

La difficile traduzione dei principi della Gestione Integrata delle Zone Costiere nella gestione delle Aree Marine Protette: il caso del Nord Adriatico

Summary: THE DIFFICULT LINK BETWEEN ICZM PRINCIPLES AND MARINE PROTECTED AREAS MANAGEMENT: THE NORTH ADRIATIC CASE

Marine Protected Areas (MPAs) can control and plan activities within their borders that often include both coastal zones and sea; at the same time MPAs are “islands of protection” surrounded by a context that can represent a continuous source of impacts for those resources meant to be protected. Integrated Coastal Zone Management (ICZM) is therefore a needed strategy to guarantee the efficiency and the protection of MPAs while preventing surrounding economic activities to determine impacts on these areas.

The North Adriatic sea represents a high productive fishery basin and a harbor for high biodiversity ecosystems that is one of the most threatened in the Mediterranean. Despite such a sensitive and threatened environment, Italy, Slovenia and Croatia provide a protection for marine and coastal waters that cover less than the 0,5% of the Northern Adriatic sea surface: only 8 MPAs were identified in the North Adriatic.

This paper aims to understand if and how Integrated Coastal Zone Management (ICZM) principles, as described in the Protocol on ICZM for the protection in the Mediterranean of the Barcelona Convention, are implemented in the MPAs management and which is the perceived role of ICZM by MPAs stakeholders in supporting MPAs activities.

The findings of this study show that ICZM continues to be regarded as a set of principles and recommendations that are very difficult to be translated into practice; moreover, although some improvements have been recorded recently, the links between ICZM principles and MPAs management remain poorly developed.

Keywords: MPAs, ICZM, North Adriatic.

1. Introduzione

Le Aree Marine Protette (AMP) sono sempre più considerate strumenti di sviluppo locale, anche all'interno di strategie di marketing territoriale. Questa prospettiva non deve mettere in secondo piano il loro obiettivo fondamentale, che resta la protezione e gestione sostenibile delle risorse biologiche e degli habitat costieri e marini. In questo senso, un'area marina protetta pur importante come leva per nuove valorizzazioni socio-economiche a maggiore compatibilità ambientale, o per il contributo che essa può dare al miglioramento dell'attrattività turistica di un'area costiera, può dimostrarsi poco efficace rispetto ad obiettivi ecosistemici (aumentare la produttività biologica, garantire la biodiversità, favorire processi di *spill-over* delle risorse biologiche nelle aree circostanti ecc.), per vari motivi (tra i più importanti, possono essere qui ricordati: la scarsa estensione dell'area protetta; la limitata estensione della zona di riserva integrale; l'eccessiva distanza tra aree marine protette, che non favorisce la realizzazione di corridoi ecologici; la scelta di

realizzare l'area protetta in aree poco significative dal punto di vista ecosistemico; l'inadeguatezza del piano di gestione ecc.).

In questa prospettiva, uno dei temi chiave per l'efficacia ecologica delle AMP resta la relazione tra queste (molto spesso aree protette ma “asfittate” da usi insostenibili nelle aree limitrofe) e il processo di gestione costiera e marina a più ampia scala. Considerare le relazioni tra AMP e GIZC (Gestione Integrata delle Zone Costiere)¹ è quindi di fondamentale importanza. Queste relazioni sono bi-direzionali: da un lato, le AMP possono costituire un fondamentale “laboratorio” per lo sviluppo di approcci e strumenti di GIZC; dall'altro, l'efficacia stessa delle AMP, come strategia di protezione, è fortemente condizionata dalla qualità della gestione territoriale e ambientale ad una scala più vasta, e quindi dalla capacità di promuovere principi e approcci di GIZC.

2. Le AMP, la GIZC e il Protocollo sulla GIZC

La GIZC è una strategia necessaria per garantire



che una AMP possa raggiungere i propri obiettivi di conservazione delle risorse naturali, attraverso un sistema di gestione che possa garantirne i servizi ecologici, limitando per quanto possibile gli impatti negativi prodotti dalle attività economiche che insistono nelle aree (continentali o marine) limitrofe (Agardy e altri, 2001 e 2003; Cicin-Sain e Belfiore, 2005). La GIZC può quindi contribuire a disegnare un quadro di governo volto a includere le AMP in un sistema di protezione e gestione più ampio, fornendo al contempo metodi appropriati di coinvolgimento degli *stakeholder* (Salm e altri, 2000). Le AMP dovrebbero essere istituite e gestite tenendo presenti i seguenti principi:

