

6



PARCHI IN EUROPA

Renzo Moschini

Questo E-Quaderno è stato impaginato in formato PDF il 03 Dicembre 2003
ed è liberamente scaricabile all'indirizzo:
www.parks.it/ilgiornaledaiparchi/eq6.pdf
ogni riproduzione è libera a condizione di riportarne i riferimenti di autore e fonte

COMUNICAZIONE
edizioni & edizioni online

via Golfarelli, 90 - 47100 Forlì (FC)
tel. 0543 798880 - fax 0543 798898 - Email: comunic.azione@comunic.it

Indice

PRESENTAZIONE	5
1. PREMESSA	9
2. IL VERSANTE ISTITUZIONALE	11
2.1. Il carattere integrato degli interventi comunitari	13
2.2. La situazione italiana	17
3. I PARCHI ENTRANO IN EUROPA	21
3.1. L'evoluzione delle politiche comunitarie	25
3.2. Il dibattito sulla Costituzione europea	29
3.3. La nuova Carta europea e la riforma del titolo V° della Costituzione	33
3.4. L'armonizzazione delle legislazioni nazionali	35
3.5. Politiche settoriali e ruolo dei parchi	37
3.6. Assetti e raccordi istituzionali	39
3.7. Inspiegabili silenzi e colpevoli omissioni	41
3.8. I parchi in Europa	43
3.9. Le ragioni del ritardo	45
3.10. Un "libro verde" per i parchi europei	47
4. COOPERAZIONE, INTEGRAZIONE E SOLIDARIETA': OLTRE I CONFINI DELL'UNIONE	49
4.1. Le problematiche della foresta mediterranea	51
4.2. La gestione delle aree protette nel Mediterraneo	55
4.3. Agricoltura, ruralità e il PIT dei Nebrodi	61
5. CONCLUSIONE. COME ARMONIZZARE LE POLITICHE DELL'UNIONE PER I PARCHI E LE AREE PROTETTE	63

PRESENTAZIONE

di Luigi Bertone

L'Europa dell'allargamento, l'Unione "a 25" che nascerà ufficialmente il prossimo maggio, non sarà solo l'altra grande potenza economica del mondo, il terzo gigante demografico, la settima entità politica per estensione territoriale, con i suoi 4 milioni di chilometri quadrati. Essa sarà una delle comunità con la maggiore concentrazione di territori protetti di tutto il pianeta.

Un censimento del '99 nelle 25 nazioni registra oltre 27.000 aree protette – di cui più di 600 parchi e circa 15.000 riserve naturali – per una superficie di 64 milioni di ettari, pari al 16,2 per cento dell'intero territorio dell'Unione. Una realtà colossale. Volendola considerare come braccio operativo, finalizzato alla attuazione di programmi unitari, essa costituisce uno strumento formidabile per l'applicazione delle politiche di gestione del territorio con criteri di sostenibilità, di conservazione della biodiversità, di perpetuazione dei paesaggi tipici, di efficienza nella protezione civile, di sviluppo locale duraturo e via enunciando.

Si tratta di uno strumento che non è da inventare, da costruire, da accompagnare all'avviamento. Esiste già. Opera, in molte sue componenti, da anni. Ha accumulato quantità sterminate di conoscenze ed esperienze. Ha fatto i suoi errori e spesso li ha corretti. Ha sviluppato relazioni e cooperazioni transfrontaliere, sovranazionali, internazionali. E' conosciuto e in genere apprezzato dalle popolazioni. Infine, e soprattutto, è stato il frutto dell'impegno, convinto e lungimirante,

della totalità degli Stati membri che vi hanno investito risorse finanziarie, scientifiche ed umane in misura cospicua, per quanto ancora insufficiente.

Le decine di migliaia di amministratori e tecnici che sono impiegati nella gestione di questa enorme e organizzata rete di strutture, così come le altre migliaia di generosi volontari che ne sostengono l'attività e di studiosi che collaborano a indirizzarne gli sforzi, hanno per natura un orizzonte comunitario. La loro consapevolezza, alla quale sono giunti senza "direttive" e indipendentemente dai "Piani d'azione", è quella di chi sa che il proprio lavoro ha un senso se può collegarsi a quello di altri nella propria regione, nella propria nazione, nel continente, nel mondo. Che potrà avere e assicurare un futuro se sarà parte integrante dei grandi programmi adottati dai vertici internazionali. Eppure...

Eppure, nonostante tutto ciò, il gigante Europa, alle prese con immani e sempre più complessi problemi di compatibilità con l'equilibrio ambientale delle proprie scelte – e di quelle degli Stati membri – non ha una politica per le aree protette. Tra gli innumerevoli dossier comunitari, ricchi delle espressioni del nuovo vocabolario della cittadinanza europea - sostenibilità, sussidiarietà, integrazione, transnazionalità, sperimentazione e via citando -, ancora non se ne trova uno che reciti, sulla copertina: "Parchi dell'Unione". Paradossalmente si avalla così a livello europeo una separatezza, una situazione di isolamento dei parchi che appartiene ormai, in ogni altro ambito, al passato.

Non che la questione ambientale non sia una delle preoccupazioni, e pervasiva, delle istituzioni comunitarie; soprattutto del Parlamento e della Commissione, che sono soliti impostare posizioni e programmi considerando il futuro, le capacità del pianeta di assorbire le scelte di oggi. Non che tali istituzioni non si siano occupate anche di intervenire nel vivo dei temi della conservazione della natura e

della difesa della biodiversità, pianificando e sostenendo azioni concrete. Le Direttive che hanno promosso Rete Natura 2000 sono atti precisi e di grande importanza.

Ma proprio lì sta la grande contraddizione in questo campo. La contraddizione di un soggetto che, fra gli estesi orizzonti di programmi generali e a lunghissima scadenza - mutuati da accordi planetari relativi all'ambiente, da impegnativi vertici multilaterali sulla compatibilità delle rispettive scelte - e i ristretti spazi dei siti previsti dalle minuziose direttive sugli habitat naturali e sulle specie di uccelli da tutelare, non trova il modo o la possibilità di fermare lo sguardo a mezzo, sui complessi territori e i molteplici paesaggi gestiti dai parchi, cioè da quelli che potrebbero essere gli strumenti più adatti a mettere in atto molte delle linee elaborate.

E' su questa contraddizione che Renzo Moschini riflette, in questo nuovo quaderno,. Lo fa prendendo a pretesto la discussione in corso sulla Costituzione europea - che si colloca per la verità assai al largo rispetto a questi temi - e sforzandosi di dimostrare come i suoi principi ispiratori in materia ambientale impongano un riesame completo della questione aree protette. Giustificano cioè un'azione specifica al loro riguardo da parte dell'Unione ma, soprattutto, un'azione dal basso da parte delle aree protette stesse, per rivendicare la propria funzione e proporre le strade istituzionali, politiche ed organizzative adatte a valorizzarla anche sul piano europeo. In questo senso l'autore fornisce un contributo di base importante per sostenere, sul piano dell'elaborazione e dell'inquadramento politico-istituzionale, l'iniziativa che la Federparchi ha deciso di intraprendere, in accordo con le altre organizzazioni europee dei parchi, per realizzare azioni di ricerca e di proposta utili a costruire la dovuta pressione sulle istituzioni comunitarie.

Chi conosce il contributo politico e culturale che da Moschini è venuto al movimento per l'affermazione della moderna visione dei par-

chi nel nostro paese ritroverà ad ogni passaggio cruciale i capisaldi di questa concezione, delle vere e proprie "boe segnaletiche", in grado di orientare anche nel nuovo percorso in acque internazionali. Chi vorrà affrontare per la prima volta questa navigazione scoprirà la solidità di una rotta segnata da idee forti quali la pari dignità istituzionale dei parchi; le loro competenze speciali, non individuabili in nessun altro ente, in grado di assicurare l'integrazione delle politiche ambientali; la collaborazione interistituzionale necessaria per garantirne il funzionamento; la gestione integrata dei territori marini e di quelli terrestri. Lo stile, vivace e graffiante, è quello ormai noto ai suoi lettori. Ma soprattutto è quella tipica di Moschini la capacità di ricavare dalla cronaca e dall'attualità sempre nuove argomentazioni, collegamenti e termini di confronto per mettere alla prova un indirizzo e un obiettivo generale.

In questo caso gli elementi dell'attualità, oltre che dal non esaltante momento della situazione di casa nostra - in particolare di quella delle aree protette marine - sono tratti dall'esperienza di due parchi, quello regionale dei Nebrodi e quello nazionale del Vesuvio, che bene esprimono il livello qualitativo esprimibile dai parchi italiani, tanto sul terreno della collaborazione internazionale per la tutela della biodiversità, quanto su quello della collaborazione interistituzionale per lo sviluppo locale sostenibile.

Ma ciò su cui è doveroso richiamare l'attenzione è il costante collegamento alle conclusioni del recente Congresso mondiale dei parchi tenutosi a Durban. Moschini trova infatti nel confronto con i principi, le indicazioni, le raccomandazioni presenti nei documenti finali di quel Congresso le conferme più valide al ragionamento che espone e all'obiettivo che persegue.

In effetti i documenti del Congresso di Durban ci riportano direttamente alla radice della contraddizione che abbiamo lamentato esaminando le "non scelte" dell'Unione in materia di aree protette.

Ad una prima domanda occorre rispondano tutti coloro che hanno responsabilità in questo campo: come si pensa di poter raggiungere gli obiettivi che toccano la materia ambientale fissati dai tanti vertici internazionali e condivisi anche dall'Unione Europea, senza mettere in campo – cioè definire, organizzare, sostenere e verificare - l'apporto determinante delle aree protette, così come è stato proposto nel Congresso sudafricano?

Basterà elencare i nomi di alcuni di quei vertici, e degli accordi ivi sottoscritti, per cogliere la portata dell'interrogativo: Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile, Convenzione sulla Diversità Biologica (che ha tra l'altro impegnato le parti, compresa l'Europa, ad ottenere, entro il 2010, "una forte riduzione dell'attuale ritmo di perdita della diversità biologica, a livello mondiale, regionale e nazionale"), Convenzione sulle Specie Migratorie della Fauna Selvatica, Convenzione sul Commercio internazionale delle Specie Minacciate di Fauna e Flora Selvatica, Convenzione sul Patrimonio Mondiale Naturale e Culturale, Convenzione sulle Zone Umide d'importanza internazionale.

Ecco allora la seconda domanda, altrettanto importante: senza una politica concepita e attuata unitariamente su scala europea, come si può pensare di raggiungere gli obiettivi che a Durban sono stati fissati allo scopo di assicurare il contributo delle aree protette all'applicazione degli accordi internazionali?

Anche in questo caso, per verificare che la domanda non sia mal posta basta un breve elenco degli obiettivi principali: completamente, entro il 2010, di una rete di aree protette rappresentativa di tutti gli ecosistemi; collegamento, entro il 2015, di tutte le aree protette nell'ambito di sistemi ecologico-ambientali, terrestri e marini; rafforzamento del sostegno finanziario e delle capacità operative delle aree protette; raccolta sistematica e organica dei dati relativi a consistenza e gestione dei territori protetti; sostegno alle iniziative di collaborazione transfrontaliera tra le aree protette.

Poste in questi termini le due domande hanno risposte obbligate. Ma non sarà comunque facile ottenerle, se si conoscono bene le procedure, i meccanismi decisionali e l'inerzia - nel senso della tendenza a conservare direzione e quantità di moto in assenza di un'azione esterna - del corpo comunitario.

Merito del quaderno è quello di individuare con precisione l'azione necessaria a vincere l'inerzia, di indicare alcune basi concrete per il suo sviluppo e di parlare con chiarezza ai possibili protagonisti

PREMESSA

Le vicende o, per essere più precisi, le sfide alle quali i parchi e le aree protette hanno dovuto far fronte nel corso di questi decenni sono state molte e impegnative. Sul carattere di queste diverse fasi e sul loro esito ho avuto modo di soffermarmi anche con contributi abbastanza recenti.

In questo quaderno, che mi auguro riceva l'accoglienza del precedente - 'Parchi: punto e a capo?' - ho voluto affrontare quella che considero una nuova e molto impegnativa sfida per i parchi e le aree protette: quella europea. Inutile dire che si tratta di una sfida che non riguarda unicamente il nostro paese. E' vero che anche le precedenti prove, pur scaturendo principalmente da vicende nazionali, presentavano e presentano caratteri e problemi assai comuni a quelli di altri paesi, specialmente a quelli a noi più vicini. E tuttavia in questo caso non è tanto o solo l'affinità dei problemi - recentemente affrontati anche in congressi mondiali come quello di Durban - che ne fanno una sfida europea. A connotare questa nuova sfida è l'imminenza della approvazione della Costituzione europea, con conseguente rafforzamento ed estensione di una autorità sovranazionale nel nostro continente, che peserà sempre di più nelle scelte dei singoli Stati membri, vecchi e nuovi. E questa è una novità assoluta che oggi non si ritrova in nessun altro continente. Se quindi i problemi e le prospettive dei parchi riguardano tutti i continenti, come abbiamo visto a Durban, soltanto in Europa ad accomunare il loro destino è un governo sovranazionale che già ora determina - ma ancor più fisserà nel prossimo futuro - finalità, programmi, indirizzi, cogenti anche sul piano legislativo

e normativo. In qualche caso, ad esempio, sono previste competenze esclusive dell'Unione Europea in materie (si pensi alla biodiversità marina e alla pesca) che non potranno non avere effetti diretti e rilevanti anche sull'operato dei parchi e delle aree protette, soprattutto - ma non solo - marine.

Di tutto questo Federparchi ha cominciato a farsi carico, dedicando fra l'altro a questo tema dei parchi e l'Europa un incontro internazionale a Riomaggiore nel giugno del 2003, preceduto da alcuni importanti documenti e al quale sta facendo seguito un lavoro anche su scala europea. Un impegno che prevede tra l'altro la stesura di un "Libro verde sui parchi europei" al quale si intende dare un concreto e tangibile contributo.

In questo quaderno ho cercato di evidenziare alcuni dei molteplici e complessi problemi che presenta questa nuova sfida, tanto più impegnativa e ardua non solo perché cambia decisamente la scala e la dimensione dell'intervento, bensì perché essa richiede ai parchi e alle istituzioni una capacità di confronto e una disponibilità che in Europa non sono mai stati messi alla prova in maniera così diretta e concreta.

In questi anni, soprattutto nei più recenti, molti parchi europei hanno avuto contatti, scambiato esperienze, collaborato in varie sedi e associazioni (UICN, Europarc), stabilito gemellaggi ed altro ancora. Tra i parchi transfrontalieri la cooperazione è sancita da protocolli e intese che hanno dato ottimi frutti. Ma mai - neppure dopo la direttiva Habitat- i parchi sono stati chiamati ad intervenire e raccordarsi collegialmente e "direttamente" con istituzioni sovranazionali.

Questa è la vera novità e qui sta la nuova sfida. Mi auguro che questo quaderno possa essere di qualche aiuto a chi è chiamato a questa nuova prova.

IL VERSANTE ISTITUZIONALE

Alla forte crescita, non soltanto quantitativa, delle aree protette in Europa ha sicuramente contribuito, direttamente o indirettamente, lo sviluppo in sede comunitaria di politiche ambientali sempre più consapevoli dei rischi a cui andava e va incontro il nostro continente – e non solo - se non interverranno serie misure di protezione e tutela della natura e della biodiversità.

Dalla Conferenza internazionale di Stoccolma e, sulla sua scia, da una lunga serie di incontri internazionali che ne sono seguiti, dedicati ai più svariati temi ambientali, sono scaturiti documenti legislativi e dichiarazioni di principio riguardanti anche il tema dei parchi e delle aree protette, fino al recente Congresso mondiale di Durban.

Grazie a questi interventi, e soprattutto ai trattati comunitari e alla elaborazione della giurisprudenza costituzionale ed europea, si è andato formando da tempo un vero e proprio diritto costituzionale per l'ambiente, comune agli ordinamenti più evoluti e in grado di orientare l'azione dei legislatori.

Ciò investe principi quali la primarietà del valore ambientale, la prevenzione, la precauzione, l'informazione ambientale, la corresponsabilità, la sussidiarietà, con i quali debbono misurarsi oggi le diverse possibili opzioni di tutela e protezione.

La UE in questi anni ha aiutato gli Stati membri a dotarsi di politiche e programmi ambientali sempre più adeguati ed ha anche favorito, promosso, stimolato e sostenuto in questo quadro - con i gemellaggi, il partenariato, la cooperazione - la collaborazione tra gli Stati

e, al livello regionale, tra regioni contigue ma separate da un confine politico ma anche tra regioni non finitime e tra regioni di più Stati membri, accomunate da particolari caratteristiche politiche, geografiche, economiche etc. E' andata così sempre più evidenziandosi e prendendo corpo una politica che ha puntato sulla integrazione degli interventi in campo ambientale. L'integrazione delle politiche è oggi infatti un principio costituzionale per l'intera Europa. L'articolo 6 del Trattato di Amsterdam stabilisce che tali politiche debbono integrarsi e implementarsi nelle varie attività comunitarie per promuovere uno sviluppo sostenibile.

Il principio di integrazione è stato ribadito dal Sesto Piano d'Azione Ambientale e dagli obiettivi fissati a Lisbona e poi a Goteborg dal Consiglio europeo in materia di occupazione, di coesione sociale e di tutela ambientale.

Il Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, adottato il 13 giugno e il 10 luglio, all'articolo 3, comma 3, stabilisce che "L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata, un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. L'Unione promuove il progresso scientifico e tecnico". Al comma successivo è detto che "Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi", contribuendo tra l'altro "allo sviluppo sostenibile della Terra". L'articolo 12, riguardante le "Competenze esclusive", assegna all'Unione la "conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca", mentre l'articolo 13 - "Settori di competenza concorrente" - prevede l'ambiente unitamente a materie (quali l'agricoltura) che sono strettamente connesse alle problematiche ambientali.

