

DOMENICO NICOLETTI

PARCHI D'EUROPA

Premessa. – Nel capitolo dedicato all'illustrazione degli “Obiettivi generali e struttura del piano”, il documento del PNRR fa più volte riferimento allo *European Green Deal*, sottolineando come uno dei sei pilastri – quello della transizione verde – previsti dal *NextGenerationEU* discenda proprio da esso tanto che, si legge: “Gli Stati membri devono illustrare come i loro Piani contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall'Unione. [...] Il Piano deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati a livello UE anche attraverso l'uso delle tecnologie digitali più avanzate, la protezione delle risorse idriche e marine, la transizione verso un'economia circolare, la riduzione e il riciclaggio dei rifiuti, la prevenzione dell'inquinamento e la protezione e il ripristino di ecosistemi sani”.

La Commissione europea, in attuazione del *Green Deal UE*, il 20 maggio 2020, ha adottato una comunicazione sulla “Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 – Ripartire la natura nelle nostre vite”¹.

Tra i punti chiave della Strategia, destinare il 30% delle terre e dei mari della UE ad aree protette. Di fatto, la sezione 2.1 della Strategia riconosce che le aree protette sono importanti strumenti per la conservazione della biodiversità e che la rete esistente di aree protette non è sufficientemente ampia per la sua salvaguardare.

Per la prima volta la UE prende atto della capillare rete delle aree protette nei paesi UE, rispetto all'impegno con le Direttive Habitat e Uccelli sui quali è fondato il progetto di Rete Natura 2000, istituita per garantire il mantenimento a lungo termine dello stato di conservazione soddisfacente degli habitat e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario, che come descritto nella strategia, copre attualmente il 18% del territorio e l'8% del mare nell'UE, con un ulteriore 8% del territorio e il 3% del mare coperti da regimi di protezione nazionale. Di questi, la

¹ Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 (https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_it).

Strategia della biodiversità 2030 della UE prende atto che solo il 3% della terra e l'1% del mare sono rigorosamente protetti. È importante notare che esiste una grande variazione tra gli Stati membri per la copertura terrestre di Natura 2000, che va dall'8% in Danimarca al 38% in Slovenia. La situazione è simile per la copertura marina di Natura 2000 e anche la copertura dei diversi ecosistemi varia in modo significativo.

In Italia, il sistema delle aree di tutela ambientale è formato dall'integrazione e sovrapposizione delle Aree protette nazionali e regionali, regolamentate a diverso livello dalla legge n. 394 del 1991 e dalla Rete Natura 2000 che stenta ad avere un carattere strutturale nel quadro delle Reti Ecologiche Italiane. Nel complesso, il sistema delle Aree Protette nazionali e regionali (dato EUAP, 2010), insieme alla rete Natura 2000 (aggiornato a dicembre 2020), copre attualmente più del 20% della superficie terrestre nazionale e l'11% della superficie marina di giurisdizione italiana (acque territoriali + ZPE)².

La Strategia della biodiversità europea 2030 si pone quindi l'obiettivo di istituire una rete naturale transeuropea coerente ed integrata, per proteggere legalmente almeno il 30% del territorio, comprese le acque interne, e il 30% del mare nell'UE, di cui almeno un terzo (10% di terra e 10% di mare) da proteggere rigorosamente con significativi finanziamenti dedicati e integrati nei fondi strutturali regionali, la PAC ed altre importanti iniziative come "Farm2Fork-dal Produttore al Consumatore" anche se presentano diverse incongruenze sul tema della tutela della biodiversità su cui auspichiamo si possa intervenire nella fase di attuazione e di varo dei provvedimenti ad esso collegati. Questi obiettivi sono stati accolti favorevolmente dal Consiglio dei ministri dell'UE nelle sue conclusioni di ottobre 2020³.

I nuovi criteri per la designazione delle aree protette UE. – Il 28 gennaio 2022, la Commissione UE ha presentato nuove linee guida per l'identificazione, gestione e monitoraggio delle aree protette⁴. Si tratta di

² Ministero della Transizione Ecologica (<https://www.mite.gov.it/aree-protette>).