- la pianificazione/programmazione delle AMP deve garantire un'adeguata connettività tra loro (a livello ecologico, socio-economico, culturale ed istituzionale), in modo da definire una rete;
- grande attenzione deve essere prestata al *sizing* (cioè alla definizione dell'estensione dell'area sulla quale istituire l'AMP) e allo *zoning*: molto spesso, infatti, le AMP hanno un'estensione troppo limitata, oppure, laddove l'estensione è adeguata, troppo limitata è la zona destinata a riserva integrale, che è quella più importante dal punto di vista ecologico;
- sono necessarie risorse finanziarie dedicate, strumenti, linee guida e valutazioni periodiche;
- l'identificazione delle aree, se si vuole che l'AMP sia efficace dal punto di vista ecologico, deve essere fatta con criteri ecosistemici, diversamente da quanto molto spesso succede;

- i diversi settori economici, gli enti amministrativi e di governo, e gli *stakeholder* devono essere coinvolti nella gestione dell'AMP e nelle iniziative di GIZC che la coinvolgono.

Il Protocollo del 2008 sulla GIZC del Mediterraneo include diversi articoli particolarmente importanti per le AMP e per le relazioni tra AMP e GIZC. Tra questi: l'art. 18, relativo alla necessità di definire strategie, piani e programmi per la gestione sostenibile delle risorse; l'art. 16, relativo alla qualità delle reti di monitoraggio; l'art. 14, relativo alla necessità di avviare processi di partecipazione; l'art. 9, relativo alla necessità di promuovere attività economiche sostenibili; l'art. 15, relativo all'importanza della consapevolezza, dell'educazione, della formazione e della ricerca; l'art. 28, relativo all'importanza della cooperazione transfrontaliera.

3. Il caso di studio e i risultati dell'indagine

L'Adriatico Settentrionale costituisce, dal punto di vista della gestione, uno dei bacini più complessi del Mediterraneo, a motivo della sua vulnerabilità ambientale, della complessità del quadro di usi (diretti ed indiretti) che vi insistono, della frammentazione amministrativa che ne condiziona il quadro di regolazione (Camuffo e altri, 2011; Soriani, 2003; Turk e Odorico, 2009). Ad oggi, risultano istituite dai tre paesi rivieraschi (Italia, Slovenia e Croazia) solo otto AMP (Tab. 1), per una superficie di poco inferiore allo 0,5% dell'intera superficie del bacino².

Sono stati intervistati (gennaio-maggio 2013) 18 enti/organizzazioni (identificate con la tecni-

Tab. 1. Le AMP considerate nell'indagine.

Paese	AMP	Tipologia	Estensione	Ente di Gestione	Anno di istituzione
Italia	Tegnùe di Chioggia	Zona di tutela biologica ³	24 km ²	ONG Tegnùe di Chioggia	2002
	Tegnùe di Porto Falconera	Zona di tutela biologica	6 km ²	ONG Gruppo sommozzatori Caorle	2005
	Miramare	Riserva marina	1,2 km ²	WWF Italia	1987
Slovenia	Punta Grossa (Debeli Rtic)	Monumento naturale	0,24 km ²	Istituto sloveno per la conservazione della natura, Unità regionale di Pirano	1991
	Capo Madonna (Cape Madona)	Riserva naturale	0,13 km ²	Istituto sloveno per la conservazione della natura, Unità regionale di Pirano	1990
	Strugnano (Strunjan)	Riserva naturale	0,9 km ²	Istituto pubblico Landscape Park Strunjan	1990
Croazia	Brioni (Brijuni)	Parco naturale	26 km ²	Istituto pubblico Brijuni National Park Institution	1983
	Cherso-Lussino	Riserva marina speciale ⁴	526 km ²	Blue world Institute	2006

Fonte: nostra elaborazione.

Tab. 2. I portatori d'interesse coinvolti nell'indagine.

Categoria di ente/ organizzazione	Descrizione Ente/Organizzazione
Ministeri dell'Ambiente	Slovenia
Gestori di AMP	Tegnùe di Chioggia Tegnùe di Porto Falconera Miramare Capo Grosso e Capo Madonna Strugnano Brioni Cherso-Lussino
Agenzia Nazionali	SINP
Agenzie Europee	DG MARE
Organizzazioni Inter- nazionali	SPA-RAC, PAP-RAC - Spalato
ONG ambientaliste	IUCN WWF SUNCE Morigenos
Reti di gestori di AMP	AdriaPan MedPan Federparchi

Fonte. nostra elaborazione.

ca di selezione dello *snowball*⁶) che svolgono importanti ruoli rispetto alla gestione delle AMP in Nord Adriatico (Tab. 2). I risultati dell'indagine riguardano due aspetti: la conoscenza e percezione della GIZC e la relazione tra principi della GIZC e gestione delle AMP.