Nella discussione che ha accompagnato e seguito l'approvazione del progetto non sono mancati né i tentativi falliti di ridimensionare al

massimo – anche rispetto al passato - le competenze esclusive e concorrenti dell'Unione in campo ambientale né, di contro, le critiche per l'eccessiva genericità e vaghezza dei riferimenti all'ambiente, per il quale si chiedeva maggiore incisività. Se su questi aspetti è facilmente prevedibile che la discussione proseguirà, è innegabile che il testo attualmente in attesa di approvazione definitiva confermi la volontà del legislatore comunitario di voler proseguire nell'impegno avviato in questi anni, il quale non potrà non risultare ancora più importante alla luce del ruolo, sicuramente rafforzato, dei poteri sovraordinati dell'Unione.

Il carattere integrato degli interventi comunitari

Dovessimo indicare le peculiari caratteristiche delle politiche e degli interventi dell'Unione sull'ambiente, quale emergono dalla esperienza di questi anni, non v'è dubbio che l'integrazione vi spiccherebbe in maniera particolarmente evidente.

L'integrazione della dimensione ambientale nei processi di formazione delle decisioni e nella predisposizione di politiche, piani e programmi settoriali richiede infatti la piena introduzione della Valutazione ambientale strategica (SEA-VAS), applicata in via sperimentale con successo nelle prime fasi dell'Agenda 2000-2006, ed una profonda revisione - sul piano nazionale - delle procedure prodromiche alle decisioni del CIPE e della Conferenza Stato-Regioni e Unificata, con il pieno coinvolgimento delle autorità ambientali che si occupano di sostenibilità, così come previsto dal documento elaborato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del luglio 2002, in cui vengono fissate le linee strategiche d'azione per lo sviluppo sostenibile in Italia.

D'altronde un cardine dello sviluppo sostenibile è il principio della "responsabilità condivisa", che mira a potenziare e valorizzare il ruolo di tutti gli attori in quanto destinatari ma anche protagonisti delle azioni in favore di un nuovo tipo di sviluppo.

A ciò mirano non certo a caso la nuova Costituzione europea e le riforme costituzionali e di riassetto istituzionale in atto nel nostro paese, con l'attribuzione di rilevanti funzioni di governo del territorio e dell'ambiente alle Regioni e al sistema degli Enti Locali territoriali.

Il pieno rispetto di questo principio è condizione – come sottolinea il documento ministeriale del luglio 2002- per una nuova gerarchia dei piani e dei loro contenuti che discenda dall'adozione, a tutti i livelli, di strategie di sostenibilità coerente con il quadro definito in sede nazionale, che rifletta il nuovo sistema delle autonomie.

Così vanno determinati i criteri con i quali sono individuati gli oggetti e le aree sottoposti a tutela integrale o parziale, siano essi naturalistici, culturali, archeologici, paesaggistici o idrogeologici, identificando il soggetto istituzionale competente a definire i termini della tutela e gli elementi tecnico-scientifici fondanti.

Ma oggi questa strategia non può avere successo se la dimensione e l'articolazione nazionale non si integra, si raccorda, si inserisce pienamente ed efficacemente, sia nella fase ascendente che in quella discendente, con le politiche dell'Unione, specie nella prospettiva di un suo significativo allargamento a nuovi Stati.

Alla luce delle esperienze, anche positive, che si sono realizzate specialmente nella cooperazione interregionale, bisogna però prendere atto che i soli strumenti finanziari non appaiono più adeguati a fronteggiare l'emersione di una complessa trama di rapporti tra enti territoriali omologhi. E' questa una esigenza tanto più evidente nel nostro paese, dopo le nuove competenze costituzionali riconosciute dalla riforma del titolo V° alle Regioni in materia di politiche comunitarie.

Questa sommaria premessa era indispensabile per collocare la questione dei parchi e delle aree protette nel suo giusto contesto culturale, istituzionale, giuridico e operativo, onde evitare innanzitutto una sua settorializzazione - ossia marginalizzazione - rispetto ai processi in atto nei singoli Stati e a livello dell'Unione.

Collocazione tanto più indispensabile nel momento in cui- pur nell'ambito di notevoli e significativi passi in avanti in sede comunitaria-va sempre più emergendo il rischio di una pericolosa sfasatura e discrasia tra gli impegni, i

risultati e gli assetti dei singoli Stati nazionali e quelli dell'Unione, in un campo che rappresenta ormai una realtà estremamente importante e cospicua che può e deve concorrere incisivamente alla realizzazione di nuove e più efficaci politiche ambientali.

Ad oltre 10 anni dalla emanazione della Direttiva 92/43 CEE del 21 maggio, possiamo tranquillamente affermare che essa costituisce il più importante atto comunitario di diritto derivato nel subsettore ambientale degli interventi a protezione della natura.

E tuttavia la stessa Corte di Giustizia ne ha dato (nel 2000) interpretazioni che risultano restrittive, ad esempio, rispetto alla nostra legge quadro 394/91, ricordando "che uno Stato membro non può prendere in considerazione esigenze economiche, sociali e culturali, nonché particolarità regionali e locali, come quelle menzionate dagli articoli 2 e 3 della direttiva stessa".

Più recentemente (nel 2002) la stessa Corte, in una pronuncia censoria proprio nei confronti del nostro paese, ha ricordato che la portata della norma è quella di imporre agli Stati l'adozione di misure atte alla predisposizione di interventi puntuali per la conservazione degli habitat naturali in quanto tali, dato il loro valore ecologico ed ambientale.

Ora, è proprio in questa puntualità estremamente circoscritta, sempre in quella di scopo e spesso anche in quella dimensionale, che si riscontra un suo limite reso ancor più evidente dalla crescita dei parchi in Europa, che non solo sovrastano generalmente per dimensione SIC e ZPS, ma si differenziano ancor più nelle finalità più complesse e ambiziose proprio sotto il profilo della protezione della natura, della biodiversità ed anche del paesaggio. Aspetto quest'ultimo che già nel 1972, per iniziativa dell'UNESCO che aveva introdotto il termine "paesaggio culturale", aveva avviato il superamento di quella concezione che aveva contrapposto il paesaggio creato o modificato dall'uomo a quello "selvaggio".

Concezione definitivamente superata con la Convenzione Europea sul Paesaggio, che ha inserito a tutti gli effetti il paesaggio tra quei valori naturalistici e culturali la cui protezione è specifico scopo anche e soprattutto dei parchi e delle altre aree protette.

D'altra parte, se in Italia circa metà dei Siti di Interesse Comunitario e delle Zone di Protezione Speciale sono situati all'interno dei parchi nazionali e regionali, si ha conferma di questa singolare contraddizione per cui l'Unione prende in considerazione i "siti" e interviene su di essi ma non si occupa dei parchi.

Al riguardo non si può non ricordare che, in presenza di questa contraddittoria situazione, vi sono parchi che, volendo giustamente ed encomiabilmente concorrere all'impegno europeo, hanno deciso che l'intero loro territorio costituisce un Sito di Interesse Comunitario: è il caso del Parco regionale del Monte Avic, nel caso specifico sulla base di una deliberazione della Regione Autonoma Valle d'Aosta.

Come si può facilmente intuire è qui che la sfasatura rischia di aprire un pericoloso dissidio tra le normative e gli interventi nazionali e quelli dell'Unione, che rimangono circoscritti e limitati ad un solo comparto delle aree protette. Ma poiché la sfasatura, come abbiamo già rilevato, attiene anche agli scopi, essa è destinata ad aprire contraddizioni non meno rischiose e laceranti, sul fronte più generale delle politiche ambientali, nella stessa Unione.

Se la chiave di volta delle politiche comunitarie sta oggi infatti nella integrazione - nei fatti estremamente ardua, come in tanti documenti la stessa Unione ha dovuto denunciare per settori decisivi quali coste, coesione, agricoltura, acque, suolo etc. - è chiaro che, non potendo contare pienamente e a tutti gli effetti sul complesso dei parchi e delle aree protette, si rischia di far venire meno il fondamentale apporto di soggetti speciali, che sono strumenti non settoriali preposti alla integrazione di tutti gli interventi di protezione in aree di straordinario valore naturalistico, paesaggistico e culturale.

Vedremo tra poco quanto ciò risulti evidente nel caso italiano, ma prima vogliamo sottolineare che questo riguarda l'insieme dei paesi membri dell'Unione o che presto lo saranno.

Naturalmente la crescita dei parchi e delle aree protette in Europa, sebbene nel suo insieme massiccia e rapida, non ha riguardato nella stessa misura tutti i paesi. E' facilmente avvertibile, sulla base dei dati, che si è trattato e si tratta di una crescita disomogenea, a pelle di leopardo talvolta anche all'interno dei singoli Stati. Disomogenea e variegata per le dimensioni anche all'interno di un singolo paese. E' il caso dell'Italia: accanto a parchi grandissimi se ne trovano infatti moltissimi, anche nazionali, di modesta dimensione, talvolta costituita da un solo comune. Ugualmente diversificata è naturalmente anche la gestione di queste aree, e ciò in ragione soprattutto dei differenti assetti costituzionali e istituzionali dei vari Stati. Anche le finalità dei parchi e i compiti gestionali che ne derivano non sono le stesse ovunque.

E tuttavia, pur in un contesto così differenziato, che presenta anche aspetti non positivi per gli evidenti rischi di disarticolazione e frammentazione, sono per fortuna visibili le notevoli affinità tra realtà così diverse dal punto di vista delle tradizioni culturali e degli assetti istituzionali e politici. Si tratta innanzitutto di affinità negli scopi - in ragione anche delle elaborazioni importanti di questi anni nelle sedi internazionali, a cominciare dall'UICN - ma anche di affinità negli strumenti di gestione. C'è, in questo, la conferma di una maggiore attenzione e apertura dei singoli Stati alle esperienze internazionali e, soprattutto, di una evoluzione della concezione stessa del ruolo delle aree protette, proiettate e collocate sempre più in un contesto che non le isoli dai grandi processi in atto nella società.

L'esigenza di raccordare o, meglio ancora, di sintonizzare e armonizzare l'operato della Unione con quello degli Stati membri, in una materia che ha registrato in questi ultimi anni

una così straordinaria evoluzione e crescita, nasce proprio da qui: dal bisogno di immettere in maniera non più circoscritta ai "siti", o confinata ad alcune politiche di settore, l'impegno e l'iniziativa dei parchi e delle aree protette nel vivo delle politiche di coesione, di integrazione, di cooperazione dell'Unione, come testimoniano talune significative esperienze nel nostro paese, ad esempio quella del Parco regionale siciliano dei Nebrodi. Un compito sicuramente arduo, ma facilitato dai risultati apprezzabili e significativi di questo ultimo decennio che, con la Direttiva Habitat, ha permesso, al di là dei limiti rilevati, di coinvolgere gli Stati membri in azioni comuni di protezione della natura e della biodiversità. Si tratta perciò di far tesoro di questa prima esperienza e soprattutto di trarre dalle singole realtà nazionali indicazioni e stimoli per interventi e programmi volti ad armonizzare l'impegno del complesso delle aree protette europee, con misure e modalità da definire nelle sedi istituzionali, sulla base di un largo e diretto confronto con i soggetti interessati.

La situazione italiana

E' noto che, dopo la istituzione dei primi parchi storici, nel nostro paese sono state le Regioni ad aprire una nuova stagione per le aree protette, pur in carenza di una legge nazionale. E' soltanto dal 1991 infatti, con l'approvazione della legge quadro n. 394, che i parchi e le aree protette possono contare su un riconoscimento legislativo di rilevanza nazionale e costituzionale.

La tutela e la valorizzazione con strumenti speciali, da parte dello Stato e delle Regioni, di aree di rilevante e straordinario valore, non soltanto naturalistico ma anche paesaggistico, antropologico e culturale, è finalmente non solo legittimata ma riconosciuta come essenziale per una politica ambientale nazionale ed esce da una condizione di assoluta marginalità.

Il nuovo regime delle aree protette fondato sulla "leale collaborazione" istituzionale, supportato dal coinvolgimento diretto e indiretto di rappresentanze scientifiche, culturali e sociali, affida ai parchi e ai loro enti di gestione competenze in grado di incidere - con effetti giuridici rilevanti - sulle situazioni anche dei soggetti privati. I piani del parco, i nulla osta hanno effetti importanti non solo sull'operato del sistema istituzionale, ma degli stessi privati, come più volte ha riaffermato la Corte Costituzionale, esprimendosi a proposito anche degli usi civici.

Con la legge quadro, che a questo scopo prevede anche appositi strumenti quali la Carta della Natura, i parchi e le aree protette agiscono innanzitutto come strumenti di rilevazione e di monitoraggio dello stato dell'ambiente terrestre e marino. Sulla base di una aggiornata

conoscenza di una realtà tradizionalmente e storicamente ignorata dai poteri pubblici i parchi nazionali e regionali e le altre aree protette predispongono i loro piani, definiscono indirizzi, direttive, accordi in un continuo confronto istituzionale con i soggetti che esprimono gli organi gestionali del parco. Il quale, non a caso, è definito ente a carattere "composito" e non di settore, per questa sua peculiare caratteristica. Con l'entrata in vigore della legge quadro del '91 si aprono le porte alla costruzione di un sistema nazionale di aree protette oltre i limiti, fino a quel momento obbligati, della presenza in alcune Regioni. Si creano in sostanza le condizioni perché - sulla base di una maggiore conoscenza diretta di territori di alto valore naturalistico/ambientale e di strumenti in grado di assicurare un costante monitoraggio e intervento pianificatorio - realtà locali, regionali e nazionali entrino in rete e agiscano in maniera sempre più coordinata utilizzando a questo scopo anche strumenti comunitari, quali Rete Natura 2000, o nazionali quali APE, Alpi, CIP etc.

Si tratta di una svolta che possiamo definire senza retorica epocale, perché parchi e aree protette assurgono ora a soggetto nazionale al quale lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, per la prima volta, debbono garantire risorse, strutture e strumenti decisionali e amministrativi.

La svolta riguarda anche le finalità di questo nuovo soggetto che - come abbiamo visto anche per altri paesi europei - è chiamato a fare uscire il parco dall'isolamento rispetto al restante territorio in cui lo collocava la vecchia concezione e tradizione culturale. Il parco non è un'isola. Si potrebbe dire, non tanto paradossalmente, che il suo successo è dato proprio dalla sua capacità di proiettare gli effetti della sua azione all'esterno, "oltre i confini", come è stato detto efficacemente e giustamente al recente Congresso mondiale di Durban.

Con le nuove rilevanti competenze - che fanno dei parchi i soli soggetti istituzionali la cui finalità specifica è quella di promuovere e gestire una politica di protezione della natura

e della biodiversità - il confronto con i soggetti titolari di competenze che interferiscono in misura notevole sui processi economico-sociali, e quindi sulle politiche ambientali, si arricchisce e si complica al tempo stesso. Ciò vale nella dimensione nazionale e regionale ma non di meno in quella comunitaria.

E' una fase del tutto nuova rispetto al passato, che non può non aprire nuovi terreni di confronto - ed anche di contrasto - risolvibili unicamente in quella logica di "leale collaborazione" tante volte richiamata dalla Corte Costituzionale. Collaborazione che, in quanto condizione fondante per una qualsiasi seria ed efficace politica dei parchi e delle aree protette, ha bisogno di sedi e strumenti permanenti in cui i vari soggetti istituzionali, lealmente e su un piano di pari dignità, possano definire e armonizzare i propri impegni. L'esperienza di questi anni ha evidenziato al tempo stesso la validità di questa scelta strategica compiuta dal legislatore, ma anche le notevoli difficoltà ad attuarla con continuità e coerenza. Da qui il venire meno di sedi istituzionali, previste originariamente ma non successivamente rinnovate e fatte funzionare come sarebbe indispensabile.

Oggi questa esigenza appare ancor più pressante e indilazionabile a fronte di quella dimensione europea delle politiche ambientali che non possono non riguardare anche i parchi e le aree protette. E ciò anche in considerazione delle recenti modifiche introdotte al titolo V° della Costituzione, che ha notevolmente accresciuto, rispetto agli anni in cui fu approvata la legge quadro, le competenze e le responsabilità delle Regioni e degli Enti Locali in questo campo.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione, dopo la riforma, stabilisce infatti che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali". Se finora si era trattato di "integrare" le politiche comunitarie in quelle statali, ora anche le politiche

dell'Unione, alla stessa stregua di quelle dello Stato, divengono strumenti di unificazione.

Da questa rafforzata esigenza delle istituzioni, nazionali centrali e decentrate, di farsi interpreti presso gli organi comunitari con una sola voce delle aspettative e dei problemi del paese scaturiscono, anche per i parchi e le aree protette, nuove necessità.

Oggi non è cresciuta infatti soltanto la necessità di una più rigorosa definizione dei criteri di identificazione delle varie tipologie di aree protette (si pensi nel nostro caso specialmente a quelle marine) e delle reti tra queste nuove realtà nazionali, regionali e locali per la messa a punto di modelli di programmazione e gestione di un sistema che altrimenti rischia - come uno studio del Politecnico di Torino sulla classificazione ha ben documentato - di frantumarsi in un assemblaggio informe e confuso. Oggi, a differenza di quegli anni, la necessità di una nuova messa a registro del sistema nazionale delle aree protette scaturisce in via non più secondaria e indiretta dalle politiche e competenze dell'Unione Europea. Qui si tocca un nervo estremamente delicato, sia sotto il profilo delle reti e di quella partecipazione tanto alla fase ascendente quanto a quella discendente nelle sedi comunitarie, sia sotto il profilo delle modalità con cui questa partecipazione avverrà in futuro. Se sul primo punto decisive risulteranno le capacità di messa a punto di progetti quali APE, CIP, Alpi, per dare un senso e una programmazione agli interventi, sul secondo punto sarà determinante la volontà di far funzionare a dovere quel nuovo assetto istituzionale, incentrato su una nuova ripartizione di competenze e funzioni tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali. E' pur vero che l'esercizio delle competenze dell'Unione, stabilite le finalità a cui non possono sottrarsi i singoli Stati membri, lascia a questi ultimi la responsabilità delle modalità per perseguirle in base appunto ai propri assetti costituzionali e istituzionali. Ma è evidente - o almeno dovrebbe esserlo - che l'efficacia delle politiche dei singoli Stati nel realizzare al meglio gli obiettivi fissati dall'Unione

dipenderà dalla capacità delle loro istituzioni, chiamate ad una nuova prova nell'esercizio della "sussidiarietà" prevista dalla nuova Costituzione europea, prova che richiederà il massimo di cooperazione istituzionale nelle singole realtà nazionali.