³ Consiglio dei Ministri dell'UE (<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/10/23/council-adopts-conclusions-on-the-eu-biodiversity-strategy-for-2030/>).

⁴ Documento di Lavoro della Commissione "Criteri e linee guida per la designazione delle aree protette" (https://ec.europa.eu/environment/publications/criteria-and-guidance-protected-areas-designations-staff-working-document_en).

criteri concepiti per raggiungere l'obiettivo indicato dalla "Strategia UE sulla biodiversità", cioè proteggere il 30% della terra e del mare dell'UE entro il 2030. Un terzo di queste, aree ad altissima biodiversità e valore climatico, dovrebbero essere sotto stretta protezione. Le linee guida hanno lo scopo di aiutare gli Stati membri a sviluppare una rete transnazionale coerente ed integrata per l'identificazione e la designazione di aree protette aggiuntive, dato che l'attuale rete di aree legalmente protette non è sufficientemente ampia per salvaguardare la biodiversità a livello dell'UE.

Ulteriori designazioni di territori sotto tutela, sottolinea una nota della Commissione europea, aiuteranno a completare la rete Natura 2000 e ad ampliare i regimi di protezione nazionali. Tutte le aree protette dovranno avere obiettivi e misure di conservazione chiaramente definite.

Le linee guida, oltre a citare gli strumenti e le azioni di monitoraggio e le specifiche indicazioni per l'attuazione delle misure di conservazione delle direttive "Habitat" e "Uccelli", ribadisce che gli obiettivi di conservazione e le misure per realizzarli rappresentano il primo passo fondamentale per garantire l'efficacia delle aree protette. Gli obiettivi di conservazione dovrebbero essere SMART⁵, ossia basati su una solida conoscenza scientifica e sulle esigenze ecologiche di ciascuna area.

Quando gli obiettivi e le misure di conservazione sono definiti e posti in attuazione, è importante valutare l'efficacia della gestione delle aree protette per tenere traccia dei progressi verso gli impegni della Strategia e apportare gli adeguamenti necessari. Oggi, la maggior parte dei sistemi che valutano l'efficacia della gestione si basano sul quadro della Commissione mondiale per le aree protette dell'Unione internazionale per la conservazione della natura (IUCN-WCPA)⁶. I metodi più utilizzati includono lo strumento di gestione rapida e prioritaria per la valutazione e l'assegnazione di priorità dello strumento di gestione dell'area protetta (RAPPAM)⁷ e lo strumento di monitoraggio dell'efficacia della gestione (METI)⁸, entrambi utilizzati occasionalmente da alcuni Stati membri

⁵ Gli obiettivi sono SMART se sono "specific, measurable, achievable, realistic and time-bound".

⁶ IUCN World Commission on Protected Areas (<https://www.iucn.org/commissions/world-commission-protected-areas>).

⁷ Ervin J. (2003) *Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management (RAPPAM) Methodology*, (<http://assets.panda.org/downloads/rappam.pdf>).

⁸ (<https://www.iucn.org/news/protected-areas/202112/management-effectiveness->

dell'UE per valutare l'efficacia della gestione dei Siti Natura 2000 o loro aree protette a livello nazionale. Inoltre, strumenti come la “Green List IUCN” delle aree protette⁹ possono aiutare gli Stati membri a valutare l'efficacia della gestione e della governance delle aree protette.

Di rilevante interesse l'approccio delle aree “*Other Effective area-based Conservation Measures*” (OECM)¹⁰ definite come aree geograficamente diverse da un'area protetta, che è governata e gestita in modo da ottenere risultati positivi e duraturi a lungo termine per la conservazione *in situ* della biodiversità, con funzioni e servizi ecosistemici associati e, ove applicabile, culturale, spirituale, valori socio-economici e altri rilevanti a livello locale¹¹.

Anche per queste aree, le linee guida indicano come necessari obiettivi e misure di conservazione definite.