La maggioranza dei 18 intervistati (circa il 60%) ritiene di conoscere "abbastanza" o "molto" i principi generali della GIZC; valutazioni meno positive ("conoscenza nella media" e "nessuna conoscenza") riguardano invece il tema della capacità dell'ente di tradurre concretamente i principi in orientamenti di management. Si conferma, quindi, come uno dei problemi essenziali della GIZC resti la mancanza di fiducia nella reale applicabilità dei suoi principi, percepiti come complicati e difficili da raggiungere.

La GIZC è interpretata, soprattutto tra i gestori delle AMP, come un insieme di principi e strumenti volti principalmente a garantire l'efficace protezione delle risorse marine e costiere: in sostanza, si conferma come le dimensioni ambientali della gestione siano quelle valutate dai gestori delle AMP come le più importanti, rispetto a quelle legate alla valorizzazione socio-economica.

Un altro elemento degno di nota è che la GIZC è considerata uno strumento chiave per favorire il coinvolgimento dei diversi portatori d'interesse (enti pubblici, categorie economiche, ONG) nella designazione e gestione delle AMP e nel processo

di comunicazione e collaborazione; infine, l'applicazione della GIZC è vista dagli enti coinvolti nell'indagine come una opportunità per far crescere la rilevanza, in termini di potere politico e status, delle AMP nel quadro del sistema degli attori della politica ambientale.

Agli enti di gestione delle AMP (Tab. 2) sono state rivolte specifiche domande sulla relazione tra GIZC e gestione delle AMP.

Per quanto riguarda la redazione di piani di gestione (come richiesto dall'art. 18 del Protocollo), solo Miramare ha redatto e applicato un piano di gestione. Brioni e Strugnano lo stanno sviluppando mentre Chioggia (pur non essendo obbligata a farlo, in quanto formalmente Zona di tutela biologica, cfr. nota 3) ha sviluppato uno strumento equivalente. Non ci sono piani di gestione o strumenti assimilabili a Lussino, Falconera, Punta Grossa e Capo Madonna. Ciò conferma la difficoltà di dar vita a processi di gestione efficaci. I principali ostacoli che impediscono la redazione dei piani sono la mancanza di risorse, sia umane sia finanziarie e la carenza di adeguata comunicazione tra le autorità locali che hanno competenze in materia.

Un altro aspetto importante riguarda il monitoraggio delle attività condotte e la valutazione dei piani/politiche implementate (art. 16). L'importanza del monitoraggio e della valutazione rispetto al tema dell'*adaptive management* e quindi dell'implementazione dell'*ecosystem approach* è ampiamente riconosciuta (Agardy e altri, 2001 e 2003; Cicin-Sain e Belfiore, 2005; Soriani e Tonino, 2012). Solo l'AMP di Miramare valuta regolarmente le proprie attività, sulla base di quanto previsto dal piano di gestione; nel caso della Zona di tutela biologica di Chioggia, l'ente gestore ha nel passato avviato in modo episodico forme di valutazione delle attività svolte. Nell'AMP di Brioni le attività di monitoraggio e valutazione delle attività sono previste nei prossimi anni. Nelle altre realtà non emergono iniziative in tale direzione.

La partecipazione (art. 14) è un elemento fondamentale per il successo di una gestione di una AMP. Tutte le AMP del Nord Adriatico hanno condotto, durante la fase di istituzione o successivamente, un'analisi dei principali *stakeholder* da coinvolgere nelle attività; si tratta di pescatori, municipalità locali, capitanerie di porto, club di sommozzatori e gestori alberghieri. Tra gli altri soggetti, citati con meno frequenza, vi sono ONG ambientaliste, banche locali, agenzie turistiche e altri enti pubblici. Per quanto riguarda il tipo di partecipazione, le AMP sono principalmente coinvolte nell'organizzazione di campagne in-



formative per sensibilizzare il pubblico su tematiche relative alla singola AMP: si tratta quindi di forme molto semplici di partecipazione. Gli strumenti chiave sono conferenze pubbliche e attività di educazione ambientale. Per quanto riguarda il coinvolgimento degli *stakeholder* su temi di particolare interesse (come le relazioni con la navigazione turistica e la pesca), il metodo partecipativo più utilizzato sono i *focus group*. Va tenuto presente però che si tratta molto spesso di azioni episodiche, legate a singole iniziative (o spesso, finanziamenti comunitari). Processi e iniziative di partecipazione sono valutati periodicamente solo da tre AMP, principalmente attraverso questionari. In cinque enti di gestione su sette, c'è uno staff competente in processi partecipativi formatosi sul campo o attraverso corsi dedicati.

