

Pubblica partecipazione nell'implementazione della rete Natura 2000 in Italia: le esperienze dei portatori d'interessi

Alessandro Paletto⁽¹⁾, Anna Graziani⁽²⁾, Flavia Brescancin⁽¹⁾, Isabella De Meo*⁽²⁾

(1) Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, Unità di ricerca per il Monitoraggio e la Pianificazione Forestale (CREA-MPF), Villazzano di Trento (TN); (2) Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, Centro di ricerca per l'Agrobiologia e la Pedologia (CREA-ABP), Firenze - *Corresponding Author: Isabella De Meo (isabella.demeo@crea.gov.it).

Abstract: *Public participation in the implementation of the Natura 2000 network in Italy: the stakeholders' experiences.* Natura 2000 is an ecological network of protected areas identified by the Habitats Directive (92/43/EEC) and the Birds Directive (79/409/EC) – recently replaced by the Directive 2009/147/EC – in order to ensure the long-term protection of endangered species in their natural habitats in European Union (EU) territory. EU Member States are responsible for developing and implementing the procedures defined by Habitats Directive, but there are no specific recommendations about participation of stakeholders and local community in the decision-making process. Consequently, each country has adopted a different participatory strategy taking into account the principles of integration approach. The integration approach is based on combining human activities and nature conservation purposes in the same area or, at least, in areas in close proximity. In Italy, the implementation of Natura 2000 network was developed at local level (Regions and Autonomous Provinces) using different approaches and procedures. Starting from these considerations, the aim of the study was to analyse the stakeholders' involvement process during the implementation of Habitats Directive in Italy and the management of Natura 2000 sites. This study was realized using three main criteria with the respective indicators: (1) inclusiveness of participatory process; (2) democracy of participatory process; (3) cooperation and conflicts during the implementation process of Natura 2000 network. The data were collected through the administration by email of a semi-structured questionnaire to 56 stakeholders divided in four main groups of interest (public administrations, universities and research centres, environmental associations, private organizations). The results of the survey show that the participatory process was characterized by a low level of inclusiveness despite the existence of some best practices at local level. In many cases, the decisions were taken by a low number of stakeholders - mostly public administrations - while the individuals of local community were only informed. Conversely, the results highlights as positive aspect the increasing level of trust among stakeholders after the Natura 2000 network implementation process.

Keywords: Habitats Directive, Protected Areas, Nature Conservation, Participatory Process, Conflicts, Stakeholders

Received: May 31, 2016; Accepted: Dec 15, 2016; Published online: Jan 31, 2017

Citation: Paletto A, Graziani A, Brescancin F, De Meo I, 2017. *Pubblica partecipazione nell'implementazione della rete Natura 2000 in Italia: le esperienze dei portatori d'interessi.* Forest@ 14: 13-27 [online 2017-01-31] URL: <http://www.sisef.it/forest@/contents/?id=efor2131-014>

Introduzione

La rete Natura 2000 è una rete ecologica istituita nei paesi dell'Unione Europea (UE) agli inizi degli anni '90 del secolo scorso. La rete ecologica è stata istituita con la Direttiva 92/43/CEE "Habitat" e dalla

Direttiva 79/409/CE "Uccelli", quest'ultima recentemente abrogata e sostituita integralmente dalla Direttiva 2009/147/CE, con il fine prioritario di salvaguardare nel lungo periodo la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali e seminatura-

li, della fauna e della flora selvatica. La rete Natura 2000 è costituita da due tipi di aree protette: le Zone Speciali di Conservazione (ZSC) relative alla Direttiva "Habitat" e le Zone di Protezione Speciale (ZPS) previste dalla Direttiva "Uccelli". I siti che formano la rete sono stati identificati dai singoli stati membri dell'UE, anche responsabili della gestione degli stessi, attraverso la redazione di appositi piani di gestione (Maiorano et al. 2007). Inoltre, al fine di limitare e vietare le attività, le opere e gli interventi particolarmente critici per la conservazione della biodiversità sono previste le Misure di conservazione che possono, in particolare nelle ZPS, sostituire i piani di gestione.

Secondo quanto stabilito dall'art.2 della Direttiva "Habitat", all'interno della rete Natura 2000 le misure adottate per la gestione dei siti devono tenere in considerazione anche le esigenze economiche, sociali e culturali delle aree interessate, nonché le particolarità regionali e locali. In aggiunta, la Direttiva comunitaria riconosce anche il valore delle attività tradizionali per il mantenimento di alcuni habitat definiti "seminaturali" e di rilevante interesse in termini di biodiversità (Ferranti et al. 2010). La filosofia adottata dal legislatore comunitario è stata quella di far conciliare la conservazione degli habitat naturali e seminaturali con lo sviluppo economico locale che deve poter non essere limitato. In modo più specifico si può asserire che l'approccio adottato dall'UE per la gestione delle aree della rete Natura 2000 è il cosiddetto "approccio integrato" (Jones et al. 2015). Tale approccio si basa sulla combinazione delle principali attività antropiche (ricreazione, attività agricole e gestione forestale) con gli obiettivi di conservazione della natura all'interno dei siti della rete Natura 2000 e nelle zone limitrofe ai siti stessi (Stoll-Kleemann 2001). In tal senso, secondo l'approccio adottato dall'UE, la rete Natura 2000 deve prioritariamente conservare la diversità naturale degli ecosistemi terrestri e marini, senza però compromettere il proseguimento delle attività economiche locali, nel rispetto delle tradizioni del luogo. Inoltre, una delle priorità dell'approccio integrato nella conservazione delle risorse naturali (habitat e specie selvatiche) è il benessere e la qualità della vita delle popolazioni locali (Pietrzyk-Kaszynska et al. 2012). In un contesto di questo tipo, il coinvolgimento delle popolazioni locali nel processo decisionale d'implementazione e gestione dei siti risulta essere di fondamentale importanza sia per il successo del *network* che per la piena realizzazione dell'approccio integrato. L'implementazione e gestione dei singoli siti della rete