E questa dipenderà innanzitutto da come e quanto i diversi livelli istituzionali sapranno armonizzare la loro azione con i nuovi assetti. Ora, proprio l'esperienza delle aree protette in Italia, con le sue luci e le sue ombre, ha mostrato in questi anni che questa capacità è da un lato decisiva ma dall'altro ancora troppo fragile, discontinua, vulnerabile. Se non saranno perciò superate, e in tempi rapidi, queste difficoltà andremo fatalmente incontro a due pesanti inconvenienti di cui dobbiamo avere fin d'ora piena consapevolezza. Senza questa rinnovata capacità di parlare con una sola lingua sia nella fase ascendente che in quella discendente il nostro paese, l'insieme delle sue istituzioni, e di conseguenza le aree protette che esse esprimono, peseranno al tavolo comunitario poco e male, così come poco a male riusciranno a trasferire nella dimensione nazionale quanto l'Unione deciderà. I precedenti al riguardo non sono incoraggianti, come più volte hanno confermato anche alcune indagini parlamentari e varie ricerche e studi.

La conflittualità istituzionale, ma anche l'indifferenza tra i vari livelli istituzionali chiamati - lo vogliano a no- a collaborare, può soltanto arrecare danni enormi, specie nel momento in cui con il potenziamento dei poteri sovraordinati dell'Unione cresce di pari passo anche quella degli Stati membri. E cresce tanto più se vogliamo farci carico - come assolutamente dobbiamo unitamente agli altri paesi europei nei quali la presenza di aree protette si è rafforzata ed estesa - di proposte e sollecitazioni perché anche per i parchi si proceda finalmente con interventi e programmi volti ad armonizzare l'iniziativa di tutti i soggetti - e non soltanto di alcuni - preposti alla protezione della natura e alla tutela della biodiversità. Per

questo si deve riuscire a parlare con una voce sola, ma non con una sola voce istituzionale. Questo ripropone, specialmente dopo le riforme costituzionali e amministrative, il problema di come riuscire a valorizzare il pluralismo istituzionale, farne un motivo e una leva forti per i parchi e non una causa di conflitti paralizzanti, come purtroppo sovente è accaduto. Una efficace politica di protezione e di valorizzazione delle aree protette richiede una grande capacità di misurarsi con i molteplici interessi ambientali ma anche economico-sociali e con chi li rappresenta. Questo costante confronto richiede che tutte le istituzioni vi partecipino sorrette da una precisa volontà di cooperazione perché gli interessi trovino una valida composizione e non diventino, al contrario, motivo permanente di contrasto e di intralcio all'operato delle aree protette.

Quando parliamo di parchi e aree protette ci riferiamo a realtà estremamente differenziate, gestite da soggetti che presentano una pluralità di modelli organizzativi. Pluralità dovuta ad un contesto istituzionale anch'esso differenziato con competenze diversificate.

Tale varietà si arricchisce e si complica ancor più se dalla dimensione nazionale passiamo a quella europea.

Questo richiamo è opportuno non già per cercare di mettere qui a confronto realtà tanto diverse culturalmente, giuridicamente etc., cosa che richiederebbe un complesso lavoro di comparazione che non può essere assolutamente affrontato in questa sede. E' opportuno perché il problema di una nuova classificazione dei parchi e delle aree protette è sempre più necessaria e urgente, se vogliamo evitare fuorvianti e confusi assetti e se vogliamo tenere conto anche di quello che è cambiato e sta cambiando in tutta Europa. Se è vero che nessun paese presenta "modelli" trasferibili, è innegabile che nella grande varietà di esperienze si possono ormai cogliere tendenze e aspetti che tutti insieme abbiamo il dovere di fare nostri.

L'esperienza italiana, dopo la ormai lontana epoca dei primi parchi storici, è contrassegnata, sia nell'avvio regionale che in seguito alla legge 394, da una gestione dei parchi affidata ad organi istituzionali compositi, sia di natura consortile che di enti aperti alla rappresentanza dell'associazionismo che degli enti di ricerca. In comune queste esperienze hanno il coinvolgimento istituzionale - sebbene esso avvenga con modalità non uniformi a seconda che si tratti di consorzi o di enti - e l'esercizio di strumenti pianificatori nuovi e importanti. Si tratta in genere di soggetti dotati di autonomia di gestione che risulta anch'essa diversificata, ad esempio, per quanto riguarda il personale che, nei parchi nazionali, è riconducibile solo in parte al "comando" effettivo dell'ente, come nel caso della vigilanza. Anche la gestione amministrativa presenta differenze sensibili, soprattutto tra i parchi regionali, che sono generalmente abbastanza liberi da controlli paralizzanti, e parchi nazionali che, come ha evidenziato una recente indagine parlamentare sul fenomeno dei residui passivi, sono invece sottoposti a controlli ministeriali del tutto anacronistici, ma soprattutto ritardanti qualsiasi azione. Vi sono anche altri aspetti che non possono essere più ignorati. Si pensi alla perdurante applicazione di un principio ormai superato nella pubblica amministrazione: quella uniformità che fa in modo che gli enti parco nazionali risultino identici tanto che gestiscano territori immensi, con decine e decine di comuni, quanto territori di un solo comune o poco più.

Questi problemi si incrociano e si intrecciano con quelli emersi dallo studio del Politecnico di Torino sulla frammentazione delle nostre aree protette, specialmente regionali, ma che riguardano più in generale il complesso dei parchi, la cui classificazione istituzionale appare sovente del tutto indipendente dalle caratteristiche e dalle dimensioni, essendo dovuta in via principale all'epoca in cui sono state istituite. Tutto ciò a prima vista sembra-

rebbe non riguardare, se non marginalmente, le questioni oggetto del nostro ragionamento, in quanto attinenti alla competenza nazionale e non a quella comunitaria. Il fatto è che il superamento di quella sfasatura di cui abbiamo parlato, riscontrabile nelle politiche dell'Unione che guardano unicamente ai "siti", risulterà tanto più arduo quanto più le situazioni nazionali si presenteranno confuse nelle caratteristiche, nelle finalità e nelle modalità di gestione delle aree protette.

I PARCHI ENTRANO IN EUROPA

E' merito soprattutto di Federparchi se finalmente si è cominciato a discutere delle aree protette in una dimensione e prospettiva europea. L'Europa delle istituzioni, quella dell'unione che presto si allargherà a nuovi paesi. In questo senso si può e si deve parlare di parchi che entrano in Europa. Non certo perché in un passato anche lontano le aree protette europee non abbiano stabilito tra di loro contatti e forme diverse di collaborazione, dotandosi di appositi strumenti e associazioni. Sotto questo profilo le aree protette europee hanno indubbiamente una consolidata tradizione. La novità non sta qui infatti ma nella presa di coscienza che OGGI le aree protette e specialmente i parchi nazionali e regionali debbono riuscire non soltanto a collaborare tra di loro bensì a ricordarsi alle istituzioni sovranazionali che con la nuova Costituzione europea assumeranno un ruolo sempre più importante e incisivo anche in campo ambientale.

Di questo Federparchi ha cominciato a discutere alcuni mesi fa istituendo un gruppo di lavoro e predisponendo un proprio documento reperibile sul sito della associazione (www.Parks.it). Di questo si è discusso a giugno a Riomaggiore nel seminario che ha preceduto, non certo casualmente, l'assemblea nazionale dei parchi di Montemarcello, alla presenza di numerosi rappresentanti stranieri.

Detto questo, va subito aggiunto, onde evitare equivoci o interpretazione non corrette dell'impegno dei parchi su questo tema, che non siamo stati certo noi a porre per primi aspetti e profili ambientali oggetto delle politiche dell'unione.

Nei documenti e nei programmi comunitari si trovano, infatti, sempre più frequenti, numerosi e precisi richiami alle tematiche ambientali, alla protezione della natura, alla biodiversità, allo sviluppo sostenibile, le coste, il turismo etc che costituiscono gli inconfondibili e chiari punti di riferimento della attività di qualsiasi area protetta, ma i parchi, neppure in queste occasioni, sono mai richiamati, citati esplicitamente, per nome.

Ecco il punto da cui ha preso le mosse il gruppo di lavoro e il documento che ne è scaturito. Dal 92 con Habitat si trovano i SIC e le ZPS ma non i parchi nazionali e regionali.

Poco male - si dirà - se ciò alla fine non impedisce anche ai parchi di accedere ugualmente, come è avvenuto nel caso qui esaminato, a quei programmi, a quei finanziamenti e in definitiva a svolgere un ruolo importante che rientra perfettamente nelle specifiche finalità di un'area protetta.

Ma questo è vero solo in parte. Lo è infatti nel senso che ciò non costituisce un insormontabile impedimento ai parchi di farsi avanti con propri progetti e iniziative. E tuttavia, i parchi oggi debbono - per così dire - attingere, o se preferiamo, debbono 'accontentarsi' di utilizzare programmi e misure mai rivolte e mirate, non diciamo unicamente ma almeno espressamente anche a loro e non soltanto - si badi bene - per quanto riguarda le risorse, bensì per gli obiettivi. Mentre, insomma, per i SIC e le ZPS vi sono norme, progetti risorse loro riservate, ciò non avviene ancora per i parchi.

Sul punto è bene essere molto chiari per evitare fraintendimenti e inutili polemiche. Quella dei siti comunitari (come vedremo) è stata una scelta importante e qualificante perché ha segnato concretamente l'avvio di una politica di tutela della natura, fino a quel momento presente soltanto come generico richiamo in documenti privi di efficacia normativa e operativa.

Ha scritto giustamente Picozza; 'La direttiva 92/43 CEE del 21 maggio 92 ... allo stato attua-

le costituisce il più importante atto comunitario di diritto derivato nel subsettore ambientale degli interventi a protezione della natura'.

La Corte di Giustizia (decisione 7 novembre 2000) nell'interpretare l'art 4 della direttiva statuisce in modo più restrittivo della stessa legge 394 che 'uno stato membro non può prendere in considerazione esigenze economiche sociali e culturali, nonché particolarità regionali e locali, come quelle menzionate dall'art 2 e 3 della direttiva stessa'.

E già qui si può rilevare che oggi non c'è perfetta concordanza del sistema di tutela attraverso le 'misure' e quelle attraverso l'organizzazione delle aree protette. Infatti privilegia i siti e gli habitat piuttosto che aree protette più grandi, eludendo così le più ampie implicazioni che comporta una pianificazione su più larga scala. Gli interventi a protezione della natura non comprendono direttamente -osserva ancora Picozza- la materia delle aree protette ma 'disposizioni riguardanti la conservazione della natura e delle risorse naturali...Tuttavia si ritiene implicita nel terzo obiettivo della politica ambientale quale risulta dall'elenco di cui all'art 124 del Trattato di Amsterdam, e cioè la protezione degli ambienti naturali.'

Come appare chiaro da queste notazioni il provvedimento, se da un lato ha il merito di avere avviato una politica dall'altro manifesta i suoi limiti che risiedono in quel termine 'implicita', a cui si riferisce Picozza e sul quale dovremo tornare.

Ecco perché rilevare oggi, a oltre dieci anni dal suo esordio, i limiti di Habitat, come è stato fatto in un documento ufficiale della Federazione nazionale dei parchi e delle riserve e di cui si è discusso nell'incontro di Riomaggiore, non significa in alcun modo considerare quella esperienza di trascurabile importanza o -peggio- negativa. Al contrario, ad essa si deve se oggi possiamo valutare concretamente come andare più avanti, svilupparla, completarla.

I limiti ai quali ci si riferisce riguardano in primo luogo la 'dimensione' generalmente piuttosto ridotta e spesso davvero 'micro' dei siti, tanto che essi, nel nostro paese, si trovano per circa la metà all'interno di parchi nazionali e regionali.

La loro gestione, in questi casi, è demandata agli enti parco in cui essi sono inclusi. E se la modesta dimensione oggi costituisce incontestabilmente un limite non da poco, come tutta l'esperienza di gestione dei parchi insegna e conferma, ve ne sono altri non meno rilevanti. Le finalità dei siti sono infatti notoriamente molto circoscritte, mirate a fenomeni e situazioni certamente significativi ma quanto mai specifiche e di nicchia. E' qui che si può cogliere, forse più e meglio che dalle loro stesse modeste dimensioni, il limite dei siti rispetto ai parchi. Questi ultimi infatti hanno orizzonti, finalità, compiti che non perseguono la tutela per aspetti specifici, 'micro', ma su un piano di più ampia dimensione e di carattere generale. Insomma quella che è stata definita tutela 'attiva', propositiva, non affidata semplicemente ad una passiva gestione dei vincoli. Mentre un sito può, anzi in determinate circostanze deve essere gestito dal parco e ricondotto quindi alle sue finalità complessive, non è agibile o pensabile il contrario. In questo sta la non trascurabile differenza tra siti e parchi, ed è questa la contraddizione e il limite che emerge oggi dalla politica europea.

A questo riguardo meriterebbe anzi una verifica complessiva l'operato dei siti dalla quale probabilmente emergerebbe che quelli collocati all'interno dei parchi sono in forme varie 'attivati' dall'area protetta, mentre quelli situati all'esterno - la cui esistenza spesso è sconosciuta e quindi ignorata dagli stessi enti locali che gestiscono il territorio - giocano da fermo, facendo al massimo la guardia ai vincoli con esiti poco eclatanti. Tre anni fa fu annunciato che 'La rete Natura 2000' sarebbe stata presto una realtà; un mosaico di zone protette (più di 11.000 allora, oggi sono 14.912) che copriva oltre il 12% del territorio dell'UE. La rete è destinata a proteggere la

biodiversità dell'Europa, in modo coerente e completo, salvaguardando tutti gli habitat e le specie di interesse europeo (elencate nella direttiva Habitat e Uccelli). Per fare in modo che vengano rispettate le esigenze di entrambe le direttive, la Commissione, e i soggetti interessati nell'ambito degli Stati membri, ha bisogno di un accesso agevole alle informazioni sull'ubicazione e le caratteristiche dei partecipanti a Natura 2000. Da qui l'esigenza di creare un GIS per Natura 2000 a cui un qualsiasi cittadino si potrebbe rivolgere per chiedere: 'Nella zona X è stata progettata una nuova strada tra le località A e B. Sospetto che traverserà il sito Y appartenente a Natura 2000. E' possibile verificarlo'?

Ho ripreso e riportato pressoché integralmente da una pubblicazione comunitaria dedicata ai problemi dell'allargamento dell'UE, la motivazione a sostegno del GIS di Natura 2000 perché mi sembra evidenti, come meglio non si potrebbe, il 'limite' di cui stiamo parlando.

Quella strada di cui il cittadino dovrebbe chiedere se attraversa eventualmente un sito di Natura 2000 potrebbe magari solo sfiorarlo restandone fuori, dentro però - metti caso - un parco nazionale e regionale. In regola quindi rispetto al sito non lo sarebbe per le stesse ragioni riguardo ad un parco, il che però non interesserebbe a livello comunitario. Chiaro?

Prendiamo un altro esempio. Margot Wallstrom, membro della Commissione europea e responsabile per l'ambiente, in una intervista nel 2002, dopo avere rilevato che 'l'agricoltura e la silvicoltura rappresentano il 75% dell'uso del suolo; le coltivazioni dipendono largamente dall'uso delle nostre risorse naturali per la produzione del cibo' denunciava 'la diminuzione degli uccelli nelle aree rurali' che è stata 'efficacemente documentata da Birdlife e da altri gruppi ambientalisti'.

Per far fronte a questa situazione, concludeva la Wallstrom, 'dobbiamo elaborare un approccio europeo comune' per 'proteggere e ripristinare gli habitat e i sistemi naturali, invertendo la tendenza alla scomparsa della biodiversità'.

Ma può essere realisticamente perseguito que-

sto sacrosanto obiettivo facendo affidamento unicamente alla direttiva Uccelli? Una direttiva che, come ha scritto Alessia Palermo (2001) il cui 'obiettivo primario...non è la protezione di determinati territori in quanto naturalisticamente rilevanti in sé, bensì la tutela di determinate specie animali, tutela che vede come strumento prioritario la protezione di habitat cui tali specie hanno un proprio ambiente vitale'.

Il 12 dicembre 2002 si è tenuta una Conferenza europea per i 10 anni della direttiva Habitat con 500 delegati giunti da tutta Europa. Tutti hanno riconosciuto che la 'sfida è grande' e i commissari all'ambiente e alle politiche regionali hanno detto chiaramente che chi non rispetterà l'ambiente non riceverà soldi per finanziare progetti 'pensati (come spesso accade) a danno delle aree protette'. Ma queste ultime erano e sono ancora soltanto quelle dei siti.

Ecco perché quando rileviamo criticamente che nei più importanti documenti e programmi comunitari concernenti le diverse materie ambientali i parchi non sono mai citati, non si può dire che andiamo a cercare il pelo nell'uovo. Quando si parla di habitat, di ambienti naturali, di biodiversità, di foreste, coste, turismo senza mai accennare ai parchi nazionali e regionali è difficile pensare che ciò sia dovuto semplicemente ad una 'svista', ad una banale dimenticanza priva di conseguenze. Se anche in documenti ponderosissimi riguardanti materie e programmi che si attagliano perfettamente e in maniera esemplare e chiarissima all'impegno dei parchi, essi non sono mai menzionati, una qualche ragione deve pur esserci. Ed è di questo che è giusto parlare senza peli sulla lingua, perché qui in gioco c'è molto di più di una pur ragionevole e legittima aspirazione a vedersi riconosciuto un ruolo che in molti casi i parchi stanno concretamente e validamente svolgendo. Se essere snobbati non fa mai piacere, infatti, lo fa ancora meno doversi affannare e in un certo senso 'arrangiare', per fare quello che in sede comunitaria ci si ostina ancora a riconoscere sul piano politico, culturale e istituzionale, se non appunto limitatamente ai siti.

