da ora, Federparchi unitamente oggi a Europarc, come ha recentemente stabilito solennemente l'assemblea nazionale tenutasi a giugno al Parco Nord di Milano.

Se noi andiamo a vedere le elaborazioni e i documenti più recenti che in un modo o in un altro riguardano le politiche ambientali europee nei vari ambiti dalla biodiversità alle coste, dal paesaggio alla agricoltura, dalle energie rinnovabili alla montagna, vi troveremo in maniera più o meno esplicita precisi riferimenti ai Parchi e alle Aree Protette. Ciò che però non registriamo ancora è la ricerca di un raccordo tra queste diverse politiche, che restano tutte improntate ad una "settorialità" che nelle varie realtà nazionali, sebbene con molte difficoltà, si è cercato e si cerca da tempo di superare, anche se con esiti del tutto insoddisfacenti. D'altronde i Piani dei Parchi, almeno da noi, ma è così anche in tanti altri Paesi, mirano innanzitutto (o dovrebbero) ad aggregare, integrare, raccordare ciò che troppo spesso resta separato e distinto. Questa è oggi la sfida che nei vari Paesi si sta cercando di vincere tra molte resistenze, incertezze e incomprensioni. Ma per vincere questa sfida occorre anche il concorso dell'Unione Europea, la cui politica non può esaurirsi nella gestione dei siti.

È innegabile che mettere ordine anche classificatorio in questa *congerie* di Par-

chi e Aree Protette a livello europeo ed anche internazionale non può che aiutare la cooperazione, le reti, senza confusione di ruoli e senza competizioni che danneggerebbero tutti e non favorirebbero nessuno. Si pensi – per fare un esempio di grande attualità, non soltanto per il nostro Paese – al paesaggio. In Italia non sono previsti Paesaggi Protetti, che figurano da sempre nelle tipologie della IUCN. Solo due recenti leggi regionali, quella dell'Emilia e quella della Calabria, hanno previsto la prima i "Paesaggi naturali e seminaturali protetti", la seconda i "Paesaggi protetti".

A Barcellona, ad ottobre 2008, si terrà un importante appuntamento internazionale su questi temi e il nostro Paese, i nostri Parchi vi parteciperanno molto attivamente forti della loro esperienza ma anche delle loro difficoltà.

Il libro, diciamo pure, guarda molto al dopo, a quello che le istituzioni nazionali dovranno e vorranno fare perché la costruzione di una politica europea rivolta a tutti i Parchi sia finalmente messa in agenda.

Qui naturalmente ogni Paese deve innanzitutto fare bene i conti con la propria situazione, perché una condizione fondamentale per essere credibili in Europa è di esserlo in primo luogo in casa propria. Facciamo un esempio di grande attualità. La Convenzione Europea del Paesaggio, firmata a Firenze, stabilisce con grande chiarezza la stretta connessione tra la tutela del paesaggio e quella naturalistica. Anche la legge italiana 394/91 sui Parchi al riguardo era quanto mai chiara e precisa; i Piani dei Parchi riguardavano anche il paesaggio e prevalevano su qualsiasi altro piano. Ora, il nuovo Codice dei beni culturali ha sottratto questa competenza ai Piani dei Parchi per ricondurla in sedi diverse e poco affidabili. Inutile dire che su un punto così strategicamente decisivo, specialmente in Europa, i nostri Parchi e le nostre istituzioni non si presenteranno più con le carte in regola. È solo un esempio, ma di straordinaria portata e stupisce che chi ha preso quella decisione poco saggia non abbia tenuto conto dell'impatto che essa avrà sul piano comunitario che vede Paesi anche vicini a noi – la Francia e la Spagna, ad esempio – impegnatissimi proprio a rinsaldare questa integrazione tra paesaggio e natura, a partire dalle Aree Protette.