dovrebbe prevedere processi di consultazione e collaborazione con gli attori della società civile. Questi ultimi, in particolare i rappresentanti delle diverse categorie di portatori di interessi (*stakeholders*), devono affiancare i gestori delle aree protette e lavorare in stretto contatto con gli stessi nelle fasi di implementazione e gestione dei siti (Humphreys 2006).

I singoli stati membri sono stati investiti della responsabilità d'implementare la Direttiva "Habitat" a livello nazionale, senza però ricevere specifiche raccomandazioni da parte dell'UE sulle modalità da impiegare in merito al coinvolgimento dei portatori d'interessi e delle comunità locali nel processo decisionale (Apostolopoulou et al. 2012). Pertanto, ciascun paese membro ha adottato una differente strategia di coinvolgimento delle diverse categorie di attori nei processi decisionali legati ai siti Natura 2000. Questa disomogeneità nel processo di coinvolgimento dei portatori d'interesse nei vari paesi, sia a livello nazionale sia a livello locale, ha dato luogo allo sviluppo di conflitti e alla nascita di movimenti finalizzati a contrastare l'implementazione della rete Natura 2000 (Alphandery & Fortier 2001, Hiedanpää 2002, Milligan et al. 2009). I principali conflitti che si sono registrati nei vari paesi dell'UE sono derivati principalmente dalle restrizioni imposte alle comunità locali e ai proprietari agricoli e forestali residenti nelle zone in prossimità dei siti. Nello specifico la realizzazione della rete ha generato scontento e sfiducia nei portatori d'interessi che hanno percepito una ripartizione non equa tra costi per le comunità locali e benefici per la globalità, relativamente all'instaurazione della rete (Doremus 2003).

Per quanto riguarda l'Italia, la rete Natura 2000 riveste un'importanza strategica al fine di conservare il ricco patrimonio di habitat e di specie faunistiche e floristiche presenti nel nostro Paese. All'interno dei siti della rete Natura 2000 sono protetti 131 habitat, 90 specie di flora e 113 specie di fauna (21 mammiferi, 10 rettili, 16 anfibi, 25 pesci, 41 invertebrati) ai sensi della Direttiva "Habitat" e 387 specie di avifauna ai sensi della Direttiva "Uccelli". Secondo le statistiche ufficiali dell'Unione Europea, al 2010 si registrava in Italia la presenza di 2314 SIC per un'area complessiva di 48.561 km² e 610 ZPS per una superficie totale di 44.113 km² (European Commission 2010). Inoltre, a seguito dell'istituzione della rete, si è registrata una crescita dall'11% al 20% delle aree protette ricche in biodiversità, includendo zone che non erano state in precedenza incluse in nessun tipo di area protetta (Maiorano et al. 2006).

La Direttiva "Habitat" è stata recepita nella legisla-

zione nazionale con il Decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997 n. 357 "Regolamento recante attuazione della Direttiva 92/43/CEE riguardante la conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche". Tale Decreto ha delegato il processo di realizzazione e gestione della rete Natura 2000 alle 21 Regioni e Province Autonome definendo a livello ministeriale le linee guida da seguire al fine di armonizzare la gestione delle aree protette (Decreto ministeriale 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000"). Gli enti locali hanno identificato i singoli siti da includere nel *network* e al contempo hanno definito il processo di consultazione e coinvolgimento dei differenti portatori d'interessi.

A partire dalle suddette considerazioni, il presente contributo vuole analizzare il successo dell'approccio integrato nel nostro Paese e il processo di pubblica partecipazione realizzato nell'implementazione della rete Natura 2000, investigando modalità e livello di coinvolgimento dei portatori d'interessi nelle diverse realtà locali. Tale analisi è stata condotta sulla base delle informazioni fornite dagli stessi portatori d'interessi che sono stati coinvolti nel processo partecipativo attuato nelle diverse regioni italiane. Per l'analisi sono stati impiegati tre criteri di valutazione (inclusività, democraticità, cooperazione-conflittualità nel processo di implementazione). Al fine di far emergere le differenze nelle diverse esperienze e nelle modalità di coinvolgimento, i dati raccolti sono stati elaborati sia globalmente sia distinguendo tra gruppi di portatori d'interessi (amministrazioni pubbliche, università e centri di ricerca, associazioni ambientaliste e organizzazioni private).