L'evoluzione delle politiche comunitarie

Facciamo ora un passo indietro, così potremo rendere più chiaro il nostro ragionamento e la nostra critica per poter formulare anche qualche proposta.

Dagli anni 70 le iniziative internazionali a protezione della natura si sono moltiplicate. Una serie numerosa di Convenzioni, Protocolli, Risoluzioni e documenti approvati in assise prestigiose e solenni, riguardanti il mare, le zone umide, gli uccelli, la biodiversità, il paesaggio e molto altro ancora, testimoniano questo accresciuto interesse e impegno degli stati innanzitutto, ma non solo, che specie dopo Rio ha riguardato anche le aree protette non a caso collegate allo 'sviluppo sostenibile'.

Questi atti internazionali, per quanto estremamente importanti, ai quali si deve peraltro la messa in agenda comunitaria di questioni cruciali, sono spesso 'il risultato modesto di faticosi accordi, nei quali prevale il compromesso tra istanze contraddittorie e si manifestano ragioni di cautela rese evidenti dalle numerose eccezioni e riserve' (Giovanni Cordini).

Su questo sfondo particolare assume rilievo l'impegno dell'UICN, associazione alla quale aderiscono molti governi e organizzazioni non governative che ha via via cercato, in coerenza con questa evoluzione internazionale, di ridefinire, precisare la collocazione delle aree protette nel loro complesso e dei parchi in maniera particolare.

Questo complesso di atti internazionali, pur con i limiti appena ricordati, ha aperto una nuova fase anche per i parchi che nella realtà europea si è - per così dire- incrocia-

ta, interagendovi, con lo sviluppo e la crescita del ruolo della Comunità europea.

Non solo, ma una serie di protocolli e convenzioni internazionali tra quelli qui accennati, sono stati posti a base di numerosi e qualificati interventi e programmi della comunità in campo ambientale, compresi quelli che attengono più direttamente alla protezione della natura e della biodiversità.

In questi anni, infatti, è maturata sempre più la consapevolezza che le questioni ambientali travalicano i confini nazionali e che è quindi da qui che bisogna partire, se vogliamo mettere in atto politiche valide ed efficaci.

In una pubblicazione della Commissione europea - Direzione generale, dedicata alla 'Strategia Europea per la protezione della natura', si afferma giustamente che la 'conservazione della natura come tutti gli aspetti di protezione ambientale è un problema che non può essere affrontato con successo in modo autonomo dalle singole nazioni e riguarda in pari misura tutti i cittadini dell'Unione'. E in riferimento ai vari interventi che debbono rispettare 'il principio della sussidiarietà', permettendo quando possibile alle autorità nazionali e locali di decidere le priorità e di gestire i propri programmi, l'Unione ha il compito di sostenere e coordinare le iniziative e controllare che i governi rispettino i loro obblighi'.

I primi interventi dell'UE in materia di conservazione della natura risalgono al 1973 con la direttiva 'Uccelli selvatici'. Da allora, passando per interventi particolarmente importanti come Habitat (1992) che sono andati via via intersecandosi, sebbene con persistenti difficoltà, con le politiche di settore già ricordate, l'UE ha promosso appunto la istituzione dei siti comunitari. Ad oggi sono state classificate 2700 zone di protezione speciale (ZPS), un'area che copre il 7% del territorio comunitario (oltre 219000 Km quadrati). Sono stati proposti più di 15000 siti che coprono oltre 420000 Km quadrati pari al 15% del territorio.

L'obiettivo è quello di promuovere lo sviluppo sostenibile proteggendo la biodiversità, in modo che i siti di Natura 2000 non siano intesi solo come riserve naturali che escludano ogni attività umana. Sono finalità che coincidono largamente con quelle oggi assegnate ai parchi nazionali e regionali e alle altre aree protette anche a carattere locale, con la differenza però che esse -come abbiamo visto- sono perseguite generalmente in territori estremamente più limitati e 'omogenei', tanto che moltissimi sono collocati all'interno dei parchi nazionali e regionali. Inoltre le ZPS sono spesso coincidenti con i SIC tanto che solo poco più di un terzo sono esterni. La quota di ZPS non inclusa in altre categorie di aree protette risulta infatti circoscritta a poche aree. Esse nel nostro paese coinvolgono il 22% delle altre categorie di aree protette istituite, sono distribuite in tutte le categorie sebbene interessino maggiormente i parchi (per il 46% ricadono in quelli nazionali e per il 49% in quelli regionali) e quasi la stessa superficie è anche interessata ai SIC.

Gli altri 2000 SIC coprono una superficie maggiore delle altre categorie istituite (il 14% contro l'11% delle aree protette). Sugli oltre 4 milioni di ettari individuati come SIC, quelli compresi già in aree protette sono più di 1.600.000 (39% e interessano il 52% delle aree protette istituite). In definitiva i parchi rappresentano più di un terzo delle aree protette interessate ai SIC (ZPS di più nei parchi nazionali i SIC maggiormente in quelli regionali). Una superficie di 94.996 ha, (4% del territorio regionale) di cui 35.999, pari al 38%, in aree protette. La loro sovrapposizione nel 16% dei casi è parziale, nell'84% è totale. Solo il 2% delle ZPS è esterno ai SIC.

Fin qui alcuni dati essenziali, che ci danno la misura della consistenza e diffusione nel nostro paese come nel resto d'Europa, delle diverse tipologie di aree protette derivanti in parte da direttive comunitarie e per la parte meno frammentata, da leggi nazionali e regionali. Essi ci aiutano anche a capire come le

due tipologie sovente si sovrappongono e coincidano. Ma a queste coincidenze e differenze, entrambe significative, va aggiunta necessariamente la differente complessità dei due tipi di aree protette. Non v'è dubbio infatti che nei SIC e negli ZPS abbiamo a che fare con ambienti e territori molto ridotti rispetto a quelli compresi nei parchi nazionali e regionali (e questo si verifica in gran parte dei paesi europei) ma anche generalmente più 'omogenei', meno complessi e variegati di quelli delle aree protette istituite in base alle varie leggi nazionali e regionali.

Certo, anche sotto questo profilo vi sono innegabili differenze tra paese e paese, ma è altrettanto innegabile che in tutti i paesi, un po' più un po' meno, tra le due tipologie di aree protette si riscontra una notevole diversità. Diversità che - lo ripetiamo perché è un punto importantissimo- riguarda non soltanto le dimensioni ma anche le finalità e la diversa gestione dei vari tipi di area protetta. Se nella comparazione ciò che colpisce di più è la disparità dimensionale, altrettanto decisiva però anche se immediatamente meno avvertibile, è quella concernente gli scopi. Sono questi ultimi, infatti, che in questi due decenni sono andati evolvendosi e cambiando profondamente un po' in tutta europea, sebbene ovviamente con differenze anche non irrilevanti. Ma ovunque - questo sì- le finalità dei parchi si sono affinate, precisate, ridefinite alla luce appunto di quella filosofia di tutela 'attiva' alla quale abbiamo fatto cenno. Tanto mutate che la stessa UICN fa sempre più fatica a ridefinirne la classificazione rimasta ancora, in troppi casi, inadeguata e arretrata, al punto che gran parte dei parchi europei attuali non 'rientra' in nessuna delle caselle previste e codificate nei documenti ufficiali della associazione.

Oggi i parchi nazionali e regionali in gran parte dei paesi europei - con le differenze ricordate- gestiscono territori generalmente di notevole dimensione, con strumenti di

governo e di pianificazione integrata a carattere quasi sempre 'sovraordinato'.

E' a fronte di questa realtà che è andata configurandosi nel continente, che appare più evidente la discrasia tra dimensioni e finalità dei siti comunitari e delle altre aree protette nazionali e regionali, e quindi il limite - di cui parlavamo- dell'azione dell'Unione europea nei confronti delle aree protette. In altri termini, mentre nelle varie realtà nazionali europee il punto di riferimento strategico delle politiche di conservazione della natura è costituito dai parchi nazionali e regionali, normati ovunque da leggi nazionali e regionali che assegnano e riconoscono ai parchi un ruolo in qualche modo 'speciale', e potremmo dire per molti aspetti 'privilegiato', anche sotto il profilo finanziario (vedi art 7 della legge 394), la politica comunitaria circoscrive e limita tuttora questo riconoscimento ai soli SIC e ZPS. E questo è il nodo che oggi deve essere sciolto se non vogliamo che la contraddizione si acuisca con effetti negativi sull'operato complessivo dei parchi ma anche sui risultati delle stesse politiche comunitarie, che incontrano la loro maggiore difficoltà proprio nei programmi e nelle politiche a carattere integrato.

Il dibattito sulla Costituzione europea

In numerosi documenti 'ufficiali' del Parlamento, del governo, delle regioni e degli enti locali, è stata sottolineata in questi anni la grande difficoltà per il nostro paese a partecipare attivamente sia nella fase ascendente che in quella discendente alle decisioni degli organi comunitari. Se questo rileva un limite persistente del nostro paese rispetto ad altri che perdono meno occasioni (e risorse) di noi, è pur vero che ciò dipende anche da un certo 'distacco', dalla 'lontananza' della comunità, i suoi uffici ed esperti dalle varie realtà nazionali e subnazionali. Ciò è tanto più negativo perché è incontestabile che quelle politiche hanno fortemente aiutato anche il nostro paese a dotarsi di una politica e di strumenti ambientali più adeguati e incisivi.

Ha scritto lo storico Paul Gingsborg; 'che su questioni cruciali... quali il controllo ambientale, la normativa europea avrebbe spinto l'Italia a intraprendere una strada che difficilmente essa avrebbe scelto se fosse stata lasciata a se stessa, ai suoi umori e alle sue predilezioni. L'Italia 'vincolata' sarebbe stata una Italia riformata'. Insomma un UE 'virtuosa' e come tale, come altri hanno detto, difficilmente criticabile nonostante i suoi tecnicismi che alla fine diciamo così- non hanno impedito al paese di trarne vantaggio.

Se questo è l'aspetto positivo da non intendersi però, come taluno ogni tanto torna a riproporre, quale medicina amara da far tranquigiare a forza al nostro paese sempre troppo riluttante e poco coraggioso in campo ambientale, è pur vero che la medaglia ha

anche il suo rovescio. Quello di cui ha scritto poco prima di morire il sociologo Pierre Bourdier; 'I poteri dominanti possono contare su infinite complicità, spontanee o stipendiate, come quelle decine di migliaia di professionisti del lobbyng, che affollano i corridoi della Commissione, del Consiglio, del Parlamento a Bruxelles'. Per questo bisogna 'restituire l'Europa alla politica, o la politica all'Europa, lottando per la trasformazione democratica delle istituzioni profondamente antidemocratiche di cui si è dotata...perché al di sopra di ogni controllo democratico (opera), un insieme di comitati di funzionari non eletti da nessuno, che operano nel segreto e decidono di tutto sotto pressione delle lobbies internazionali al di fuori di ogni controllo democratico o burocratico'.

Una conferma indiretta di questo stato di cose viene proprio da un documento 'ufficiale'; 'Comunicazione della Commissione al consiglio e al parlamento; Piano d'azione a favore della biodiversità e conservazione risorse naturali'. Nel volume V si denuncia, infatti, la scarsa conoscenza di certi fenomeni e le limitate capacità di gestione dovute anche al fatto che le delegazioni o i corrispondenti uffici di contatto dei vari paesi a Bruxelles, dispongono di una ridotta capacità tecnica per effettuare le valutazioni ambientali strategiche necessarie a garantire le istanze della biodiversità. Non riesce difficile capire che ove perduri una palese inadeguatezza degli uffici più facile sarà alle lobby 'interferire' negli atti comunitari.

Chi ha studiato questi fenomeni, come Ansell e i suoi collaboratori (1997), ha rilevato 'un certo numero di reti di scambio tra funzionari subnazionali, nazionali e sovranazionali. All'inizio, osservano gli autori, i governi nazionali erano i soli punti d'incontro tra governi subnazionali a Bruxelles. Ora, invece, 'gli attori sovranazionali e sub nazionali hanno un duplice accesso a settori del proprio contesto nel quale si elaborano le politiche'.

Nel corso di alcune fasi di allocazione delle

politiche strutturali, i governi nazionali si allineano con i propri governi subnazionali per ottenere il massimo delle risorse dalla Commissione; durante le altre fasi, invece, gli assi della mediazione cambiano e gli attori subnazionali trovano interlocutori tra i funzionari della Commissione per contrastare i propri funzionari nazionali'. (Sidney Tarrow).

Questa situazione caratterizzata da manovre quando non da veri e propri colpi di mano che si compiono in sedi spesso lontane dall'occhio indiscreto dell'opinione pubblica, non deve impedirci di vedere quali sono gli obiettivi ai quali si mira. Lo scopo principale è quello di evitare che dal contrasto tra livelli istituzionali possa fermentare una 'defezione territoriale'. La ricerca anche 'semiclandestina' di compromessi, allineamenti, intese mira infatti a contenere potenziali o reali contestazioni dalle quali potrebbero scaturire appunto allarmanti defezioni territoriali, spinte divergenti rispetto alle realtà nazionali verso quell'Europa delle regioni che punta a 'saltare' gli stati nazionali. In questa intrigata e intrigante ricerca di intese, le regioni hanno visto riconosciuto sempre più un loro spazio che si è concretizzato in vari paesi in vere e proprie modifiche costituzionali, con accresciuto ruolo dei livelli subnazionali e subregionali. Come è avvenuto recentemente anche in Italia con la modifica del titolo V della Costituzione. Ciò però ha avuto un prezzo - vedremo quanto questo aspetto è importante ai fini del nostro discorso- di una accresciuta settorializzazione delle politiche territoriali. Le regioni meno sviluppate guadagnano risorse e ciò appaga al tempo stesso gli stati e i livelli istituzionali sub-nazionali. Risorse e competenze - rilevano concordemente gli studi sul punto- seguono però percorsi, modalità e programmi che accentuano il carattere settoriale degli interventi comunitari a danno delle politiche integrate. Quelle politiche di cui in numerosissimi documenti dell'unione si lamentano costantemente e ricorrentemente le persistenti difficoltà. Se,

infatti, il lavoro spesso sotterraneo evita lacerazioni e contrasti pericolosi, non premia davvero quella capacità di programmazione e di 'armonizzazione' intersettoriale degli interventi comunitari di cui ci sarebbe bisogno. E ad averne particolare e straordinario bisogno sono innanzitutto proprio i parchi la cui gestione -a differenza dei siti- è affidata a strumenti di pianificazione di ampia dimensione e a carattere fortemente integrato. Strumenti che oggi - ecco il punto- hanno scarse possibilità e occasioni di integrarsi con i programmi comunitari 'settoriali' e ancor più agli altri, mancando i parchi di quel riconoscimento già tanto volte richiamato.

Dinanzi a questa situazione appare ancor più grave il 'ritardo' delle aree protette i cui rappresentanti o portavoce non figurano davvero - almeno finora- tra gli assidui e tenaci frequentatori di quei corridoi in cui i passi- come abbiamo visto- non vanno sempre perduti e dove operano oltre 1000 comitati. Se, dunque, appare chiaro che le sedi comunitarie restano un campo aperto per ottenere di più di quanto spesso non si riesca a fare nei vari stati membri, non si è finora riflettuto abbastanza sul fatto, che per taluni aspetti, a cominciare proprio dalle aree protette, è anche l'unione europea ad essere in ritardo nell'adeguarsi e armonizzarsi alle situazioni più avanzate dei vari paesi europei, alle loro legislazioni. In altri termini, per quanto possa apparire paradossale, in questo settore è l'Unione europea, più degli stessi stati nazionali, che stenta, fatica e forse neppure desidera, armonizzare le sue politiche, i suoi regolamenti e direttive alle normative e alle politiche dei vari paesi oggi membri della comunità e di quelli che lo saranno presto. Che l'allargamento ponga anche, se non soprattutto, in materia ambientale delicati problemi non soltanto di ordine finanziario è noto. Non si può dire, però, che vi sia ancora piena consapevolezza delle possibili e inevitabili implicazioni che si avranno anche per quanto attiene alle questioni che qui ci interessano.

Il dibattito attualmente in corso alla Convenzione sulla nuova costituzione europea interessa proprio per questo anche al mondo dei parchi perché tocca direttamente e indirettamente questi aspetti.

Tra le rarissime voci che finora ci è stato dato di registrare, da cui emerge questa consapevolezza vorrei citare quanto in una pubblicazione comunitaria dell'ottobre 2000 ebbe a scrivere Jean-Francois Verstrynge, Direttore Generale Aggiunto della DG Ambiente. I paesi che entreranno in Europa 'offrono all'UE allargata una fonte molto ricca di biodiversità; per esempio con molti parchi, foreste e zone protette'. Sembra quasi una voce dal sen fuggita tanto è raro trovare tuttora in certe sedi riferimenti ai parchi.

La nuova Carta europea e la riforma del titolo V della Costituzione

Certo lascia interdetti, dopo quanto abbiamo detto sul ruolo giocato dall'Unione nel far maturare in tutti gli stati membri una più incisiva e organica politica ambientale, che da parte di alcuni autorevoli rappresentanti del nostro governo alla Convenzione europea siano stati presentati nella fase iniziale emendamenti per cancellare dalla Carta europea qualsiasi riferimento alla 'protezione ambientale e sociale, 'sviluppo sostenibile della terra'. Fortunatamente la cosa non ha avuto un seguito anche se colpisce che ciò sia avvenuto nel momento stesso in cui al Parlamento nazionale si sta discutendo di inserire in Costituzione la tutela dell'ambiente alla stessa stregua di quanto già previsto per il paesaggio. E stupisce ancor più dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

Il primo comma del nuovo articolo 117 della Costituzione stabilisce infatti; 'La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali'.

Dove prima decideva solo lo stato, la legislazione statale oggi - è stato rilevato- ci sono tre diversi elementi che vanno considerati strumenti di unificazione a carattere generale del sistema complessivo. In altri termini quello che prima - le leggi comunitarie e gli obblighi internazionali - era solo un vincolo volto a integrare l'ordinamento nazionale ora ci avvicina ad un ordinamento complessivamente unitario.