Nel riproporci questa questione, che avemmo modo di discutere pochi anni fa

con molti amici europei in un importante incontro a Riomaggiore, che purtroppo non ebbe il seguito che speravamo e che in qualche modo dovremo cercare di riprendere, non possiamo certo far finta di niente sulla fase estremamente delicata che sta attraversando la Comunità, specie dopo l'esito di alcuni referendum. E tuttavia è anche tenendo conto di questa fase travagliata che è bene mettere in campo tutte quelle iniziative che possono solo "avvicinare" impegni e scelte che oggi rischiano di divaricarsi ulteriormente. E la questione dei Parchi e delle Aree Protette, per le molteplici implicazioni ambientali, culturali, economico-sociali e istituzionali che presenta, può contribuire a rafforzare quelle forme di cooperazione sovranazionale di cui l'Europa ha oggi estremo bisogno.

Qui si incontrano anche aspetti tutt'altro che nuovi, sui quali è opportuno tornare a fare mente locale, soprattutto al Sud, in ordine, ad esempio, ai fondi comunitari. È risaputo - i tanti studi al riguardo sono lì a ricordarcelo - che il nostro Paese in generale non ha brillato e non brilla per la sua capacità di utilizzazione dei finanziamenti comunitari e soprattutto per la sua capacità di presentare progetti seri in grado di coinvolgere le istituzioni locali e le Aree Protette.

Possiamo citare per tutti, e l'esempio non riguarda unicamente il Sud, i progetti relativi all'agricoltura, ovvero la ruralità, il famoso secondo pilastro che doveva e dovrebbe servire a disancorare la politica agricola comunitaria dal capitolio prezzi. Un pilastro che attiene proprio a quel tipo di interventi che ben si attagliano soprattutto ai Parchi e alle Aree Protette. Purtroppo, come risulta anche da documenti piuttosto recenti della Corte dei conti europea, i dati ci dicono quanto poco si è riusciti finora a realizzare, il che deve allarmarci più che mai specie nel momento che sull'agricoltura comunitaria incombe la "minaccia" - perché tale è - dei biocarburanti.

Ma su questo non possiamo che rimandare ai tanti studi e dati che non lasciano spazi a dubbi, tanto è evidente il persistere di comportamenti dai quali risalta e trova conferma l'inadeguatezza del nostro sistema istituzionale, nel suo complesso, a progettare secondo criteri e finalità credibili. E qui, se da un lato emerge l'inadeguatezza dei poteri locali ad uscire da un municipalismo spesso "accattone", dall'altra trova non meno allarmante conferma il ritardo di un

“centro” che non sa cogliere, dalle politiche sopranazionali, l’occasione per uscire da preoccupazioni di tipo prevalentemente centralistico-burocratico, piuttosto che la sfida strategica per mettere in cantiere politiche che hanno bisogno non di meno centro ma di un centro diverso, più qualificato, in quanto supportato da maggiori conoscenze e competenze, senza le quali specialmente i Parchi e le Aree Protette saranno considerati unicamente enti di cui controllare burocraticamente gli atti e non sostenere progetti e programmi seri e spendibili in Europa.

Renzo Moschini

POSTFAZIONE

Le Aree Protette nell'esperienza italiana si possono individuare come una realtà solo partendo dal momento della nascita della legge 394/91, ovvero, in termini storici, da ieri. Infatti le complessità amministrative del nostro ordinamento, coniugate al fatto che proprio con l'inizio degli anni novanta si ha la prima vera contrazione dell'efficienza pubblica, con i primi forti tagli alle strutture organizzative pubbliche, lasciano immaginare come in 25 anni non sia scontato il raggiungimento di una realtà consolidata.

L'estrema differenziazione delle realtà locali, come il fatto che tale legge è giunta su una realtà spaccata – dove, a fianco di esempi di politiche regionali attuate sin dagli anni sessanta (Piemonte, Alto Adige, Lombardia, Lazio, Liguria), numerosi erano gli esempi di Regioni molto più indietro nell'esperienza dei sistemi di Aree Protette – non hanno peraltro aiutato al superamento di un *gap* organizzativo e istituzionale già grave del nostro paese in materia di tutela dei beni naturali.

Su questa realtà composita, ancora destrutturata e non dotata di un adeguato apparato tecnico-scientifico e professionale, si è venuto ad aggiungere, proprio nel 2008, il sistema di protezione voluto dalla Direttiva Europea che ha istituito la *Rete Natura 2000*, senza però, come noto, calarsi sulla realtà nazionale con l'adeguata capacità adattativa ma, anzi, giungendo come uno strumento nuovo ed estraneo, generando problemi applicativi ed ennesime, poco auspicabili, inerzie di avvio.