Le OECM possono quindi includere aree che hanno una qualche forma di protezione legale non correlata alla protezione degli habitat e delle specie (ad es. aree designate per la protezione delle acque, aree di prevenzione delle inondazioni, paesaggi agroforestali, aree militari con restrizioni accesso, misure di restrizione della pesca, siti di cavi sottomarini) ma indirettamente promuovono la conservazione della biodiversità¹².

Le OECM possono essere conteggiate ai fini dell'obiettivo dell'UE se:

- l'area è oggetto di un atto legislativo o amministrativo nazionale o internazionale o di un accordo contrattuale volto a conseguire risultati di conservazione a lungo termine;
- sono in atto obiettivi e misure di conservazione;
- è in atto una gestione e un monitoraggio efficaci della biodiversità nell'area.

tracking-tool-mett-new-edition-mett-handbook-launched).

⁹ (<https://www.iucn.org/regions/europe/our-work/biodiversity-conservation/natura-2000-europes-protected-areas-network/iucn-green-list/life-green-list-natura-2000>).

¹⁰ OECM (<https://www.iucn.org/commissions/world-commission-protected-areas/our-work/oecms>).

¹¹ <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>.

¹² IUCN criteria for recognising and reporting OECMs are available in (<https://portals.iucn.org/library/node/48773>).

Le linee guida confermano che, fatti salvi gli obblighi esistenti ai sensi delle direttive Uccelli e Habitat, gli Stati membri dovrebbero mettere in atto i necessari sistemi di governance e allocare risorse sufficienti per garantire che tutte le aree protette, in Natura 2000 o nell'ambito dei sistemi di protezione nazionali, nonché tutti gli OECM siano adeguatamente gestiti e monitorati.

Nuovi scenari di integrazione e partecipazione. – I contributi delle connessioni con i sistemi urbani, le reti ecologiche strutturate e le “infrastrutture verdi”¹³ rappresentano elementi essenziali nelle linee guida per raccordare e sostenere il nuovo approccio di crescita e sviluppo di nuove aree protette.

La natura e la biodiversità svolgono un ruolo cruciale nel sostenere la salute mentale e fisica umana, come dimostrato durante il periodo di blocco del COVID-19. Le aree protette urbane e periurbane hanno un grande potenziale per fornire una via di fuga da un ambiente sempre più stressante, rumoroso e inquinato e per offrire ai cittadini i benefici per la salute della natura. Inoltre, il riconoscimento pubblico di tali aree come ad alto valore ecologico può aiutare a creare un senso di luogo e di appartenenza ai cittadini e aumentare la consapevolezza sulla necessità di proteggere la natura e la biodiversità. Infine, anche le aree protette urbane e periurbane possono favorire l'adattamento ai cambiamenti climatici, ad es. fornendo funzioni di raffreddamento o prevenzione delle inondazioni¹⁴.

In base alle linee guida, l'effettiva partecipazione degli *stakeholder* è fondamentale in tutte le fasi della gestione dell'area protetta, dalle fasi di identificazione e designazione a quelle di gestione e monitoraggio.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di creare delle comunità di cittadinanza attiva per la biodiversità e la qualità della vita.

È pertanto essenziale che gli Stati membri coinvolgano tutte le parti interessate, compresi i proprietari terrieri, i gestori e gli utenti, le popolazioni indigene, le comunità locali e le ONG nell'identificazione, designazione e gestione di nuove aree protette, in modo equo e partecipativo, in

¹³ Le infrastrutture verdi sono definite dall'omonima strategia dell'UE come “una rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici.”

¹⁴ (https://ec.europa.eu/environment/publications/criteria-and-guidance-protected-areas-designations-staff-working-document_en).

linea con il Convenzione di Aarhus e secondo le procedure nazionali. In particolare, la designazione delle aree protette su suolo privato, ove prevista, dovrebbe avvenire con il pieno coinvolgimento dei proprietari terzi e con adeguati meccanismi di compensazione in conformità con la legislazione nazionale. Allo stesso modo, le comunità locali, comprese le donne e i giovani, dovrebbero essere coinvolte in processi decisionali che influiscono sui loro mezzi di sussistenza e sui loro diritti d'uso.