Materiali e metodi

Struttura dell'indagine

L'indagine è stata realizzata attraverso la somministrazione di un questionario semi-strutturato (Allegato 1) inviato tramite *e-mail* a un campione di portatori d'interessi, per raccogliere informazioni e opinioni nei riguardi del processo decisionale adottato per l'implementazione della rete Natura 2000 in Italia a livello locale.

I portatori d'interessi inclusi nella presente indagine sono stati preliminarmente identificati attraverso una *brainstorming session* tra i ricercatori coinvolti nella presente indagine, supportati da alcuni esperti della rete Natura 2000 a livello nazionale, e grazie a una ricerca *online* utilizzando le principali banche dati presenti in rete. Al termine di questa fase è stata

redatta una preliminare lista di attori che è stata in seguito aggiornata e integrata, aggiungendo di volta in volta nuovi nominativi raccolti durante la somministrazione dei primi questionari (*snowball sampling method*). Nello specifico, nell'*e-mail* di accompagnamento del questionario e di presentazione degli obiettivi dell'indagine, veniva chiesto ai rispondenti di indicare se erano a conoscenza di altre organizzazioni o associazioni coinvolte nell'implementazione della Direttiva "Habitat" nella loro Regione o Provincia autonoma a cui si sarebbe potuto successivamente inviare il questionario. Al termine dell'indagine sono stati identificati e contattati 146 portatori d'interessi.

Il questionario utilizzato per l'indagine è stato predisposto basandosi sulla struttura del questionario impiegato nell'indagine della COST Action FP1207 *Orchestrating forest related policy analysis in Europe*, riadattato alla realtà italiana. La prima versione del questionario è stata verificata di persona con due portatori d'interessi al fine di evidenziare eventuali problematiche nella compilazione delle singole domande o ambiguità nella formulazione delle domande stesse.

La versione finale del questionario è risultata composta da 27 domande, in forma sia chiusa sia aperta, suddivise in tre sezioni tematiche ("informazioni personali", "percezione della rete Natura 2000" e "pubblica partecipazione nell'implementazione della rete Natura 2000"). La suddivisione in sezioni tematiche è stata fatta con l'obiettivo di non annoiare il rispondente e agevolare la compilazione del questionario stesso. Nella prima sezione tematica, composta da cinque domande, sono state raccolte le principali informazioni riguardanti il rispondente quali: nome e cognome dell'intervistato (Q1.1), organizzazione d'appartenenza con la rispettiva localizzazione geografica (Q1.2 e Q1.3), ruolo e numero di anni all'interno dell'organizzazione di appartenenza (Q1.4 e Q1.5). In base alle informazioni raccolte, in questa sezione ciascun attore identificato è stato affiliato ad uno dei seguenti gruppi: amministrazioni pubbliche nazionali e locali, università e centri di ricerca, associazioni ambientaliste-Organizzazioni Non Governative (ONG), organizzazioni private. In quest'ultimo gruppo sono stati inclusi i liberi professionisti che hanno collaborato alla redazione dei piani di gestione dei siti della rete Natura 2000, le associazioni di rappresentanza del mondo agricolo e le associazioni dei proprietari forestali. Le domande Q1.4 e Q1.5 sono servite in fase di elaborazione dati per attribuire un peso alle risposte degli intervistati

in termini di rappresentanza dell'organizzazione di appartenenza, sulla base dell'esperienza pregressa e del ruolo ricoperto.

Nella seconda sezione tematica l'attenzione è focalizzata sulla percezione dei rispondenti in merito alla rete Natura 2000 in Italia. La prima domanda (Q2.1) è finalizzata a capire il grado di conoscenza della diffusione della rete Natura 2000 nella regione di appartenenza, mentre le successive sondano: (i) quanto i rispondenti reputano importante la gestione dei siti Natura 2000 (Q2.2); (ii) le opinioni a riguardo delle principali opportunità (Q2.3) ed ostacoli (Q2.4) della rete Natura 2000 per le attività antropiche; (iii) l'importanza assegnata dai rispondenti a cinque attività antropiche (conservazione della natura, attività ricreative, attività agricole, attività forestali ed educazione ambientale) nei siti Natura 2000 (Q2.6). Un'ultima domanda, strettamente connessa con i contenuti della successiva sezione, indaga le opinioni dei rispondenti in merito al livello ideale di coinvolgimento di tre principali categorie di *stakeholder* nel processo d'implementazione della Direttiva "Habitat" (proprietari forestali e agricoli, le associazioni ambientaliste e turistiche locali, i cittadini - Q2.5).