Per quanto riguarda i rapporti con le attività economiche che insistono al di fuori dei confini delle AMP, quelle considerate conflittuali dai gestori delle AMP sono la pesca e il traffico marittimo. In particolare la pesca artigianale e la nautica da diporto emergono come le due attività più problematiche, anche per la difficoltà di controllo. È interessante notare come i gestori delle AMP confermino il crescente interesse degli operatori turistici per le AMP, grazie al contributo che queste possono dare all'attrattività dell'area e alla diversificazione del settore. I gestori delle AMP registrano un crescente interesse anche da parte degli agricoltori coinvolti nell'agricoltura biologica e nei prodotti tipici.

Se l'esistenza di un'AMP comincia ad essere vista dallo stesso settore turistico come una potenzialità (purché questa dosi con grande attenzione lo strumento della riserva integrale!), resta molto complesso il rapporto con la pesca: da un lato, infatti, le AMP dovrebbero favorire il settore, attraverso processi di *spill-over* e salvaguardia della diversità biologica (aspetto, questo, confermato dal fatto che i pescatori sportivi e la stessa pesca artigianale si spingono spesso più vicino possibile ai confine delle AMP); dall'altro, la mancanza di dati affidabili non consente di generalizzare.

Per quanto riguarda le attività di sensibilizzazione e formazione (rivolte all'esterno), e ricerca (art. 15), queste sono presenti in quasi tutte le AMP. Tali attività sono prevalentemente portate avanti attraverso audizioni pubbliche, distribuzione di materiale informativo e installazione di cartellonistica dedicata. L'educazione ambientale è condotta generalmente attraverso lezioni tenute al di fuori dell'AMP e, solo in alcuni casi, anche all'interno. Per quanto riguarda la ricerca, questa si traduce prevalentemente in attività di monito-

raggio e partecipazione a progetti congiunti, quasi sempre di fonte comunitaria.

Tutte le AMP contribuiscono, attraverso la partecipazione a iniziative congiunte, forum, progetti comunitari, alla redazione di piani, programmi e strategie per lo sviluppo sostenibile, a scala sia locale-regionale, sia nazionale. In generale, le AMP contribuiscono anche a progetti di cooperazione transfrontaliera (art. 28), grazie al ruolo svolto dai *network* degli enti di gestione (tab. 2). Miramare svolge un ruolo chiave in questa direzione. A livello regionale, gli enti gestori di Chioggia e Falconera sono inclusi nella Consulta del mare, organo istituito dalla legge regionale del Veneto n. 12 del 2007 e deputato alla difesa, protezione e ripopolamento delle risorse ittiche attraverso la definizione di azioni da intraprendere nei settori della pesca e del turismo marittimo. Falconera ha collaborato con i Gruppi di Azione Costiera (GAC)⁶ e ha ricoperto un ruolo di consulenza nella designazione di una zona di tutela biologica.

4. Conclusioni

L'indagine conferma come la GIZC sia ancora considerata come un insieme di principi e raccomandazioni "sulla carta" e di difficile traduzione operativa. Questo elemento condiziona la vita delle AMP in due modi: da un lato, esse non sembrano ancora costituire quei fondamentali "laboratori" per la traduzione operativa degli approcci e degli strumenti di GIZC; dall'altro, l'assenza di coerenti politiche e iniziative di GIZC mina alla base la stessa efficacia ambientale delle AMP. Le cause principali sono da ricondurre alla scarsità di risorse con cui gli enti gestori si trovano a dover fare i conti e all'assenza di piani di gestione nazionale per la zona costiera (strategie di GIZC) e per il mare (strategie di pianificazione marittima), che non aiuta la corretta contestualizzazione ambientale e territoriale delle strategie delle singole AMP.

Le AMP nel Nord Adriatico sono poche, piccole e con risorse limitate: questi elementi si traducono in una mancanza di piani di gestione efficaci e in un basso coinvolgimento degli *stakeholder*.

In un periodo in cui i finanziamenti pubblici vengono progressivamente meno, le AMP sono sempre più considerate elementi chiave della così detta *Blue Growth Strategy*, orientata ad integrare sinergicamente protezione ambientale e turismo e a garantire l'autosufficienza finanziaria delle AMP. Questa prospettiva rischia però di mettere in secondo piano l'obiettivo fondamentale e prin-

cipale dell'istituzione di una AMP, vale a dire la protezione e preservazione delle risorse naturali presenti al suo interno e, per questa via, degli ecosistemi costieri e marini. Quelli ecologici devono quindi rimanere i principali criteri per l'individuazione e la gestione delle AMP.