Corridoi ecologici. – In una rete coerente ed integrata, le aree protette non devono essere viste isolatamente, ma devono essere considerate insieme a corridoi ecologici che aiutano a prevenire l'isolamento genetico, consentono la migrazione delle specie, facilitano l'adattamento ai cambiamenti climatici e, più in generale, mantengono e migliorano ecosistemi sani¹⁵.

Parti di questi corridoi ecologici soddisferanno i criteri sopra descritti per le aree protette e dovrebbero pertanto essere conteggiate ai fini dei corrispondenti obiettivi della strategia. Molte di esse, tuttavia, sono troppo piccole per essere gestibili come aree protette. Gli Stati membri, nel preparare i loro impegni per la designazione di aree protette, dovrebbero valutare attentamente come garantire una connettività sufficiente nella rete, anche a livello transfrontaliero, tenendo conto delle specificità degli habitat e delle specie, e decidere i modi migliori per farlo, attraverso la designazione di aree protette, zone cuscinetto (aree contigue), elementi del paesaggio che integrano identità e cultura (come indicate nella Convenzione Europea del Paesaggio)¹⁶. In particolare, alcuni degli obiettivi di ripristino definiti nella strategia mirano a migliorare la connettività tra le aree protette e dovrebbero essere visti come contributi significativi a una rete coerente ed integrata. Pertanto, l'esistenza di corridoi ecologici e la loro funzionalità rientreranno nella valutazione di coerenza della Rete Transeuropea che la Strategia della Biodiversità 2030 della UE ha la volontà e determinazione di attuare.

¹⁵ Si veda, per esempio, Hilty e altri, *Guidelines for conserving connectivity through ecological networks and corridors*, in <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-030-En.pdf>.

¹⁶ “Paesaggio” designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni (<http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/>).

Conclusion. – Nella sintesi dell’articolazione puntuale e aperta delle Linee guida della Commissione Europea, oltre all’opportunità, è evidente la necessità e l’urgenza di investire in maniera radicale nelle nuove aree protette verso nuovi modelli aperti dinamici e innovativi dopo 30 anni di sperimentazione della legge quadro sulle aree protette italiane che pure ha registrato tanti successi ma che oggi, anche alla luce della modifica dell’Articolo 9 della Carta costituzionale che pone tra i principi fondamentali la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, diventa un dovere verso le future generazioni del nostro Paese e del pianeta. È ormai maturo il tempo di un cambio di passo verso una autentica transizione ecologica e digitale con un rilancio operativo e gestionale a partire dalla governance e dall’investimento in qualificazione e supporto operativo di personale facendo leva sulle competenze che il mondo della ricerca e dell’educazione possono offrire in termini di crescita e innovazione di un sistema che deve saper affrontare con urgente determinazione le crisi globali della biodiversità e climatica.

Si stima che un milione di specie siano minacciate di estinzione, con i *driver* della perdita di biodiversità dovuti ai risultati diretti o indiretti dell’azione umana non sostenibile. Secondo le politiche attuali, una specie su sei sarà a rischio di estinzione a causa degli impatti dei cambiamenti climatici.¹⁷

Se vogliamo veramente “riportare la natura nelle nostre vite”, e concretamente contenere sia la perdita di biodiversità che la crisi climatica, è necessario ed urgente un cambiamento radicale e trasformativo dell’impianto normativo ed operativo/gestionale delle aree protette italiane. Il momento di agire è adesso. Investire nelle aree protette è investire nel nostro futuro.

Parks in Europe

Parco Nazionale dell’Alta Murgia – Direttore
domeniconicoletti@libero.it

¹⁷ Il *Sixth Assessment Report* dell’Intergovernmental Panel on Climate Change’s (IPCC) rileva che la temperatura superficiale globale continuerà ad aumentare almeno fino alla metà del secolo, con un riscaldamento di 1,5 – 2°C superato durante questo secolo con inarrestabili impatti climatici che minacciano le specie e i loro *habitat*.