La terza, e ultima, sezione tematica è incentrata sul processo di pubblica partecipazione adottato nelle varie realtà regionali e provinciali per l'implementazione della Direttiva "Habitat". Questa sezione tematica non è basata sulle opinioni dei rispondenti, ma sulla descrizione del processo decisionale a cui gli stessi hanno preso parte. Pertanto, è stata compilata soltanto da un sotto-campione di portatori d'interessi, coloro che sono stati realmente coinvolti nel processo d'implementazione della Direttiva in oggetto. Tre domande preliminari sono finalizzate a capire il livello decisionale (nazionale, regionale, locale), le fasi (programmazione, gestione, valutazione) di coinvolgimento dei rispondenti e il tempo da cui il rispondente è coinvolto nel processo (Q3.1, Q3.2 e Q3.3). Le successive domande sono focalizzate ad investigare la reale esperienza di processo partecipativo a cui gli intervistati hanno preso parte. In particolare, si chiede di indicare quali sono stati i principali attori sociali coinvolti nel processo decisionale (Q3.6) distinguendo tra: i soli rappresentanti dei gruppi organizzati (istituzioni pubbliche, associazioni, organizzazioni non governative e private) ed i rappresentanti dei gruppi organizzati più i singoli cittadini.

In merito alla specificità del processo partecipativo è chiesto ai rispondenti di fornire le seguenti informazioni: problematiche emerse nel processo di implementazione (Q3.5); tipo di metodo/tecnica impie-

gato nel processo partecipativo per il coinvolgimento dei portatori d'interessi (Q3.7), numero di incontri pubblici condotti durante il processo di implementazione della rete Natura 2000 (Q3.8), tipo di approccio adottato dall'organizzatore o facilitatore nella fase decisionale (Q3.9), grado di trasparenza del processo (Q3.10), inclusione delle conoscenze delle comunità locali nelle pratiche di gestione dei siti (Q3.11) e livello di coinvolgimento dei singoli portatori d'interessi nel processo decisionale (Q3.13). In aggiunta è inserita una domanda finalizzata a quantificare le variazioni nel livello di fiducia dei rispondenti nei confronti delle altre organizzazioni e associazioni che hanno partecipato al processo d'implementazione della rete Natura 2000 (Q3.14). Nello specifico i rispondenti hanno quantificato il loro livello di fiducia negli altri *stakeholder* prima e dopo il processo di implementazione, utilizzando una scala Likert a tre valori (1 = basso livello di fiducia; 2 = medio livello di fiducia; 3 = alto livello di fiducia). La variazione del livello di fiducia espresso globalmente nei confronti degli altri portatori d'interessi è un importante indicatore degli effetti del processo partecipativo sul capitale sociale locale, mentre le variazioni del livello di fiducia nei confronti dei singoli gruppi di interessi possono mettere in luce dinamiche di tipo cooperativo o conflittuale con gli altri gruppi. Quest'ultimo aspetto è strettamente legato alla domanda successiva (Q3.15) che investiga, attraverso una domanda aperta, la presenza di conflitti tra portatori d'interessi e i principali tipi di conflitti. Infine, l'ultima domanda del questionario consente al rispondente di esprimere il proprio grado di soddisfazione nei confronti del processo partecipativo in cui è stato coinvolto, utilizzando una scala Likert a cinque valori (1 = per nulla soddisfatto; 2 = moderatamente soddisfatto; 3 = non ho un'opinione; 4 = abbastanza soddisfatto; 5 = molto soddisfatto - Q3.16).

Criteri di valutazione

Al fine di analizzare, sulla base delle esperienze dei portatori d'interessi, il grado di successo dell'approccio integrato adottato in Italia per implementare la rete Natura 2000 a livello locale e il processo di pubblica partecipazione realizzato sono stati adottati i seguenti tre criteri: (1) inclusività del processo partecipativo; (2) democraticità del processo partecipativo; (3) cooperazione e conflittualità nel processo di implementazione. Nei paragrafi seguenti ciascun criterio, con i rispettivi indicatori, è dettagliatamente descritto sulla base delle domande inserite nel questionario.

Inclusività del processo partecipativo

Questo indicatore è focalizzato sulla valutazione, attraverso le risposte degli intervistati, del grado di inclusività (*inclusiveness*) del processo partecipativo adottato per l'implementazione della rete Natura 2000 in Italia.

L'inclusività è la capacità di coinvolgere quanti più soggetti possibili nel processo decisionale legato a una determinata tematica (MCPFE 2002). L'inclusività è uno dei principali indicatori impiegati per valutare l'efficienza e l'efficacia di un processo partecipativo, in quanto tale aspetto è strettamente correlato con il potere dei portatori d'interessi di influenzare i risultati finali del processo decisionale (Lecomte et al. 2005). Per quanto concerne il questionario adottato nella presente indagine l'inclusività è stata valutata attraverso: la capacità di includere nelle decisioni le conoscenze locali (Q3.11), il livello di coinvolgimento dei singoli portatori d'interessi nel processo decisionale (Q3.6 e Q3.13) e il grado di trasparenza (Q3.10).