Pensare oggi ad un passo indietro, ad un ritorno nel guscio nazionale, specie per quanto riguarda le politiche ambientali è assolutamente sbagliato, ingiustificato e antistorico. Se la nostra partecipazione alle decisioni comunitarie si è rivelata in questi anni colpevolmente lacunosa, se gli uffici comunitari appaiono spesso distaccati dalla realtà dei vari paesi, la correzione non sta certo nel tagliare i ponti o anche solo indebolire i rapporti con l'unione. E non si dica che lo si fa per evitare un super-stato europeo che annichirebbe le nostre specificità nazionali e locali. E' solo nella dimensione di un Europa allargata che le legittime istanze nazionali, regionali e locali possono oggi trovare giusto accoglimento anche per le aree protette.

Una cosa è infatti- come ha scritto Giorgio Napolitano (2003)- 'porre dei più chiari confini tra competenze dell'Unione e competenze degli Stati membri, evitare una espansione 'strisciante e non trasparente delle prime: è una esigenza comprensibile e da soddisfare , così come lo è il ridefinire la natura delle decisioni legislative dell'Unione, scongiurando un eccesso di disposizioni di dettaglio e di regolamentazione dal centro. Altra cosa, davvero deviante è invece sollecitare nelle opinioni pubbliche reazioni di difesa della sovranità nazionali, resistenze al riconoscimento dei poteri da confermare e attribuire alle istituzioni dell'Unione, ovvero fare appello in modo ambiguo e ossessivo al principio di sussidiarietà per mettere in dubbio politiche e interventi dell'Unione per introdurre elementi di freno e ibride interferenze nel processo decisionale dell'Unione stessa'.

D'altronde, se con strumenti parziali e insufficienti quali si sono alla lunga rivelati i siti l'unione europea è riuscita comunque ad immettere nelle diverse realtà nazionali un seme importante che sta dando e ha dato i suoi frutti, assai di più ci si può ci si deve aspettare da politiche più organiche. Anzi, proprio la riforma costituzionale ancora in rodaggio che assegna e riconosce un ruolo

comunitario anche alle regioni può oggi favorire questa nostra partecipazione alle decisioni dell'unione sia nella fase ascendente che in quella discendente.

Ha scritto Stefano Nespore (Il Mulino 2/2002); Basti pensare che nei Paesi che appartengono all'Unione europea la grande maggioranza delle disposizioni ambientali deriva da normative poste a livello comunitario. Questo significa che, in mancanza di un livello sovranazionale vincolante, in tutti questi Paesi le condizioni dell'ambiente sarebbero oggi di gran lunga peggiori di quanto non siano. Non solo: poiché in tutti i Paesi dell'Unione il livello di disapplicazione delle normative comunitarie è ancora assai alto (o perché non vengono formalmente recepite, o perché vengono recepite in modo parziale, o perché, seppur recepite, non vengono applicate), il livello della tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini nei vari Paesi sarebbe ancora migliore, se i poteri dell'Unione fossero ancora più vincolanti e cogenti'.

L'art 100 del Trattato d'altra parte prevede che la CE possa adottare ogni iniziativa volta all'armonizzazione delle legislazioni nazionali attraverso l'individuazione di principi comuni a più ordinamenti statali, e la graduale eliminazione delle differenze mediante misure di riavvicinamento.

Se si tiene conto, inoltre, che ' il diritto comunitario accoglie l'ampia definizione di ambiente ricavata dalle scienze naturali e mette in evidenza correlazioni con le scienze umane, in particolare ove considera essenziali i rapporti tra conservazione della natura, tutela delle risorse e qualità della vita umana sulla terra'. (Gianfranco Tamburelli), non dovrebbe risultare arduo capire l'importanza decisiva che ha specie per il discorso che stiamo facendo entrare di più e non di meno in Europa.

Non possono sfuggire i rischi ai quali andremmo incontro accampando proprio ora pretesti per ritrarci di fronte alle nuove responsabilità che anche noi dobbiamo assumerci. Ed è guardando proprio al tema

di cui ci stiamo occupando che questa necessità appare assolutamente inderogabile, una condizione sine qua non.

Sia chiaro, non si tratta certo di sorvolare sul fatto, come scrive Siedertop che spesso ' le decisioni prese a Bruxelles sono oscure, frutto di segrete rivalità burocratiche e dell'attività di gruppi di interesse accoppiano l'eccesso privilegiato e il denaro'. Non si deve però dimenticare, come scrive Stefania Panebianco (2001), che nonostante ciò ' le istituzioni comunitarie hanno offerto numerose opportunità per esercitare pressioni sul processo politico in cambio di informazioni'

L'armonizzazione delle legislazioni nazionali

Di questo, della 'armonizzazione' delle normative comunitarie vorremmo, dunque, parlare. Consapevoli di porre una questione non semplice e sicuramente carica di implicazioni complesse ed anche scomode, oltre che insolite per i parchi, le cui tradizioni raramente, per non dire mai, li ha visti impegnati in prima persona su questo terreno squisitamente istituzionale, di norma riservato ad altri soggetti. Ma oggi c'è un punto che non può più essere eluso neppure dai parchi, pena un ulteriore ingarbugliarsi della situazione che non gioverebbe certamente al nostro impegno e al nostro lavoro e neppure al dibattito in corso sulle riforme istituzionali dell'unione europea. Il punto è questo: i parchi negli ultimi anni, come abbiamo più volte sottolineato, hanno fatto ampiamente ricorso e si sono avvalsi, con risultati sicuramente diversificati, ma che fin d'ora possiamo considerare complessivamente altamente positivi, delle risorse e dei programmi comunitari

Ciò è avvenuto in una serie di importanti settori; agricoltura, fauna, flora, beni culturali etc. In particolare i parchi si sono avvalsi di quegli interventi che, come Habitat, hanno il merito di avere 'aperto' una finestra comunitaria sui temi della protezione della natura. Si è trattato di un importantissimo riconoscimento, dell'avvio di fatto del superamento di una visione e impostazione prevalentemente economicista, che assegnava all'unione un ruolo esclusivamente -o quasi- circoscritto alle attività produttive e finanziarie, riservando all'ambiente tutt'al più accorati quanto dis-

armati appelli e consigli. E tuttavia, grazie anche all'impegno che questi innovativi interventi hanno stimolato e sostenuto, oggi possiamo e dobbiamo constatare che essi, benché qualificanti non sono più assolutamente sufficienti.

Una conferma la si ha anche dal documento del giugno 2001 con il quale il Comitato delle regioni d'Europa ha avanzato una serie di puntuali rilievi critici al documento sul 'nostro futuro'. Il documento, infatti, pur sottolineando la necessità che l'UE mostri più determinazione e coraggio in alcune fondamentali direzioni; agricoltura, conservazione della natura e della biodiversità, con particolare riferimento anche agli ambienti marini, non fa alcuna diretta ed esplicita menzione delle aree protette.

E' questa la ragione per cui i parchi europei oggi sono costretti, di volta in volta, come Fregoli, ad indossare frettolosamente ora la veste turistica, ora quella agricola- rurale e poi su su tutte le altre fino a quella naturalistica, dovendosi sottoporre a questo faticoso ed ingrato esercizio, in 'competizione' con altri attori protagonisti, che quegli abiti indossano normalmente di 'diritto', senza dover pertanto rivendicare ogni volta un posto a tavola aggiuntivo. Costretti, in un certo senso, a muoversi in base a quello che la comunità decide via via per altri settori e comparti, le aree protette finiscono per privilegiare, gioco forza, le dimensioni settoriali del loro operare, anziché mettere a frutto e valorizzare quelle prestazioni generali, a cui fanno riferimento anche i loro piani di coordinamento e programmi generali.

Se dunque di necessità si deve fare doverosamente e responsabilmente virtù, ciò non significa che questa compartecipazione a progetti e interventi, che scaturiscono da logiche ed esigenze talvolta anche convergenti con quelle dei parchi, ma non necessariamente e tanto meno prioritariamente,

consenta ai parchi di svolgere pienamente e al meglio il proprio ruolo e di perseguire coerentemente le proprie finalità.

Anch'essi, infatti, debbono affidarsi principalmente alla loro ingegnosità e capacità di avvalersi di programmi, progetti, norme dell'unione europea mirate a settori e comparti diversi dalle aree protette le quali, per quanto ciò possa apparire strano (e in effetti lo è), non risultano mai referenti diretti, e ancor meno 'privilegiati', di queste politiche. Esse le usano, vi attingono, diciamo pure le 'sfruttano' sapientemente e con successo, ma non sono loro le dirette beneficiarie.

Politiche settoriali e ruolo dei parchi

Gli effetti condizionanti di queste politiche 'settoriali', di cui abbiamo parlato a proposito dell'effetto antidefezione territoriale, si avvertono abbastanza chiaramente.

Ed è un aspetto che merita di essere sottolineato per i rischi a cui espone i parchi. Il confronto 'settoriale', a cui ovviamente un parco non può e non deve in alcun modo sottrarsi, non è quello in cui una area protetta può giocare le sue carte migliori. Io credo che questa vada detto, ben sapendo naturalmente che anche il confronto settoriale, non solo non può essere eluso, ma deve consentire al parco di farsi valere. E, tuttavia, è chiaro che i soggetti titolari di competenze di settore sono soggetti 'forti' che, più di un parco, sono portati non raramente a giocare al 'ribasso' in materia di tutela ambientale.

Dove il parco ha un ruolo indiscutibilmente e decisamente più forte di qualsiasi altro soggetto, è il 'contesto' generale, la sua capacità e dovere di ricondurre le varie e diverse spinte ed esigenze 'settoriali', ad un disegno complessivo, a quelle logiche di tutela a cui si ispirano sia il piano territoriale che quello socio-economico. Per dirla un po' scherzosamente, nel primo caso il parco gioca in trasferta nell'altro caso gioca in casa, su un campo amico. E la differenza non è evidentemente di poco conto.

Vediamo qualche altro caso concreto.

Nel volume III dedicato all'agricoltura e alla biodiversità si parla della 'gestione delle aree naturali da conservare' ed anche di 'aree soggette a vincoli ambientali' con riferimento anche alle 'zone protette', quando

si parla di Natura 2000. Nel volume IV dedicato alla pesca si parla di 'istituire zone ed aree protette in cui le attività di pesca sono vietate o limitate'. Sono i due casi forse in cui ci si è avvicinati di più - verrebbe da dire; fuochetto quasi fuoco- all'oggetto parco, ma anche lì ad un soffio dal traguardo è mancata la spinta, il guizzo finale.

Eppure la Convenzione sulla diversità biologica' presentata a Rio nel giugno del 1992 e ratificata dal nostro paese nel febbraio del 1994, faceva esplicito riferimento all'area protetta da intendersi come un'area 'geograficamente determinata prescelta o regolamentata e gestita al fine di conseguire obiettivi specifici di conservazione', faceva, inoltre, riferimento a zone tutelate e infine alla istituzione di 'aree protette o aree nelle quali devono essere adottate misure speciali al fine di conservare la diversità biologica'. Come si può vedere, l'area protetta di cui si parla in questo documento che è pur sempre 'settoriale', non è il parco quale oggi intendiamo ossia un area protetta con finalità più generali rispetto anche a quella, certo importantissima, della conservazione della biodiversità. Ma c'è comunque una chiara indicazione a individuare aree speciali da gestire in maniera speciale.

Si ha, insomma, la conferma di una perdurante difficoltà a recepire in sede comunitaria precise e importanti indicazioni e impostazioni tutt'altro che recenti.

L'evidente stranezza di questa situazione - torniamo a ripeterlo - è data dal fatto che mentre l'UE si occupa e interviene direttamente in una rete di piccole aree chiedendo precisi impegni agli stati membri i quali, come il nostro, si apprestano a predisporre anche un manuale per la gestione di questi siti, niente del genere è finora stato previsto per i parchi. Insomma è sempre più difficile capire come mai anche in importanti interventi comunitari nel settore montano, agricolo o costiero, non vi sia alcun diretto riferimento alle aree protette e ai parchi. Ma soprattutto è difficile comprendere per quali ragioni le istituzioni

comunitarie non abbiano finora avvertito l'esigenza e l'urgenza di 'armonizzare' i loro interventi con quelli degli stati membri i quali, invece, come abbiamo già più volte ricordato, ma che non è superfluo ribadire, assegnano un ruolo preciso e sovente 'privilegiato' e prioritario, e non indiretto ed implicito, alle aree protette. Permane, in sostanza, per quanto attiene alle aree protette, una discrasia tra le normative e le politiche dei vari stati nazionali, che hanno assunto ormai carattere e finalità strategiche generali, e quelle comunitarie, ancora unicamente concentrate e incardinate su interventi 'micro' che, spesso, pur essendo mirati a scopi di conservazione e protezione, appaiono tuttora fortemente delimitati e riservati a particolari ambienti o specie, senza assumere quella finalità complessive a cui si ispirano ormai generalmente le varie legislazioni nazionali e regionali per i parchi.

Questo spiega se non del tutto, sicuramente in parte anche perchè 'alcuni incentivi economici comunitari (regolamenti 2080 e 2078) - come il documento del Ministero dell'ambiente sulla 'Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia'- hanno, altresì, inconsapevolmente creato situazioni pericolose dal punto di vista genetico'.

Assetti e raccordi istituzionali

E' questo un punto chiave in cui si incrociano quei due profili ai quali abbiamo fatto all'inizio riferimento; i contenuti di una politica di protezione attiva e gli strumenti istituzionali più idonei a perseguirla; ossia il 'cosa' e il 'come'.

Questa politica non può essere la mera e confusa sommatoria di misure e politiche settoriali, le quali spesso 'forzano' negativamente la situazione, proprio sotto il profilo ambientale, vulnerando così le risorse fondamentali della montagna, delle coste, del paesaggio.

Ha scritto Trigiglia; 'Le istituzioni pubbliche a livello extra locale dovrebbero aiutare dall'alto' i soggetti locali a mobilitarsi dal 'basso', a produrre e impiegare efficacemente il capitale sociale come strumento per accrescere le conoscenze specializzate, le infrastrutture, i servizi, le forme di integrazione tra le imprese e quindi la competitività'. Queste notazioni, riferite allo sviluppo economico e al ruolo che possono giocare le risorse locali se correttamente valorizzate e poste in rete senza alcuna nostalgia isolazionistica, credo ben si attagliano anche al ruolo dei parchi.

In questi territori, sottoposti sovente ad una fortissima pressione che rischia di stravolgerne lo sviluppo accrescendone al tempo stesso i fenomeni di degrado, la combinazione incrociata dell'azione dall'alto e dal basso risulta decisiva.

In sostanza, il capitale sociale di cui si parla ha bisogno, per essere messo efficacemente a frutto, dell'azione congiunta e convergente delle istituzioni che operano in 'alto' e di quelle che agiscono in 'basso', a livello locale.

E' stato detto che lo Stato oggi è troppo grande per certe cose e troppo piccolo per altre. Nei più recenti documenti comunitari dedicati a questi temi che recano sempre, come nel caso delle coste nel titolo la locuzione 'gestione integrata', la politica costiera è passata ad un severo vaglio critico. E ciò che emerge è che sullo stesso territorio interventi di protezione e programmi finanziati dalla comunità sovente confliggono e si contraddicono. Ma questa critica puntuale e rigorosa che auspica una maggiore sensibilità degli organi comunitari e degli stati membri verso le esigenze ambientali degli ambiti marino-costieri (che anche un abbastanza recente documento del governo sulla sostenibilità lamenta) non fa mai esplicito riferimento al ruolo delle aree protette, a cui si accenna soltanto in qualche parere riferito alle politiche della pesca. Meritano tuttavia una segnalazione gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo (vedi G:U delle Comunità europee del 14/3/2002) al documento sulla 'Gestione integrata delle zone costiere in Europa' in cui, fra l'altro, si insiste sulla necessità, ormai non più rinviabile, di creare 'un quadro giuridico comunitario per la gestione integrata delle zone costiere'. Questa proposta, che va chiaramente nel senso delle osservazioni da noi fatte, si accompagna a rilievi e sottolineature importanti, volte a mettere al primo posto le esigenze di protezione ecosistemica e di coordinamento degli interventi settoriali, sulla base di una più stretta collaborazione con le autorità regionali e tra queste e quelle locali. Il documento da emendare fa riferimento, inoltre, alla necessità di istituire un 'meccanismo per l'acquisto di terreni e per l'istituzione di aree pubbliche demaniali'. Un emendamento aggiunge che particolare attenzione va dedicata alle 'zone e le specie protette'. Ancora una volta come si vede il riferimento non è esplicitamente rivolto ai parchi ma .. ci si avvicina.

Ecco perché, considerando i progressi ma anche i ritardi e i limiti perduranti nella elaborazione ed in particolare nei rapporti tra i molteplici livelli istituzionali, la sussidiarietà, in definitiva, ha un senso, come stabilisce l'art 1 comma 2 del Trattato di Maastricht, se è volta a ricercare il punto più 'giusto' per rendere più efficace la gestione, e non a farne l'uso strumentale di cui parla giustamente Napolitano. Il che significa che quando si sostiene che la gestione deve essere sempre la più vicina possibile ai cittadini, più vicino deve anche significare più 'adeguata' per far bene le cose.

Locale e globale sono due poli tra i quali c'è una tensione continua che è estremamente difficile ricomporre, con rischi sempre presenti di cadute in processi degenerativi.

Ma questi due livelli per incontrarsi e interagire debbono muovere entrambi nella stessa direzione, sintonizzando le politiche e raccordando i percorsi, il che richiede però che l'area protetta sia per l'uno che per l'altro, un punto preciso di riferimento e 'd'incontro', esplicito, previsto e riconosciuto e non un optional.

La tante volte e giustamente richiamata 'sussidiarietà', ha dunque bisogno che si riconosca ai livelli locali un ruolo che non sempre oggi gli è riconosciuto, ma non deve trattarsi di un riconoscimento generico e astratto, come è accaduto, ad esempio, con lo schema di sviluppo dello spazio europeo (1999). Annota, infatti, Dematteis che in questo caso si è lasciato alla buona volontà dei diversi livelli istituzionali coinvolti nel processo, di agire. La Commissione si è limitata a definire in modo del tutto astratto il numero e i contenuti degli obiettivi, cosicché sulle tre grandi famiglie di risorse ambientali, storiche e culturali e umane, la progettualità locale non ha avuto modo di esprimersi in forme adeguate.