Ciò richiede investimenti dedicati e una riflessione critica sulla natura e sul ruolo che le AMP possono e/o devono svolgere nella politica ambientale italiana. In questa prospettiva, è assolutamente lecito (e auspicabile) interpretare l'istituzione di una AMP come una possibile e importante leva di sviluppo locale; ma bisogna anche rispondere alla domanda se queste sono ancora (o debbano essere) considerate strumenti volti principalmente a perseguire finalità ambientali, in senso ecosistemico: se la risposta è positiva, allora sono necessari investimenti adeguati ed accurati sistemi di gestione basati su principi ecologici.

Bibliografia

- Agardy T., Di Sciara G.N., Christie P., *Mind the gap: Addressing the shortcomings of marine protected areas through large scale marine spatial planning*, in «Marine Policy», 2001, 35, pp. 226-232.
- Agardy T. e altri, *Dangerous targets? Unresolved issues and ideological clashes around marine protected areas*, in «Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems», 2003, 13, pp. 353-367.
- Camuffo M., Soriani S., Zanetto G., *The evolution of marine protected areas (MPAs): the North Adriatic case*, in «Management of Environmental Quality: An International Journal», 2011, 22, pp. 59-71.
- Cicin-Sain B., Belfiore S., *Linking marine protected areas to integrated coastal and ocean management: a review of theory and practice*, in «Ocean & Coastal Management», 2005, 11, pp. 847-868.
- Dudley N. (a cura di), *Guidelines for applying protected area management categories*, Gland, Switzerland, IUCN, 2008.
- Salm R.V., Clark J.R., Sürila E., *Marine and coastal protected areas: a guide for planners and managers*. Gland, Switzerland and Cambridge, Washington, IUCN, 2000.
- Soriani S. (a cura di), *L'articolazione territoriale dello spazio co-*

stiero. Il caso dell'Alto Adriatico, Venezia, Cafoscarina ed., 2003.

- Soriani S., Tonino M., *Approcci e strumenti della gestione integrata della zona costiera nel Mediterraneo*, in R. Morri (a cura di), «Paesaggi costieri e vocazioni marittime», Roma, Carocci, 2012, pp. 33-44.
- Turk R., Odorico R., *Marine Protected Areas in the Northern Adriatic*, in «Varstvo Narave», 2009, 22, pp. 33-45.

Notes

¹ La GIZC può definirsi come un processo di cambiamento politico e organizzativo volto alla gestione sostenibile delle zone costiere, che considera allo stesso tempo obiettivi ambientali, economici, sociali e culturali, tenendo presenti le caratteristiche istituzionali, sociali e politiche dei sistemi di riferimento, nonché i principali condizionamenti legali e finanziari presenti. L'integrazione tra politiche, discipline, organizzazioni, strumenti e scale spaziali di riferimento costituisce il principio chiave di questo processo (Soriani e Tonino, 2010).

² Questa percentuale può variare a seconda dei criteri utilizzati per definire un'AMP. In questo lavoro utilizziamo la definizione della IUCN, che considera come fattore discriminante l'esistenza di un ente di gestione dell'area (Dudley, 2008).

³ In linea generale, le norme che regolano le Zone di tutela biologica non prevedono alcuna limitazione alla navigazione, proibiscono la pesca solo parzialmente, non prevedono che queste debbano avviare attività di gestione né sviluppare politiche per promuovere il turismo sostenibile o per il coinvolgimento della popolazione locale (Camuffo e altri, 2011). Ciononostante, entrambe le due Zone di tutela biologica qui considerate intraprendono queste attività.

⁴ Sebbene lo status di "protezione preventiva" dell'area di Cherso-Lussino garantito dal Ministero della Cultura croato sia decaduto il 26 luglio 2009, quest'area è la più estesa tra le aree marine protette dell'Adriatico. Il suo riconoscimento formale come AMP è atteso a breve.

⁵ Consiste nel coinvolgere in prima battuta gli attori più importanti o con più esperienza rispetto agli obiettivi dell'indagine (nel nostro caso i gestori delle AMP) e grazie al loro contributo definire l'insieme degli *stakeholder* da contattare.

⁶ I Gruppi di Azione Costiera (GAC) sono il risultato di partenariato pubblico-privato locale, rappresentativo del settore della pesca, degli enti pubblici e di altri settori locali di rilievo in ambito socio-economico e ambientale. Il loro obiettivo è sviluppare il settore della pesca in armonia con altri settori economici e la protezione delle risorse biologiche.