La capacità di includere le conoscenze locali (*local and traditional knowledge*) nella redazione delle linee guida di gestione dei siti della rete Natura 2000 è un aspetto rilevante per poter "dar voce" alle popolazioni locali. La domanda Q3.11 "Secondo la Sua esperienza durante il processo di implementazione della rete Natura 2000 nella Sua regione le conoscenze locali sono state incluse?" consente di mettere in evidenza se nel processo di redazione dei piani di gestione dei siti Natura 2000 sono state considerate unicamente le conoscenze tecnico-scientifiche di tipo specialistico degli esperti oppure se anche le conoscenze delle comunità locali, legate alle tradizioni e all'identità culturale del luogo, sono state in qualche modo considerate. Questo aspetto ci rimanda ad un concetto più ampio, legato alla distinzione tra i due principali approcci alla partecipazione (Dryzek 2000): la pubblica partecipazione vera e propria (*public participation*) e la partecipazione dei soli gruppi organizzati (*stakeholder participation*). Secondo il primo approccio, i singoli cittadini devono essere coinvolti nel processo decisionale senza l'intermediazione dei gruppi, al fine di poter tenere in considerazione tutte le possibili opinioni e i punti di vista individuali (Lijphart 1999); il secondo approccio prevede il solo coinvolgimento dei gruppi organizzati (associazioni, organizzazioni e istituzioni). Secondo quest'ultimo i gruppi sono in grado di fare da collettori delle istanze individuali e di rappresentare tutti gli interessi individuali in gioco (Dahl 1989). Secondo la presente analisi l'inclusione delle conoscenze

locali nelle decisioni è uno strumento importante per ampliare la pubblica partecipazione a un livello più ampio del solo coinvolgimento dei gruppi organizzati (Paletto et al. 2011). Le risposte alla domanda Q3.11 sono state analizzate congiuntamente a quelle fornite alla domanda "Secondo la Sua esperienza quali tipi di attori sociali sono stati coinvolti nell'implementazione della rete Natura 2000 nella Sua regione?" (Q3.6). A tal fine è stato ipotizzato un massimo livello di inclusività nel caso di coinvolgimento dei singoli cittadini e inclusione delle conoscenze locali e un minimo livello di inclusività nel caso di coinvolgimento dei soli gruppi organizzati ed esclusione delle conoscenze locali.

Il livello di coinvolgimento dei singoli *stakeholder* nel processo decisionale, intesi nella domanda Q3.13 come gruppi organizzati, è un aspetto di rilevante importanza nel quantificare l'inclusività del processo stesso secondo l'approccio della *stakeholder participation*. Nella letteratura internazionale sono stati elaborati molteplici sistemi di classificazione del livello di coinvolgimento degli attori sociali, il più famoso è quello degli otto livelli elaborati dalla Arnstein (1969) che vanno dalla manipolazione al totale controllo dei cittadini sulle decisioni. Nel presente lavoro si è deciso di utilizzare un sistema di classificazione semplificato secondo i seguenti quattro livelli (Jones et al. 2000, Tabbush 2004): (1) informazione (vengono fornite informazioni obiettive ed esaustive ai partecipanti al fine di far comprendere i problemi, le opportunità, le alternative e le soluzioni relative a un determinato problema); (2) consultazione (i portatori d'interessi forniscono informazioni utili per l'analisi dei problemi e delle alternative e per migliorare le decisioni da prendere); (3) collaborazione (le conoscenze e le risorse dei portatori di interessi sono incluse nel processo decisionale); (4) cooperazione (il potere e la responsabilità delle decisioni prese è equamente ripartito tra i differenti portatori d'interessi e ciascuno di essi partecipa attivamente al processo decisionale). Nella domanda Q3.13 ai rispondenti è chiesto di considerare i vari gruppi di portatori di interessi (Ministeri, Enti locali, Università e ricerca, associazioni ambientaliste, proprietari forestali, agricoltori, associazioni di cacciatori o altro) specificando per ciascuno il livello di coinvolgimento adottato secondo i quattro sopra specificati livelli.

Infine, il grado di trasparenza (domanda Q3.10 dove il grado di trasparenza viene valutato su una scala Likert a 5 valori, da 1 "per nulla" a 5 "completamente") è anch'esso un aspetto direttamente legato all'inclusività del processo, in quanto un maggior