Inspiegabili silenzi e colpevoli omissioni

Ma se i livelli locali debbono concretamente essere messi nelle condizioni di partecipare fattivamente alle politiche comunitarie e nazionali, occorre anche che in tutti i passaggi si trovino i referenti giusti. Nel caso delle aree protette questo - come abbiamo detto- oggi non avviene.

Si prenda la Risoluzione del Parlamento europeo sui 25 anni di applicazione del regime comunitario a favore delle regioni montane 2000-2002, dedicato alla agricoltura di montagna. In questo circostanziato e puntuale documento si ribadisce che in primo luogo si debbono proteggere le acque, boschi, specie animali e vegetali e gli habitat rari, nonchè preservare le attività ricreative e del tempo libero. Per questo si auspica e si assicura un adeguato sostegno ad politica transfrontaliera attraverso anche convenzioni regionali e così via, per la quale occorre anche una più adeguata definizione dei criteri in base ai quali classificare il territorio montano; altitudine, pendenza etc.

Ora, anche attraverso queste sommarie indicazioni di un documento estremamente dettagliato e niente affatto generico, si capisce che questi obiettivi sono tutti, più o meno, riconducibili all'impegno e alle finalità di un'area protetta, di un parco. Ma anche in questa Risoluzione che elenca puntualmente, verrebbe da dire minuziosamente, i vari soggetti pubblici e privati che possono svolgere un ruolo, voi cercherete inutilmente una qualsiasi riferimento e richiamo ai parchi.

Le cose non cambiano con la proposta di decisione del 27 novembre 2001 / GUCE. C E 222) relativa alla conclusione a nome

della Comunità del protocollo su acque e salute della Convenzione del 92 sulla protezione e utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali. Essa riguarda gli effetti su flora, fauna, suolo, atmosfera, l'acqua, il clima, il paesaggio, i monumenti storici, il patrimonio culturale fino alle condizioni socio economiche. Sono previste forme di cooperazione internazionale per definire traguardi, obiettivi etc. Ma pure qui voi cercherete vanamente un qualsiasi riferimento alle aree protette che, proprio per quanto riguarda la cooperazione internazionale sulle materie indicate, hanno da tempo avviato importanti esperienze.

I parchi in Europa

A questo punto è giusto accennare alla realtà dei parchi in Europa, i quali pur avendo seguito percorsi talvolta differenziati e autonomi, hanno oggi in comune alcuni fondamentali e importanti connotati che tuttavia stentano ancora, come abbiamo visto, ad emergere con la necessaria nettezza a livello comunitario.

Come scrivono Delort e Walter nel bel volume 'Storia dell'ambiente europeo'-Edizioni Dedalo-2001; ' Che gli europei abbiano dei meccanismi intellettuali comuni rilevabili nell'atteggiamento nei confronti della natura e dell'ambiente non è stata scoperta solo adesso, nella società dei consumi: è una evidenza comprovata nel corso dei millenni, ulteriormente rafforzata dal paragone con altri gruppi linguistici'.

' La cronologia mostra una convergenza su scala europea per quanto riguarda la nascita di molteplici associazioni di protezione dei siti e dei paesaggi ..al punto che si può arrivare a parlare di una 'internazionale della protezione' secondo la definizione di Luigi Piccioni in; 'Il volto amato della Patria' 1999).

'Tuttavia -aggiungono i nostri autori- solo molte recentemente, dopo il 1950, con l'integrazione dell'uomo negli ecosistemi, gli europei sono stati in grado di pensare in qualità di ecosistema e quindi di considerare il problema ambientale come una vera e propria questione sociale, non più solo scientifica o filosofica'. E' in ragione di questa 'svolta' che i parchi europei vengono ad assumere sempre più quelle caratteristiche al tempo stesso integrate sul piano territoriale, fino ad incontrarsi in più di un caso con territori appartenenti ad

altri stati, senza con ciò coincidere con i tradizionali confini amministrativi, ed integrate sotto il profilo delle finalità. Sono, dunque, organi atipici sia rispetto ai vari livelli istituzionali elettivi sia rispetto alla loro specializzazione, in quanto diversamente dagli enti 'speciali' che operano per settore; trasporti, acqua, suolo etc, il parco è riferito ad un territorio in cui opera e agisce con finalità speciali, ma non rivolte ad una unica materia o settore. Se vero, perciò, che esso opera su un territorio in cui tanti altri soggetti, sia istituzionali elettivi che 'funzionali', operano e gestiscono determinate funzioni, SOLO il parco, pur non essendo elettivo, opera a tutto campo in maniera 'specializzata', nel campo della tutela ambientale in territori particolarmente pregiati, senza con ciò avere caratteristiche 'aziendali', proprie invece di altri soggetti (enti, agenzie) specializzati.

Queste notazioni hanno una valenza generale che non dovrebbe essere difficile intuire. E la ragione è che in qualsiasi realtà il parco deve riuscire a far leva soprattutto sulle risorse ed energie più peculiari rappresentate dalla natura, l'ambiente, il paesaggio, la cultura.

Ecco il ruolo dei parchi; non quello semplicemente di 'accodarsi' e partecipare (se ci riescono) a iniziative e progetti rispondenti a logiche di settore, bensì quello di proporre e vedere riconosciuti e , diciamo pure, 'privilegiati' anche dalle politiche comunitarie- come avviene già in quelle nazionali e regionali- i propri piani, progetti, programmi ispirati ad un disegno complessivo. In sostanza è la 'specialità' dei parchi che deve essere riconosciuta 'normativamente' dall'Unione europea.

Ma di questo, purtroppo, come abbiamo cercato di documentare, oggi ancora non si parla nelle sedi comunitarie.

Le ragioni del ritardo

Eppure, malgrado tutto, in Europa e nel mondo le aree protette sono ormai una corposa realtà in costante e sensibile crescita, oggetto di studio, sperimentazione, classificazione, valorizzazione. La risposta più ovvia e scontata è senz'altro quella che attribuisce tale omissione ad una persistente sottovalutazione e forse anche diffidenza. Ma anche questo deve pure essere spiegato. Io ritengo che ciò accada comunque più frequentemente quando i problemi ambientali sono affrontati, diciamo così, per il versante settoriale. Ma l'aggancio e la correlazione non appaiono mai così diretti. Il tema sembra lambire, toccare solo parzialmente, il senso complessivo del ruolo dell'area protetta. Se ne volete una conferma e dimostrazione potete andare a vedere come sono collocate a livello delle giunte regionali o provinciali i parchi. Raramente li troverete posti nello stesso assessorato. In alcune giunte esse stanno con la pianificazione, in altre con l'urbanistica, in altre ancora con l'agricoltura od anche con la caccia e così via. E in ognuna di queste dislocazioni essi trovano naturalmente una qualche affinità e contiguità, ma solo parziale, tanto è vero che possono traslocare da un assessorato all'altro senza suscitare grandi problemi.

Io credo sia anche questo un segno più evidente, e la conferma più chiara, di una persistente e diffusa difficoltà a considerare le aree protette, diciamo così, nella loro 'autonomia', o meglio specificità e peculiarità e quindi globalità, per cui si aggira l'ostacolo scegliendo soluzioni che si ritiene presentino maggiori 'affinità' con questa o quella materia e settore

di appoggio che può cambiare, a seconda della concreta situazione in cui una certa istituzione opera. Il fatto è che oggi i parchi, in ragione delle loro finalità generali, non sono collocabili in base ad una dimensione e connotazione 'settoriale', in quanto operano comunque e dovunque in maniera trasversale rispetto a tutti gli assessorati e ministeri.

Anche per questa via dunque abbiamo la riprova che, al di fuori di questa dimensione, il parco appare (ed è) 'sacrificato', fuori posto. Ma proprio per questi motivi al parco bisogna ormai arrivare -anche nelle politiche comunitarie- direttamente e non per vie traverse, contorte o implicite. Certo, se così concepito il parco non è più un soggetto istituzionale da aggiungere e inserire tutt'al più in una lista (cosa che oggi peraltro raramente avviene) insieme a tanti altri enti e soggetti che, però, non sono, a differenza dei parchi, chiamati ad agire istituzionalmente e normativamente a tutto campo. S'intende che, in questo modo, il parco viene ad assumere un posto e un rilievo che può risultare 'scomodo', ogni qualvolta non si intenda considerare la dimensione ambientale, un parametro strategico per qualsiasi tipo di intervento.

Un'ultima considerazione vorrei farla su quel fenomeno indotto dalla globalizzazione che va sotto il nome di 'deterritorializzazione', ossia la perdita di 'valore' del territorio come spazio in cui ci si riconosce e in cui si radicano attività, forme di vita e così via.

Per questo è stato detto che si' deve lavorare per 'rispazializzare e ritemporalizzare' la vita sociale, cercando di intrecciare di nuovo la riorganizzazione degli apparati sistemici e l'esperienza della vita soggettiva'. Il discorso è un po' complicato e il linguaggio non è dei più agevoli. Ma il senso dovrebbe essere chiaro. Il territorio può restare un punto di riferimento e di radicamento se non rinunceremo a fargli svolgere una funzione, senza per questo rifiutare di entrare in un giusto rapporto con i nuovi

processi 'globali'. Ora, cosa caratterizza e connota più di un parco il territorio? Il parco infatti opera nel rispetto più che dei confini amministrativi di quelli ambientali, che oggi non si riferiscono più unicamente, come risulta ormai non soltanto dalle varie leggi nazionali, ma anche dai numerosi documenti e provvedimenti comunitari, alla natura ma anche al paesaggio, le coste, l'agricoltura, la cultura etc.

Ecco che, anche sotto questo profilo, il parco può giocare un ruolo estremamente importante per riannodare i fili di una identità, di una cultura che scaturisce dal un territorio che non è 'sradicabile'.

A questo punto credo di poter concludere ricollegandomi a quanto dicevo in apertura. Il dibattito sulle riforme delle istituzioni comunitarie in cui sono impegnati tutti paesi aderenti all'unione ci riguarda perché in una Europa che non sia soltanto mercato e moneta, anche i parchi debbono trovare un loro spazio e riconoscimento.

Ma sarebbe davvero il colmo che, mentre è in atto uno sforzo mai compiuto nel nostro continente, per armonizzare politiche e gestioni così da rendere tutti più forti e capaci, proprio i parchi titolari per antonomasia delle politiche di protezione e di sostenibilità, restassero tagliati fuori e costretti ad arrangiarsi laddove altri opereranno in base a nuove leggi e programmi e idonei strumenti di cooperazione.

Ecco perché dobbiamo pensare a iniziative idonee a definire e avanzare nelle sedi giuste nuove proposte.

Un “Libro verde” per parchi europei

A conclusione di questo scritto in cui abbiamo cercato con un ampio ricorso a documenti, atti e contributi vari di dimostrare che vi è oggi urgenza di mettere l'Europa al passo con le varie realtà nazionali per quanto riguarda i parchi è doveroso tentare di abbozzare qualche ipotesi e proposta. Che sia questo il momento più appropriato per farlo non mi pare possano esserci dubbi. La nuova Europa allargata dovrà rispondere meglio di quanto è riuscita a farlo finora alla 'domanda' anche dei parchi.

E' questo d'altronde che ha spinto anche la Federazione dei parchi a farsi carico di questa esigenza con un proprio documento, al quale vorremmo potesse seguire un 'Libro verde' sui parchi europei da sottoporre alla attenzione e alla riflessione delle istituzioni nazionali e comunitarie.

La questione centrale che ci sembra emergere con sufficiente chiarezza da quanto siamo andati dicendo è che la comunità deve adeguare i propri indirizzi a quanto si sta facendo ormai da anni in quasi tutti gli stati membri, ossia politiche che riguardano il complesso delle aree protette e non soltanto un loro comparto.

Quando diciamo che la comunità deve 'armonizzare' le varie legislazioni e esperienze nazionali nel campo delle aree protette, intendiamo affermare che l'unione deve 'adeguarsi', conformarsi a queste realtà, perché in questo caso i singoli stati sono più 'avanti' della stessa comunità. E che questo 'ritardo' arreca danno evidente non soltanto alle varie situazioni nazionali ma anche alle politiche

comunitarie e alla loro 'integrazione'. Come questo possa e debba avvenire è certo materia da approfondire specie nelle sedi preposte a decidere.

COOPERAZIONE, INTEGRAZIONE E SOLIDARIETÀ: OLTRE I CONFINI DELL'UNIONE

Nei capitoli che precedono abbiamo cercato di individuare le novità - almeno quelle più rilevanti - che si profilano, anche per i parchi, con l'entrata in vigore della nuova Costituzione europea.

Nel corso di questa panoramica non sono mancati i riferimenti ai numerosi interventi, ai documenti, protocolli e programmi internazionali che hanno talvolta preceduto e più spesso accompagnato - stimolandole - le politiche comunitarie.

D'altronde, come si è visto anche al Congresso di Durban, l'Europa ha notevoli responsabilità politiche anche nei confronti di paesi e continenti che da noi - e non da ora - si attendono un concreto aiuto in una serie di campi, non ultimo quello dell'ambiente e della protezione della natura e della biodiversità. Una solidarietà doverosa per chi è più fortunato, ma che ci riguarda anche per gli effetti negativi che certe situazioni di crisi e di disagio, se non risolte, avrebbero fatalmente anche nei paesi più avanzati e ricchi.

Quando parliamo di politiche europee dobbiamo quindi mettere nel conto anche questo profilo - o, meglio, questa dimensione - dell'impegno che va oltre i confini della attuale Unione ed anche di quella allargata che presto seguirà.

In questi anni c'è stato un considerevole impegno delle istituzioni comunitarie, dei singoli Stati membri ed anche di una serie di organismi ed associazioni non governative, che si è estrinsecato in numerose iniziative;

nella sperimentazione concreta di varie forme e strumenti di cooperazione, che hanno coinvolto anche diversi parchi ed aree protette europee. Si tratta probabilmente, anzi sicuramente, della parte meno conosciuta e nota di una attività sovente "oscura", nascosta dietro una fitta rete di sigle e di acronimi che abbondano e che rimandano ogni volta a questa o quella sede, a questo o quel programma, a questo o quel finanziamento: un labirinto in cui è più facile perdersi che orientarsi e venire chiaramente a capo.

Se mai hanno avuto un senso - e ne hanno certamente avuto - parole quali "integrazione" e "partenariato", qui esse sono messe alla prova nella maniera più impegnativa. E ciò - come vedremo subito dagli esempi sui quali ci soffermeremo - riguarda in particolare anche i parchi e le aree protette, sebbene spesso neppure figurino tra gli ospiti di riguardo, ma appaiano solo come invitati.

Le problematiche della foresta mediterranea

questo il titolo di una recente pubblicazione curata dal direttore del Parco nazionale del Vesuvio, Carlo Bifulco, in cui si dà conto dei 6 Atelier che presero le mosse da una idea nata nel '97 a Marsiglia, concretizzatesi poi in un progetto Interreg IIC (Mediterraneo Occidentale-Alpi Latine) sottoscritto dalla Francia, dalle Regioni Campania e Provenza Alpi- Costa Azzurra, con la partecipazione del Parco del Vesuvio e della Comunità Valenciana. Si è trattato, per la Regione Campania, della prima esperienza di coordinamento nazionale di un progetto Interreg, anche se di modesta entità finanziaria. Una iniziativa che non è nata dai parchi, ma da una idea della Associazione internazionale Foreste mediterranee. Tra le ragioni che muovono questo progetto c'è la consapevolezza che la moltiplicazione dei luoghi in cui si decide della gestione dei territori complica le cose, in quanto frammenta gli approcci e può impedire ai decisori di cogliere le specificità delle situazioni. C'è in sostanza la consapevolezza - come viene detto esplicitamente- che "i gestori forestali sono attualmente sprovvisti di referenze riguardo la gestione durevole degli ecosistemi mediterranei". Verrebbe subito da osservare: "hai detto niente!" Tanto più che ad un certo punto, senza fronzoli e parafrasando una celebre affermazione sui generali e la guerra, si afferma che "la politica delle foreste mediterranee è troppo seria e importante per essere lasciata ai soli forestali". In verità lungo tutte le 170 pagine di questo libro, in cui si susseguono interventi e confronti volti a delineare i problemi e i rischi di questa foresta che riguarda un mare e tante coste culla di antiche civiltà, emergono insieme

ai tratti comuni anche le profonde differenze ambientali, ma non solo. All'occhio del profano, ad esempio, colpisce la discussione sul metodo con il quale vadano affrontati e "utilizzati" gli incendi e la funzione cui essi possono assolvere. A chi ogni estate fa i conti con quel che brucia in Liguria, in Sardegna e così via, è chiaro che persino la domanda appare strana: la sola risposta è che vadano ovviamente prevenuti e comunque, ove non ci si riesca, vadano il più rapidamente possibile contenuti e spenti. Ma non è così in altri paesi mediterranei, dove il fuoco è stato "gestito" per secoli. Insomma: "I paesi nordeuropei non sono coinvolti dalla stessa problematica degli incendi forestali. Sarebbe auspicabile che vi fosse una politica forestale mediterranea che colmasse le lacune in materia di legislazione europea sugli incendi, e che fosse adatta alle problematiche specifiche delle regioni mediterranee". E' solo un esempio, che però ci dà bene l'idea che un programma comune per la foresta mediterranea deve fare i conti con realtà ed esigenze diverse, perché anche il rapporto della foresta con le economie dei vari paesi e delle diverse regioni non è assolutamente lo stesso: in molti paesi mediterranei ormai foresta vuol dire soprattutto turismo e ricreazione; in altri pascolo, legname etc.