Dunque il quadro non appare dei migliori. I numeri certo paiono dare ragione di un sistema cresciuto in termini quantitativi, con oltre 1.000 Aree Protette, per circa 5 milioni e 800 mila ha, ma sul piano qualitativo le cose non stanno come su quello quantitativo.

Soprattutto per queste ragioni e nella convinzione che un dibattito di scala europea debba portarci a migliorare la nostra capacità di gestione delle Aree Protette, l'AIDAP ha deciso di impegnarsi sul terreno della elaborazione dei dati in una visione europea, scegliendo anche di confrontarsi con lo scenario internazionale e divenendo così partner della IUCN. Con questo impegno abbiamo partecipato al lavoro di elaborazione dei dati che in questo volume il Politecnico di Torino

ha messo a sistema, per portare il proprio contributo al dibattito internazionale. È importante fornire il nostro bagaglio di conoscenze ed esperienze in merito, perché il rischio che la dimensione internazionale non riconosca il giusto valore a esperienze come quella italiana è presente. La nostra specificità, segnata dal fatto di essere realtà di gestione della protezione a stretto contatto con le dinamiche sociali ed economiche, legata ad un territorio a forte densità antropica e composto da un mosaico incredibilmente ricco ed intrecciato di valori naturali e storico-culturali, rappresenta un modello rispetto alle altre realtà mondiali. Ma non per questo meno significativo. Anzi.

Proprio nella nostra esperienza è palese ed evidente la ricerca di un equilibrio fra la tutela e la necessità di dare risposte pianificatorie e gestionali alle pressioni esterne, senza con ciò confondere il lavoro del Parco con quello del pianificatore *tout court*, ma tentando di trovare il modo, laddove le presenze biologiche sono di particolare rilievo, di poterle mantenere e conservare compatibilmente con la realtà circostante.

Nella nostra esperienza è presente lo sforzo e la necessità di dotarci di strumenti di cogestione territoriale, dove il dialogo locale e la ricerca degli equilibri diviene parte integrante del "progetto di conservazione". In questo tema sta il dibattito sulla classificazione delle Aree Protette e la individuazione delle *mission* degli istituti di conservazione chiara e univoca, quale elemento fondante di un vero sistema europeo e nazionale di conservazione delle risorse naturali, sempre di più dipendente da politiche di scala internazionale.

Certamente si tratta di un lavoro che non si deve intendere di semplice approccio: il rischio di scontare una debole pianificazione territoriale presente nella nostra realtà italiana, con la latente parallela possibilità che i Parchi surrogino ruoli altrui, divenendo sostanzialmente pianificatori e non conservatori di beni, è presente.

Come superarlo? Fornendoci finalmente di quella risorsa che quando la legge 394/91 partì non fu messa in campo, credendo che le professionalità si potessero solo ritrovare fra le organizzazioni ambientaliste del nostro Paese: ovvero la risorsa delle *professionalità della natura*.

Il merito di aver portato i temi ambientali alla ribalta è tutto di pertinenza del movimento ambientalista, che ha anche elaborato il suo profilo culturale.

Ma la gestione della natura ha bisogno anche di molta tecnica e di scienza: e qui scontiamo una forte carenza degli Atenei e di tutte le istituzioni che sappiamo avere un estremo bisogno di maggiore investimento strategico oltre che economico, ed anche di misurarsi con maggiore coraggio con il territorio.

Da qui credo si debba ripartire, dando indirizzi ed aiuti perché si crei una tradizione della gestione e una consolidata modalità organizzativa delle Aree Protette, che devono essere dotate di adeguate e professionalizzate strutture.

L'augurio è che una visione europea e di confronto con le realtà più avanzate nella gestione ci permetta di raggiungere prima i traguardi che ci aspettano, per trasformare sensibilmente la politica dei Parchi dalla *carta* al *terreno vivo*.

Ippolito Ostellino

Presidente Associazione Italiana

Direttori e Funzionari Aree Protette