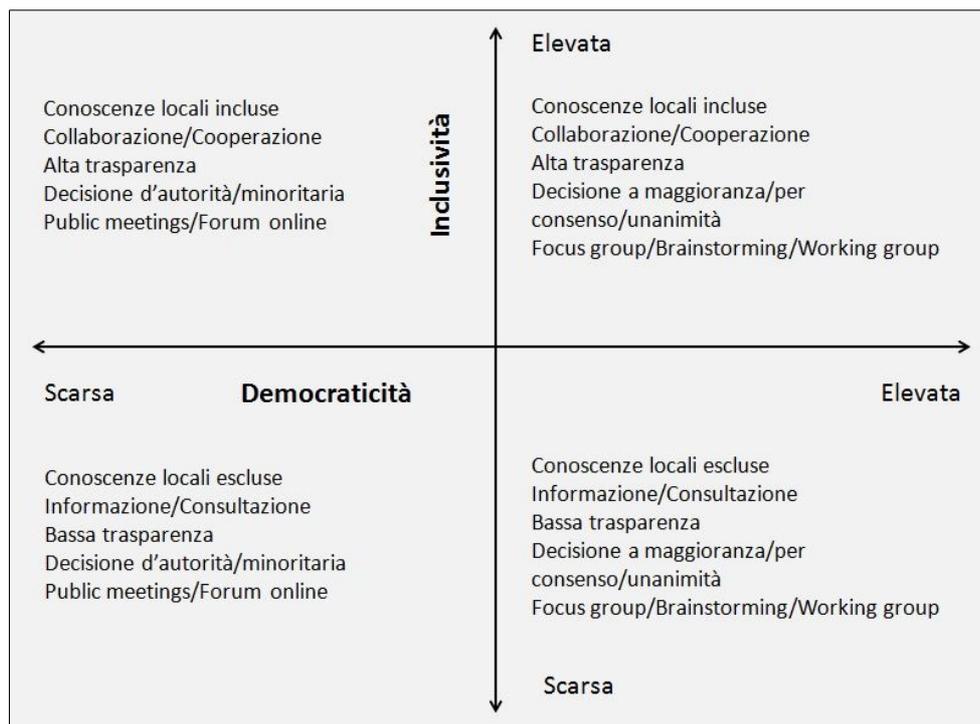


Fig. 1 - Matrice inclusività-democraticità con evidenziate le principali caratteristiche per ciascun tipo di processo partecipativo.

grado di trasparenza facilita un maggior coinvolgimento di tutti gli attori sociali, compresi quelli che normalmente sono in una posizione marginale in termini di potere decisionale. In altre parole si può dire che la trasparenza facilita una partecipazione allargata a tutti i gruppi di interessi e ai cittadini, mentre una mancanza di trasparenza consente il coinvolgimento soltanto di coloro che sono direttamente o indirettamente legati al *network* dei promotori del processo.

Democraticità del processo partecipativo

Attraverso le risposte degli intervistati questo indicatore si prefigge di valutare la democraticità (*democracy*) del processo partecipativo adottato per l'implementazione della rete Natura 2000 in Italia.

Il concetto di democraticità, che deriva dal concetto stesso di democrazia intesa come quella forma di governo basata sulla partecipazione di cittadini uguali, è la base per considerare una decisione legittima (Regonini 2015). Nel presente contesto di analisi la democraticità si riferisce all'insieme di procedure adottate nel processo partecipativo al fine di considerare in maniera paritaria le opinioni di tutti i partecipanti. Il principale aspetto legato al concetto di democraticità è quello relativo al tipo di approccio adottato per prendere una decisione (Q3.9). Le cinque alternative proposte al rispondente vedono un crescente livello di democrazia nelle decisioni passando dal livello minimo della "decisione di autorità", dove una sola

persona o organizzazione prende le decisioni per tutti, al livello massimo della "decisione all'unanimità" dove ciascun partecipante ha il diritto di veto. Interessanti, per il contesto di analisi, sono le alternative intermedie della "decisione minoritaria", la "decisione a maggioranza" e della "decisione per consenso". Nel primo caso la decisione è nelle mani di un piccolo gruppo che decide per gli altri, nel secondo invece la decisione è il frutto del parere della maggioranza, mentre nel terzo caso la decisione viene presa attraverso un processo di negoziazione dove tutti hanno la possibilità di esprimere la propria opinione e la decisione finale è il compromesso tra i vari punti di vista. La "decisione per consenso" rappresenta l'essenza stessa della pubblica partecipazione nei processi decisionali e rappresenta pertanto l'"idealtipo" da perseguire.

Anche le tecniche impiegate per coinvolgere i portatori d'interessi nel processo partecipativo con il rispettivo numero di incontri (Q3.7 e Q3.8), pur avendo un'importanza minore rispetto all'approccio impiegato, possono influenzare le decisioni finali. Alcune di queste tecniche, infatti, facilitano il dialogo e lo scambio di opinioni tra i partecipanti, quali i *focus group* e le sessioni di *brainstorming*, mentre altre limitano tale interazione attraverso una comunicazione unidirezionale (*public meeting* e *forum online*). In particolare, durante i *public meeting* i promotori dell'evento informano i partecipanti su quanto fatto o su quanto si intende fare limitando a pochi momenti

l'interazione con i partecipanti. Al contrario i *forum online* sono un interessante strumento per raccogliere informazioni, lasciando però ai promotori la piena libertà di considerare o meno quanto espresso dai partecipanti al forum. Invece, i *working group* consentono l'interazione e il dialogo tra partecipanti su una tematica specifica, ma presentano lo svantaggio di escludere tutti coloro che non hanno una conoscenza approfondita della tematica in oggetto. Al fine di superare questa problematica è di rilevante importanza il ruolo del facilitatore che deve mettere a proprio agio i partecipanti al gruppo di lavoro, lasciando a tutti la possibilità di prendere la parola ed esprimere le proprie opinioni.

Le risposte raccolte dalle domande descritte, congiuntamente alle risposte ricavate dalle domande finalizzate a valutare il grado di inclusività del processo, sono state elaborate in maniera congiunta avvalendosi della matrice inclusività-democraticità (Fig. 1), allo scopo di valutare quanto l'intero processo decisionale adottato sia stato realmente "partecipativo". La matrice inclusività-democraticità identifica, sulla base dell'elevato o scarso valore di queste due variabili, quattro casistiche possibili: (1) processi partecipativi caratterizzati da un elevato livello di inclusività e democraticità (riquadro in alto a destra); (2) processi partecipativi caratterizzati da uno scarso livello di inclusività e democraticità (riquadro in basso a sinistra); (3) processi partecipativi caratterizzati da un elevato livello di inclusività e uno scarso livello di democraticità (riquadro in alto a sinistra); (4) processi partecipativi caratterizzati da uno scarso livello di inclusività e un elevato livello di democraticità (riquadro in basso a destra). Merita ricordare come possano verificarsi casi intermedi caratterizzati da livelli medi di inclusività e/o democraticità.