Emerge anche - ed è un altro punto da sottolineare - che vi sono problematiche che accomunano maggiormente paesi interni ed esterni alla Unione di quanto avvenga talvolta tra paesi membri. Ma su questo terreno l'Unione si muove ancora con difficoltà per cui 'le ricerche sulle foresta mediterranea dovrebbero corrispondere a bisogni regionali. Tuttavia i finanziamenti, a nord del Mediterraneo, dipendono da programmi europei che danno priorità diverse rispetto a quelle che effettivamente corrispondono alle problematiche regionali mediterranee. Sembrerebbe dunque necessario definire una politica mediterranea in materia di ricerca, la quale, attualmente, non è ancora chiaramente definita". E, nonostante esistano reti di ricerca strettamente

mediterranee (come *Silva mediterranea*) o riguardanti territori più vasti (EFI, IUFRO, MAB), non vi sono luoghi in cui siano dibattute le priorità della ricerca. Inoltre si può quasi sempre constatare un'assenza di un approccio multidisciplinare nei programmi di ricerca. Non può perciò stupire che - come numerose denunce della stessa Unione ci dicono avvenga in diversi altri campi - anche taluni interventi e finanziamenti risultino in più di un caso palesemente in contrasto con le finalità e gli obiettivi che pure si intendono perseguire nel Bacino mediterraneo.

Mettere bene in chiaro cosa si vuole è ovviamente la condizione indispensabile, ancorché non sufficiente, per evitare simili inconvenienti. Come Bifulco sottolinea, infatti, oggi in questa area accanto agli "spazi interessati da una pressione urbana o da una forte domanda sociale (spazi periurbani, parchi)" ve ne sono altri che sono interessati da "conflitti d'uso con il tradizionale utilizzo di selvicolture. Questi spazi s'inscrivono in una problematica di tutela, di conservazione e di accoglienza del pubblico".

Ad esigenze differenziate, per quanto riconducibili ad una realtà ambientale, geografica, storica e culturale che conserva forti intrecci e sinfonie, si deve rispondere con misure e interventi mirati. E' necessario dare la precedenza alla messa a punto di questi programmi, che devono poter contare su studi pluridisciplinari, appunto, e su forme e strumenti di cooperazione che oggi stentano a concretizzarsi per l'eccessiva dispersione. Tra le ipotesi formulate nei vari Atelier c'è anche quella di procedere sperimentando questi interventi in alcuni siti. Ciò eviterebbe di fare di ogni erba un fascio e di tenere conto che anche all'interno di singoli paesi - come sottolinea R. Cavallo per l'Italia - vi sono differenze non trascurabili, per cui in taluni casi: "la foresta riveste un ruolo importante per la qualità del paesaggio, e mentre in alcune regioni (Campania e Piemonte) si constata un interesse più marcato per la protezione civile (gestione della foresta per la gestione delle acque), in altre si

afferma l'importanza del sistema agrosilvopastorale (Umbria e ancora Piemonte)".

Non possiamo soffermarci su molti altri aspetti e profili che emergono dalla lettura di questo libro che naturalmente conferma - tra le molte affinità e le non minori differenze dei paesi che gravitano su questo bacino ricchissimo di biodiversità come di storia - quella fondamentale tra paesi comunque ricchi e avanzati e paesi che invece restano indietro. E se i primi devono fare i conti con gli inconvenienti e le contraddizioni di una crescita che, specialmente sulle coste, provoca danni ambientali considerevoli e crescenti, i secondi pagano lo scotto ambientale di un sottosviluppo non meno gravido di sperperi e degrado.

Dinanzi a questa complessa situazione, che non può non mettere in allarme tanto i paesi ricchi quanto gli altri, inducendoli finalmente a una sempre più diretta ed efficace cooperazione mediterranea, va anche detto che appare ancora troppo marginale, e comunque non chiaro, il ruolo dei parchi e delle aree protette.

Dalla lettura dei resoconti sembra che non siano poi così pochi coloro che ancora guardano all'intervento dei parchi come a dei "mummificatori" del paesaggio, che pretenderebbero di mettere un "fermo" ai sistemi biologici. Che lo si dica discettando sulla diversità della nozione di protezione rispetto a quella di conservazione non attenua appunto questa impressione: che il parco a cui si guarda e si pensa non sia quello di oggi. E se ciò da un lato ripropone la questione di fondo posta con questo quaderno - ossia quella di definire chiaramente in sede europea cosa debbono essere oggi i parchi e soprattutto cosa debbono fare - dall'altro lato conferma che i parchi non possono semplicemente aspettare di essere finalmente "abilitati" anche in sede europea a dire la loro. Che il progetto Interreg mediterraneo di cui parliamo veda il Parco del Vesuvio tra i protagonisti e i coordinatori è indubbiamente importante e incoraggiante. E' tuttavia innegabile che la lettura di questo preciso reso-

conto dei diversi passaggi mostra che sulla scena mediterranea la presenza dei parchi è ancora modesta e trascurabile. Lo è in particolare nei paesi più poveri, ma anche negli altri il quadro appare tutt'altro che brillante.

Questa presenza - si badi bene - non è una mera questione di bandiera. Quel settorialismo di cui la politica forestale è spesso prigioniera, tanto da far dire che non può essere lasciata alla sola responsabilità dei forestali, può essere superato soltanto se i soggetti chiamati a svolgere un ruolo di punta nelle politiche di cooperazione e integrazione sono per loro natura, ossia per finalità e gestione "non settoriali". E i parchi hanno proprio questa connotazione.

Ecco perché c'è da augurarsi che le prossime iniziative di questo progetto, grazie soprattutto al ruolo del Parco del Vesuvio, riescano a rendere sempre più incisiva la presenza e l'iniziativa dei parchi e delle aree protette.

La gestione delle aree protette nel Mediterraneo

Con il progetto sulle foreste mediterranee siamo stati introdotti ad alcune importanti problematiche del Bacino mediterraneo. Le aree protette vi hanno fatto capolino, rimanendo però -come abbiamo visto- sulla soglia o poco più. Non certo estranee ma non ancora protagoniste di prima fila.

Con il documento dell'UICN "Management of Protected Areas in the Mediterranean (Assessment and Opportunities of Network and Action Plans)" il quadro cambia. Lo scenario è lo stesso, ma non i protagonisti. Al centro della scena questa volta ci sono le aree protette. Cambia così anche la chiave di lettura della situazione. Attraverso le aree protette noi ci addentriamo nello stesso Bacino, con il suo carico di storia e di suggestioni già incontrato nel precedente capitolo, ma l'occhio questa volta spazia su tutto l'intreccio di problemi ambientali che fanno di questo mare un patrimonio unico e straordinario di biodiversità e di cultura. Le aree protette che vi operano e che -come vedremo - si presentano non sempre nella loro forma e forza più smagliante, agiscono come una telecamera, che consente di indagare su questa complessa realtà senza quelle limitazioni e parzialità che gli osservatori "settoriali" inevitabilmente presentano.

Scopo dichiarato del ponderoso documento (ponderosità che non giova purtroppo alla sua utilizzazione) del Centro per la Cooperazione Mediterranea dell'UICN, che nel marzo scorso ha tenuto a Murcia una conferenza sull'argomento, è quello di rilanciare una azione integrata delle aree protette

nella regione mediterranea, sulla linea recentemente riproposta al Congresso di Durban. Sul termine "integrata" va posto ancora una volta l'accento perché già nella introduzione sono richiamati come punti di riferimento: la Convenzione di Barcellona, le Riserve della Biosfera, i siti Ramsar, Natura 2000, Emerald Network, Parks for Life, la Carta del Cilento, MedWet, the Pan-European Biological and landscape Diversity Strategy, le iniziative di Europarc ed altre NGO (WWF etc).

Il che conferma quelle nostre preoccupate osservazioni sui rischi di perderci nella selva degli acronimi e degli incastri che rendono ardua qualsiasi gestione integrata.

Passando al merito delle questioni, il documento opportunamente richiama -quasi a mettere subito sull'avviso il lettore - che nella regione mediterranea le aree protette coprono il 7,5% delle originarie superfici vegetazionali, con notevoli differenze tra paese e paese: dal 33% di Cipro, al 9-14% di Slovenia, Croazia, Spagna e Francia, a meno del 3% degli altri paesi non UE.

Le aree protette coprono in questo bacino solo il 3% delle aree costiere e meno dell'1% della superficie marina gode della tutela delle riserve. Di queste la maggior parte sono piccole e piccolissime, con il 41% del totale sotto i 1000 ettari. Solo il 25% superano i 10.000 ettari e appena il 15% sono strettamente marine. Di queste, però, oltre il 90% riguarda il nord-est del Mediterraneo.

Sono dati che inducono, prima ancora di addentrarci nell'esame del documento, ad una preliminare osservazione: mentre l'Unione registra complessivamente una crescita davvero notevole di parchi ed aree protette, lo stesso non si può dire per l'insieme del Bacino mediterraneo, neppure dei paesi europei, che pure fanno decisamente la parte del leone rispetto agli altri. In sostanza, coste e mare registrano un passo notevolmente e nettamente più lento del restante territorio nella istituzione di aree protette, fino a rallentare in maniera allarmante in quelle realtà più

povere che pure non hanno minor bisogno di protezione e di tutela dei loro ambienti. Permane, insomma, una debolezza complessiva, naturalmente con delle eccezioni che possono giocare un ruolo prezioso, ma che non attenuano il ritardo complessivo. Un quadro che va ovviamente spiegato e soprattutto cambiato e che tuttavia aiuta anche a capire molte delle ragioni dei ritardi che il documento denuncia. Per dirla più chiaramente: è questo un caso palese in cui si ha conferma che taluni obiettivi della stessa Unione Europea, per essere efficacemente perseguiti, debbono poter contare su un robusto e funzionante sistema di aree protette che richiede, del pari, un più incisivo e diretto impegno di tutte le istituzioni, a cominciare da quelle sovranazionali. Non è - anche se potrebbe sembrare - il cane che si morde la coda: è più semplicemente la conferma che la crescita e una adeguata gestione delle aree protette richiede un intervento diretto e sempre più esplicito e concreto di tutti i livelli istituzionali. Là dove questo governo è più debole, più fragili sono anche le aree protette. Questa è la pura e semplice verità che il documento conferma nella maniera più netta.

Una verità - va aggiunto subito - che non riguarda esclusivamente i paesi più poveri, che arrancano faticosamente e ai quali deve giungere il massimo aiuto, ma anche paesi come il nostro che - lo vedremo meglio più avanti - hanno anch'essi non poca strada da fare per mettersi in questo comparto al passo con le nuove domande ed esigenze.

Seguire il documento nella sua puntuale analisi sui "gaps and needs" delle aree protette nelle diverse aree mediterranee non è qui possibile, se non per sommi capi. Ciò che emerge è che tra le debolezze che affliggono soprattutto talune aree - ad esempio il Nord Africa - troviamo la scarsa consapevolezza del valore dei parchi, una gestione poco efficace, un personale insufficiente e non sufficientemente preparato, una legislazione inadeguata, la pochezza delle risorse finanziarie.

Per aiutare i paesi rimasti più indietro si auspica giustamente una maggiore cooperazione, a cominciare dai paesi vicini e dalle aree protette transfrontaliere. Ma già qui noi incontriamo problemi che, senza doverci spostare verso quelle aree del mondo, risultano anche da noi ardui e, diciamo pure, irrisolti. E' pur vero che da noi vi sono parchi che da tempo collaborano con quelli di paesi contigui, ad esempio in Valle d'Aosta e in Piemonte. Ma quando si pensa al Monte Bianco, al Monte Rosa e, ancor più concretamente, al cosiddetto "Santuario dei cetacei" o alle Bocche di Bonifacio, chi può dire che le istituzioni sovranazionali o gli Stati interessati stiano facendo interamente e con continuità e convinzione la loro parte? Ecco perché, anche quando parliamo degli "ultimi" è bene non dimenticare che pure i "primi", in questo panorama effettivamente ineguale e differenziato, non se la possono prendere comoda o considerarsi comunque in regola.

Il bilancio critico riguarda una serie di strumenti e progetti che, a vario titolo, coinvolgono i paesi del Bacino mediterraneo. Talvolta si tratta delle aree marine (Convenzione di Barcellona) in altri casi - vedi la dichiarazione del Cilento del 1999 - l'obiettivo è quello di rafforzare le aree protette sia degli ecosistemi montani che marino-costieri. Puntualmente ciò che emerge è la diversa velocità e capacità di risposta delle varie aree geografiche, ma anche i ritardi ben conosciuti che non risparmiano né i paesi più avanzati né gli altri. La gestione, le risorse, le normative appaiono infatti - nonostante gli innegabili progressi - ancora inadeguate rispetto alle finalità dei vari progetti. Le differenze, cioè, non cancellano il fatto che molti dei problemi sono qualitativamente coincidenti per le diverse aree. E non è certo un caso che i risultati migliori siano stati conseguiti ovunque ogni qualvolta si è riusciti a coinvolgere direttamente e sistematicamente le popolazioni, i vari interessi in gioco. L'esempio più significativo è probabilmente quello di Life Natura, che ha realizzato

605 progetti per un valore di 470 milioni di euro. Si dirà - ed è vero - che in fondo si tratta del segreto di Pulcinella, tanto è evidente che la chiave di volta per il successo di qualsiasi progetto dei parchi è ormai il coinvolgimento delle popolazioni.

Ciò che è meno scontato e chiaro è che questo coinvolgimento, questa capacità di confrontarsi sulle cose da fare e di concordare come farle, non richiede solo generiche volontà e disponibilità. Esse sono indispensabili naturalmente, ma non sufficienti. Quella che occorre maggiormente, infatti, è una forte capacità di gestione, di progettazione e - diciamo pure - di "governo" dei parchi e delle aree protette che oggi rimane, invece, specialmente in determinati territori, assolutamente inadeguato per volontà politica, per scarsità di mezzi e per una gestione confusa di norme non sempre chiare. Qui, per uscire da una certa genericità - un rischio che accompagna sempre l'esame di documenti così ampi e complessi - potremmo soffermarci sulla situazione del nostro paese. Il documento registra per l'Italia 47 riserve marine, segnalando come meritevoli di menzione per l'efficacia della gestione Ustica e Miramare, anche per la loro collaborazione con le ONG. Menzione che è la stessa ormai da anni, nonostante nel frattempo alle due più note riserve se ne siano aggiunte numerose altre. Non solo, ma dopo le vicende incredibili di Ustica, Miramare "restò sola", tanto che a Durban è stata proposta come esempio delle esperienze del nostro paese, a conferma di una situazione incredibile.

Ad oltre 20 anni dalla prima legge sul mare il nostro paese non è infatti ancora in grado di presentare, accanto alla encomiabile esperienza del WWF, altre significative realtà, riuscendo in compenso a mettere nei guai Ustica. Tanto è vero che quando il documento segnala alcune iniziative e programmi che coinvolgono, ad esempio, 13 aree marine di particolare interesse transnazionale, l'Italia vi compare con il Santuario dei cetacei che, dopo la tardiva approvazione dei protocolli, rimane di fatto

fermo al palo. Ma se in questo caso possiamo mettere nel conto, come circostanze in qualche modo attenuanti, le difficoltà derivanti dal dover gestire la speciale riserva marina d'intesa con altri due paesi, per le altre aree marine cade anche questa giustificazione.

Intanto perché a giudicare anche dagli ultimi decreti istitutivi di aree protette marine, in Sicilia e Sardegna l'affidamento della gestione viene ancora una volta rimandato ad un atto successivo. Chi ha presente i precedenti sa perfettamente che, quasi sempre in passato, tra il provvedimento istitutivo della riserva e quello per la istituzione dell'organo gestionale sono passati tempi infinitamente e inspiegabilmente lunghi. Non solo, ma ai danni derivanti dalla separazione dei due provvedimenti si aggiungono quelli ancor più gravi del tipo di ente. A parte il fatto che anche in casi in cui il buon senso avrebbe consigliato l'affidamento della gestione della riserva al parco terrestre già esistente e contiguo, si è preferito ricorrere a gestioni separate con tanto di Ente, Commissione di Riserva e con facoltà di istituire pure un Comitato Scientifico. Una architettura barocca che non si ritrova in nessun parco terrestre anche di dimensioni enormi e che, sempre diversamente dai parchi terrestri - quindi dai criteri generali fissati dalla legge quadro - non coinvolge su un piano di pari dignità TUTTI i livelli istituzionali. Il che spiega perché il Ministero fortissimamente volle, con la legge 426 del '98, escludere solo per le aree marine le Regioni a statuto ordinario dall'intesa riservata (obtorto collo) unicamente alle Regioni a statuto speciale. Il Ministero voleva mano libera di agire nella perdurante confusione, anche classificatoria (che differenza esiste tra una riserva marina, un'area protetta marina, un parco marino?) come più gli aggrada, qui includendo e là escludendo questo o quell'ente, quasi che le aree protette marine non debbano poter contare, al pari di tutte le altre, sulla "leale collaborazione" istituzionale. E non è certamente un caso che la delega onnicomprensiva richiesta dal governo per mette-

re mano a tutto il comparto ambientale - incluse materie che non appartengono alla sua esclusiva competenza - non includa, oltre all'inquinamento acustico, il mare: evidentemente al Ministero le cose vanno bene così.

E qui troviamo uno dei nodi sui quali il documento si sofferma criticamente: la gestione inadeguata, che rappresenta una delle cause maggiori dei ritardi che si registrano in tutto il Bacino. Ma inadeguata gestione non sta a significare semplicemente carenze organizzative e di personale, pur trattandosi ovviamente anche di questo, se si pensa che in Italia le spese del personale delle riserve marine sono state generosamente scaricate sui piccoli Comuni.