Cooperazione e conflittualità nel processo d'implementazione

Il terzo indicatore adottato per analizzare il grado di successo dell'approccio integrato nell'implementazione della rete Natura 2000 ha preso in considerazione i rapporti, cooperativi e conflittuali, tra i portatori d'interessi. Nello specifico è stato indagato il cambiamento nei rapporti cooperativi tra partecipanti, in termini di fiducia, a seguito del processo di implementazione della rete Natura 2000 (Q3.14) e la presenza di conflitti tra gruppi di interesse (Q3.15).

La fiducia è definita come l'aspettativa all'interno di una comunità, frutto di un comportamento onesto e cooperativo tra i membri della comunità stessa e basata su norme condivise (Fukuyama 1995). La fi-

ducia è un'importante componente del capitale sociale e uno degli aspetti portanti della coesione sociale interna a una comunità. Secondo Pretty & Smith (2004) la fiducia è un lubrificante dei rapporti cooperativi e consente di ridurre i costi di transazione, creando tra i membri di una comunità un obbligo sociale. Secondo la teoria sociologica esistono due principali tipi di fiducia: la fiducia sistemica o istituzionale e la fiducia personale o interpersonale. Nel primo caso la fiducia riguarda un gruppo (istituzione, organizzazione o associazione), mentre nel secondo caso coinvolge i singoli individui. Il presente studio si è focalizzato sulla fiducia sistemica, analizzando i rapporti di fiducia tra istituzioni, organizzazioni e associazioni e i cambiamenti intercorsi a seguito dell'implementazione della Direttiva "Habitat". A livello teorico si può asserire che un buon livello di fiducia tra le istituzioni pubbliche e gli altri attori territoriali (organizzazioni private e associazioni) permette di attuare delle politiche per lo sviluppo locale più efficaci ed efficienti (Triglia 1999). Al fine di comprendere come il processo partecipativo abbia cambiato la percezione dei singoli portatori d'interessi nei confronti degli altri *stakeholder* è stato chiesto ai rispondenti di esprimere il loro grado di fiducia prima e dopo il processo d'implementazione utilizzando una scala Likert a tre valori (1 = basso livello di fiducia; 2 = medio livello di fiducia; 3 = alto livello di fiducia). Al fine di facilitare la risposta a questa domanda, anche sulla base del sistema di somministrazione adottato (questionario inviato tramite posta elettronica), è stata predisposta una lista dei principali portatori d'interessi comprendente: il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, gli enti territoriali locali (regioni e province autonome), le università e i centri di ricerca, le associazioni ambientaliste, i proprietari forestali, gli agricoltori e le associazioni dei cacciatori. Il livello di fiducia complessivo, e per singolo portatore d'interesse, è stato quantificato secondo la seguente espressione (eqn. 1):

$$F_t = \frac{\sum_{i=1}^n F_{ij}}{n} + \frac{\sum_{i=1}^n F_{i(j+1)}}{n} + \dots + \frac{\sum_{i=1}^n F_{i(j+z)}}{n}$$

dove F_t = livello di fiducia totale; F_{ij} = livello di fiducia espresso dal rispondente i nei confronti del portatore d'interesse j ; $F_{i(j+1)}$ = livello di fiducia espresso dal rispondente i nei confronti del portatore d'interesse $j+1$; $F_{i(j+z)}$ = livello di fiducia espresso dal rispondente i nei confronti del portatore d'interesse $j+z$; n =

numero totale di rispondenti; z = numero totale di portatori d'interesse.

Al fine di comprendere l'eventuale deterioramento dei rapporti di cooperazione tra gli attori territoriali e la conseguente erosione del capitale sociale locale è stato quantificato il cambiamento complessivo del rapporto di fiducia considerando che: (1) un incremento del livello di fiducia complessivo indica che c'è stato un processo partecipativo condotto positivamente dagli organizzatori e/o dal facilitatore, in cui eventuali divergenze sono state superate e una soluzione di compromesso finale è stata raggiunta; (2) un livello di fiducia inalterato indica che il processo partecipativo adottato è stato neutro e non ha cambiato la situazione in essere; (3) un decremento del livello di fiducia complessivo indica un processo partecipativo che ha esacerbato i conflitti in essere, peggiorando la percezione nei confronti degli altri.

I conflitti interni a una comunità sono un importante fattore limitante lo sviluppo del capitale sociale locale. Secondo Walker & Daniels (1997) i conflitti ambientali possono essere ricondotti a due principali tipologie: (1) i conflitti dovuti a una discordanza tra gli interessi dei privati cittadini (società civile) e i responsabili amministrativi (enti pubblici); (2) i conflitti conseguenti alla gestione del bene pubblico. Nel primo caso rientrano tutti quei conflitti ambientali legati alla realizzazione di un impianto o infrastruttura dai forti impatti ambientali (p. es., inceneritore, impianto di teleriscaldamento a biomasse), mentre nella seconda tipologia quei conflitti inerenti la gestione delle risorse naturali come nel presente caso la gestione dei siti della rete Natura 2000.