Ciò che emerge dal documento UICN è la difficoltà di mettere a fuoco, nelle aree marino-costiere, i grandi temi della biodiversità, degli eccessi della pesca, della necessità di intervenire sulle coste ma anche in alto mare. Sono i nodi irrisolti di quella "gestione integrata delle coste" voluta dalla Unione e che però, come denuncia da tempo la stessa Comunità, incontra una fredda accoglienza. Ebbene, se andiamo a vedere cosa succede da noi non si fatica a scoprire che proprio queste grandi questioni sono assenti dal dibattito, dall'impegno sulle aree protette marine. L'unico sforzo che si avverte è quello di dimostrare che in fondo con l'area protetta non si vogliono porre troppi vincoli e quindi, in soldoni, non si vuole rompere le scatole a nessuno. Con questo curioso risultato: che l'elenco dei vincoli che accompagna di norma la istituzione di qualsiasi area protetta sembra subito smentito, in tutto o in parte, appena si passa alle misure concrete. Anche i perduranti e colpevoli silenzi sul "Santuario dei cetacei" trovano qui la loro spiegazione. Perché, come si vide un paio d'anni or sono al seminario tenutosi all'Acquario di Genova, esso ha un senso se affronta queste delicate questioni ormai improcrastinabili. Invece l'unico intervento normativo di qualche rilievo in questo campo

ha riguardato la nautica, ossia la riduzione delle penalizzazioni per chi commette incolpevolmente infrazioni dovute al ritardo dell'area marina a mettere le boe e a tracciare i confini della riserva. Misura giusta; ma è curioso che non si accompagnino con altro questi interventi, dai quali all'area marina non viene niente di utile.

Anzi, nonostante l'unificazione in sede ministeriale della gestione dei parchi terrestri e marini, si continua a pensare a gestioni separate anche in realtà come quelle del Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano, al quale si vorrebbe negare la gestione delle aree marine in via di istituzione.

Evidentemente non si vuole imparare niente dagli errori del passato e soprattutto dalle esperienze europee, che da tempo dimostrano non solo che si può, ma che si deve gestire unitariamente ciò che, come il mare e la terra, è unito, qualsiasi cosa ne pensino i ministeri e le burocrazie.

Non stupisce, dinanzi a questa situazione, che anche al congresso di Durban la nostra presenza sia stata di terza fila rispetto a paesi anche a noi vicini. Sul significato di questa nostra "assenza" si vedano le numerose osservazioni critiche: da quelle di Giuliano Tallone della LIPU sul giornale on-line di Federparchi, a quelle di autorevoli studiosi come Luigi Boitani, a quelle di Giulio Ielardi, che ha curato sull'argomento un ampio servizio per la rivista "Parchi".

Critiche che investono le stesse associazioni del nostro paese - perché non dedicano sempre alle tematiche della biodiversità e della protezione della natura quella attenzione che invece si riscontra negli USA e in altri paesi europei - ma che riguardano soprattutto il Ministero per il pessimo uso - o non uso - dei pur autorevoli studi che nel nostro paese vengono compiuti e che sono stati presentati sia alla Conferenza di Torino che a Durban. Inutile dire che la questione riguarda l'intero sistema dei parchi, ma che questa sottovalutazione è clamorosa nel caso delle aree mari-

ne. La loro crescita, ancorché lenta e a singhiozzo, non riesce infatti a innescare un processo virtuoso che consenta loro di fare massa critica, di uscire da una marginalità che le confina in un canto e che non fa neppure notizia se non per qualche "pasticcio". E la causa prima è questa gestione "alla carta" che impedisce loro di costruire degli obiettivi capaci di raccordarsi con quelle tematiche generali su cui si sofferma il documento e di cui si è parlato e si parla dopo Durban.

Il mondo delle aree protette marine rimane insomma asfittico, confinato in una poco esaltante vicenda locale, mal gestita e subalterna ad una burocrazia ministeriale assai poco illuminata. Qui si raccolgono - anche questo va detto - i frutti avvelenati di una campagna che ha teso a presentare le aree protette come organismi del tutto ordinari, costosi e improduttivi. Quello per cui erano state e sono istituite è diventato - alla luce di questa campagna - assolutamente secondario e alla fin fine trascurabile. Il prezzo più alto stanno pagandolo proprio le aree marine che, diversamente dalle altre, non sono mai riuscite a decollare davvero, a rendersi visibili e a caratterizzare nel panorama nazionale una loro chiara funzione. Per molti versi quella delle aree marine rimane una vicenda quasi clandestina, sicuramente estranea a quel dibattito generale che impegna in molte sedi internazionali esperti e istituzioni.

Con queste considerazioni non ci siamo affatto allontanati dai temi posti dal documento, perché quello che abbiamo appena detto è quanto viene ribadito con forza e nettezza dall'UICN che individua esattamente in questa carenza di chiarezza negli obiettivi, di scarsità di risorse, di personale, di strumenti di gestione adeguati e incisivi, la causa dei ritardi che si registrano nel Bacino del Mediterraneo e che non risparmiano nemmeno le realtà più avanzate.

Qui si gioca, come è stato detto anche a Durban, una partita delicatissima. Perché

mentre da un lato esiste il fondato timore che la protezione della biodiversità sembri restringersi in troppi casi alle sole aree protette (da cui la parola d'ordine del Congresso mondiale di andare "oltre i confini"), dall'altro essa appare a rischio anche in molte aree protette. Il che ci riporterebbe ad una discussione datata, al periodo in cui l'istituzione delle aree protette era contestata anche con l'argomento che così tutti gli altri territori, non specificamente protetti, si sarebbero lasciati in balia degli eventi. Peggio: mentre diviene sempre più chiaro che l'area protetta non è e non deve essere un'isola, rischia di indebolirsi l'efficacia dell'azione di protezione, tanto all'interno quanto all'esterno delle aree protette, considerate evidentemente strumenti da impiegare per altri e impropri fini.

Se, come sembra, il nostro paese ospiterà il prossimo anno una iniziativa dell'UICN su questi temi, c'è da augurarsi che il Ministero, in collaborazione con le altre istituzioni e i parchi, voglia correre ai ripari e mettersi finalmente in regola, preparandosi all'incontro non come si è preparato per Durban.

E tra le questioni non secondarie poste dal documento, sulle quali sarà bene riflettere - prima di quell'appuntamento - anche da noi, vi è quella della comunicazione e della informazione. Anche su questo fronte l'Unione Europea è da tempo impegnata in uno sforzo, anche finanziario, per mettere in campo progetti e iniziative indispensabili alla realizzazione degli obiettivi generali. Non è necessario essere animati da spirito polemico per dire che anche qui il nostro paese registra ritardi e omissioni impressionanti. Le strutture ministeriali appaiono ancora un presidio sospettoso e coriaceo a qualsiasi richiesta di informazione, quasi che gli atti siano per principio "secretati". Ora, come ha detto efficacemente un filosofo della scienza: "la non comunicazione è un disvalore". E lo è in particolare per questi problemi, sui quali abbonda la disinformazione.

Agricoltura, ruralità e il PIT dei Nebrodi

L'agricoltura, nelle tematiche finora trattate, occupa un posto di grandissimo rilievo strategico, sia nei paesi in via di sviluppo sia in quelli dell'Unione, dove la PAC assorbe - tra polemiche e ricerca defatigante di intese e accordi - una parte rilevantissima della spesa comunitaria. Negli ultimi tempi si è andati prendendo sempre maggiore coscienza che questa politica così onerosa è anche tra le cause prime di tanti danni ambientali e di distruzione della biodiversità in Europa. Da qui la ricerca faticosa di correttivi, volti a introdurre incentivi per politiche che, anziché ad un esasperato produttivismo, puntino ad un recupero della ruralità e alla sostenibilità.

La strada è quella giusta, ma è tutta in salita. Anche in recenti iniziative del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali - come quella dell'ottobre 2003 in cui si è fatto un bilancio degli interventi FEOGA previsti nei Programmi operativi Regionali Obiettivo1 e della attuazione degli interventi della iniziativa comunitaria LeaderPlus - si è avuta conferma delle difficoltà a spostare l'asse della bussola, pur in un quadro che registra qualche passo in avanti. Vi sono difficoltà a concentrare le risorse finanziarie su un numero ristretto di piani per renderli più efficaci; negoziati che vanno troppo per le lunghe; una perdurante lentezza, specialmente delle regioni Obiettivo1, nell'emanare i bandi (tanto che la Sicilia ancora non vi aveva provveduto). Per il FEOGA c'è un miglioramento nella spesa dedicata allo sviluppo rurale, in particolare per le misure - come le infrastrutture rurali, la gestione delle risorse idriche e la tutela del-

l'ambiente - che prevedevano progetti a carattere infrastrutturale. Sono dati da apprezzare e tuttavia piuttosto lontani - specialmente in certe regioni - dal dare il senso di una svolta netta, che collochi l'agricoltura al centro di una politica indirizzata, più che al prodotto, al territorio e all'ambiente.

Anche per questo merita attenzione, e una speciale menzione, l'esperienza in corso al Parco dei Nebrodi, in Sicilia. La gestione, da parte di un parco, di un PIT (il n. 33, considerato un numero fortunato) che coinvolge oltre 40 comuni, che associa istituzioni i privati anche fuori dal perimetro dell'area protetta, presenta molti aspetti di novità che debbono far riflettere anche fuori dall'isola. In tanto perché è la prima esperienza siciliana che punta alla creazione di un distretto rurale secondo le modalità della legge di riorientamento dell'agricoltura del 2001 e della revisione a medio termine della PAC del 2004.

Secondo uno slogan che sottende criteri innovativi oggetto di molti studi, si vorrebbe passare "dallo sviluppo del territorio" al "territorio dello sviluppo", ossia alla costruzione di sistemi locali. Il PIT mira infatti a patti integrati con sufficiente massa critica, sia finanziaria che organizzativa, in grado - ed è questa la sua originalità - di realizzare una rivalutazione patrimoniale dell'area, con la costruzione di un Distretto Turistico Rurale. Alla base vi è la ricerca e la messa a punto di strumenti intersettoriali convergenti, con il coinvolgimento delle comunità. Un coinvolgimento "reale" e non "cartolare", come dice il presidente del Parco, Marcello Fecarotti, nella sua introduzione ad un volume di oltre 400 pagine dedicato a questa esperienza. Il tutto con un sostegno di 50 milioni di euro. Il PIT interviene su 4 ambiti territoriali omogenei organizzati in 3 macroprogetti ordinatori.

Si noterà - anche da questa sommaria presentazione - la complessità e al tempo stesso la chiara determinazione a "tenere insieme", con ben 35 iniziative o aggregati di iniziative, una platea di attori su un territorio esteso e diversificato che non può certamente risultare semplice.

Ecco: al centro di questa complessa operazione, connessa a provvedimenti comunitari in cui ricorrono sempre più frequentemente termini con i quali ormai abbiamo grande dimestichezza (integrazione, interdisciplinarietà, etc.), c'è un parco regionale.

Sicuramente qualcuno ne sarà sorpreso. E lo sarà forse anche di più se leggerà il libro ricordato, in cui una serie di contributi di notevole livello sviscerano problematiche legate all'economia, al rapporto locale/globale, alle tradizioni culturali. Si può capire che qualcuno si chieda cosa c'entri, tutto questo, con un parco. E a maggior ragione che se lo chieda dopo le roventi polemiche sui parchi "portatori non sani" di vincoli. Ebbene, sono proprio esperienze di questo tipo (purtroppo ancora non così diffuse come vorremmo) che offrono l'esempio più convincente e meno anomalo del ruolo di un parco oggi.

Un parco protagonista di politiche non più soltanto nazionali, non più soltanto legate a taluni aspetti ambientali, ma che in una politica fortemente 'attiva' e a tutto campo ridefinisce le sue finalità e il suo ruolo. Ecco quell'andare "oltre i confini" di cui si è parlato a Durban.

Se un parco punta decisamente e con strumenti coordinati alla integrazione fra agricoltura, ambiente e nuove forme di turismo per riposizionare l'agricoltura all'interno dello spazio rurale, è comprensibile che qualcuno ne resti sorpreso. L'esperienza dei Nebrodi però lo aiuterà a capire che di sorprendente c'è solo la persistente difficoltà a capire cosa è accaduto in questi anni. C'è anche da augurarsi che questa esperienza, insieme alle altre che si stanno facendo in altri parchi non solo italiani, convinca le istituzioni e la burocrazia dell'Unione che lo spazio e la considerazione riservata in sede sovranazionale ai parchi in Europa è da riconsiderare, rivedere e correggere. Se ciò avverrà sarà merito anche di azioni e iniziative come quella dei Nebrodi.

CONCLUSIONE. COME ARMO- NIZZARE LE POLITICHE DELL'UNIONE PER I PARCHI E LE AREE PROTETTE

Da quanto abbiamo detto e cercato di documentare emergono con incontestabile evidenza due importanti elementi, che sono del resto quelli che ci hanno convinti della opportunità di intervenire con questo quaderno.

Il primo è senza ombra di dubbio la crescita diversificata ma ovunque significativa di parchi e aree protette. Un processo che ha conosciuto momenti particolarmente intensi in questi anni specialmente in alcuni paesi, senza però escludere nessuno degli altri. Nel complesso possiamo senz'altro affermare che sia i paesi già membri dell'Unione sia quelli che lo saranno presto, portano in dote alla nuova comunità un ricco patrimonio di aree protette, in cui è racchiusa una parte tra le più straordinarie della nostra ricchezza ambientale, di cultura, tradizioni, natura, paesaggio e storia.

Ciò che oggi urge - prima ancora di accrescere ulteriormente questo territorio protetto, gestito con strumenti e norme talvolta affini ma più spesso assai differenziate anche all'interno dei singoli paesi - è riuscire ad armonizzare al massimo questi vari soggetti; metterli in rete; precisarne e ridefinirne meglio

le finalità a livello dell'Unione.

Come abbiamo visto i parchi e le altre aree protette europee in questi ultimi anni si sono avvalsi, direttamente o indirettamente, di misure, programmi, direttive dell'Unione. Ma questi interventi - sia quelli derivanti dalla Direttiva Habitat che quelli dei settori agricoltura, turismo o altro - non hanno riguardato specificamente parchi e aree protette, se non limitatamente ai SIC e alle ZPS. Negli altri casi i parchi vi hanno potuto accedere senza rientrare segnatamente tra i soggetti previsti. In sostanza, mentre nelle realtà nazionali ormai parchi e aree protette sono considerati dalle rispettive leggi statali e regionali soggetti privilegiati nei finanziamenti per progetti finalizzati alla protezione della natura, della biodiversità e del paesaggio, a livello dell'Unione questo ancora non avviene. L'Unione, fino a questo momento, è intervenuta e interviene esclusivamente con le Direttive Habitat e Uccelli, il cui raggio d'azione - come abbiamo visto - è molto circoscritto. Tanto è vero che, da un esame dei programmi settoriali più importanti a forte impronta ambientale, risulta chiaramente e significativamente che i parchi e le aree protette non sono mai espressamente citati e indicati, salvo rare eccezioni che comunque si limitano a parlare genericamente di "territori protetti". Ben diversa è invece la situazione nella maggior parte dei paesi europei. In molti di essi sia gli interventi diretti che quelli settoriali a forte connotazione ambientale, includono e prevedono di norma fra i soggetti beneficiari - e non solo implicitamente bensì con precisi e chiari riferimenti e compiti - i parchi e le aree protette.

Più che due binari paralleli quelli seguiti dall'Unione e quelli seguiti dagli Stati membri risultano binari a scartamento differenziato. Alla lunga questa discrasia non può non produrre effetti divergenti con ricaduta negativa su tutti i programmi comunitari che non riusciranno a coinvolgere e impegnare adeguatamente e unitariamente il complesso delle aree protette europee.

Da qui l'urgenza di procedere rapidamente alla messa in opera di iniziative e atti politici, istituzionali, normativi e culturali volti ad armonizzare, sintonizzare l'impegno dell'Unione e quelli degli stati membri in un campo che resta in larga misura fuori dagli orizzonti degli interventi sovranazionali.

Come ciò possa avvenire, attraverso quali modalità e strumenti non sta a noi naturalmente suggerire le soluzioni più efficaci. Stando a quanto è stato ribadito, anche recentemente, in documenti ufficiali dell'Unione, è indubbio che un "Libro verde" potrebbe costituire una valida base di confronto politico e culturale in tutte le sedi sovranazionali e nazionali con il coinvolgimento in forme varie e differenziate dei numerosi soggetti interessati. Uno strumento efficace per avviare su scala europea - e sarebbe la prima volta - un confronto non esclusivamente tecnico sul ruolo dei parchi e delle aree protette. Un campo finora riservato esclusivamente, e non sempre adeguatamente, alla riflessione e alla elaborazione di strutture e organismi tecnici o universitari, potrebbe e dovrebbe coinvolgere finalmente TUTTI i livelli istituzionali: da quelli locali a quelli sovranazionali.

Recenti e importanti appuntamenti internazionali, come quello di Durban, offrono al riguardo un materiale copioso e aggiornato in questa materia, di cui il nostro continente deve sapersi avvalere con tempestività e sensibilità culturale. In due direzioni soprattutto. La prima direzione: con una iniziativa che, al pari della Direttiva Habitat, individui e definisca le finalità e gli obiettivi dei parchi e delle aree protette europee, lasciando che siano poi gli Stati membri a decidere come ciò debba avvenire, facendo salvi naturalmente i principi e criteri di sussidiarietà riconfermati e rafforzati anche dal progetto di Costituzione europea. Agli indirizzi e alle finalità di questa direttiva - o strumento equivalente - dovrebbero ispirarsi e attenersi tutti gli interventi comunitari e degli Stati.

La seconda direzione, strettamente connessa alla prima, attiene invece ai programmi e pro-

getti di settore. Tutti, e specialmente quelli a più forte e rilevante impatto ambientale (agricoltura, suolo, turismo, coste, etc.) dovrebbero sempre e coerentemente prevedere il coinvolgimento diretto dei parchi e delle aree protette in un ruolo "unificante", di antidoto alle troppe spinte e ai tanti scivolamenti settoriali che oggi sono causa di sprechi finanziari e di sostegno a interventi che risultano ambientalmente insostenibili.

L'interesse suscitato dai documenti e dalle iniziative della Federparchi, sia nelle altre associazioni dei parchi che in quelle ambientaliste e sociali, sia nelle sedi istituzionali dell'Unione che in quelle nazionali, ci portano a considerare che le questioni poste abbiano una loro valenza e merito di essere approfondite.

Per parte nostra cercheremo con una serie di iniziative di promuovere ulteriormente questo dibattito non solo sul piano nazionale. Siamo certi che non mancherà innanzitutto l'impegno e l'iniziativa dei parchi e delle aree protette.