Nella ricerca descritta i rapporti conflittuali legati alla gestione dei siti della rete Natura 2000 sono stati identificati impiegando una domanda a risposta aperta (Q3.15) "Durante il processo di implementazione della rete Natura 2000 nella Sua regione ha riscontrato conflitti tra i portatori d'interessi?" in cui i rispondenti potevano descrivere liberamente i principali conflitti di cui erano a conoscenza con i rispettivi attori coinvolti. Le risposte sono state analizzate attraverso un'analisi testuale (*textual analysis*), avvalendosi del software ATLAS.ti (<http://atlasti.com>), al fine di categorizzare i conflitti sulla base delle cause e dei principali attori sociali coinvolti. La scelta di lasciare libertà ai rispondenti nel descrivere eventuali conflitti riscontrati è stata dettata dal fatto che la domanda posta era piuttosto sensibile e dall'esigenza di voler analizzare i singoli conflitti sulla base delle cause scatenanti.

Risultati e discussione

Al termine della fase di raccolta dati (ottobre 2015 - aprile 2016) hanno risposto al questionario 56 portatori d'interessi, corrispondenti a un tasso di risposta del 38%. Tale tasso di risposta è leggermente superiore a quelli evidenziati da altre ricerche in merito ad indagini online o tramite email che evidenziano tassi di risposta compresi tra il 25% e il 30% (Kaplowitz et al. 2004, Kwak & Radler 2002). I 56 portatori d'interessi coinvolti nell'indagine sono risultati così distribuiti tra gruppi: 29 rappresentanti di amministrazioni pubbliche, 12 rappresentanti di organizzazioni private (cioè liberi professionisti di studi professionali, associazioni di categoria), 8 rappresentanti di associazioni ambientaliste e 7 rappresentanti di università e centri di ricerca.

In riferimento al numero di anni di appartenenza all'organizzazione o associazione si evidenzia come la maggior parte dei rispondenti abbia più di 10 anni di esperienza (79% dei rispondenti), mentre il 17% ha un'esperienza tra 6 e 10 anni e il 7.4% meno di 5 anni. Questa distribuzione dimostra come il campione di rispondenti analizzato abbia un'elevata esperienza nella materia trattata e risultati, pertanto, in grado di fotografare adeguatamente la situazione dell'implementazione della rete Natura 2000 in Italia dal 1992 ad oggi.

Inclusività e democraticità del processo partecipativo

L'analisi del processo partecipativo adottato nell'implementazione della rete Natura 2000 a livello locale è stata fatta in maniera aggregata a livello nazionale, considerando le risposte dei 48 rappresentanti di istituzioni, organizzazioni e associazioni che hanno risposto a questa parte del questionario (86% dei rispondenti totali). Tale analisi aggregata si è resa necessaria per fare una valutazione complessiva dell'approccio integrato adottato in Italia, pur nella consapevolezza che il processo partecipativo è stato molto diverso da regione a regione e, in alcuni casi, anche da sito a sito.

Inclusività

Il 73% dei rispondenti al questionario ha messo in luce come nei processi partecipativi legati all'implementazione della rete Natura sia stato adottato un processo di *stakeholder participation* dove soltanto i rappresentanti dei gruppi organizzati sono stati coinvolti nel processo decisionale. Il restante 27% ha dichiarato di aver partecipato a processi dove anche i singoli cittadini sono stati coinvolti nel processo de-

cisionale. In quest'ultima casistica rientrano principalmente i casi legati alla redazione di un piano di gestione di un singolo sito, dove anche i membri della comunità locale interessata sono stati coinvolti attivamente nelle decisioni. Osservando la distribuzione geografica dei dati si nota come il coinvolgimento dei singoli cittadini sia avvenuto principalmente in due realtà territoriali: il Trentino, dove 4 degli 11 rispondenti (36%) di questa provincia hanno segnalato un coinvolgimento dei membri delle comunità locali nel processo decisionale, e il Friuli Venezia-Giulia dove questa modalità di coinvolgimento è stata segnalata dal 50% dei rispondenti (3 su 6). Si evidenziano anche casi sporadici di coinvolgimento attivo dei cittadini nella gestione della rete Natura 2000 in Basilicata, Umbria e Lombardia.

Inoltre, analizzando il livello di coinvolgimento dei singoli portatori d'interessi si osserva come il più alto livello di coinvolgimento (cooperazione) abbia riguardato principalmente gli enti locali (Regioni e Province autonome) e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Le università e i centri di ricerca sono stati, invece, coinvolti principalmente attraverso un processo di collaborazione finalizzato a supportare gli enti promotori e gestori dal punto di vista tecnico-scientifico. I restanti portatori d'interessi - associazioni ambientaliste, proprietari forestali, associazioni agricole e associazioni di cacciatori - sono state consultate o semplicemente informate a seconda del contesto considerato.

Il secondo indicatore del livello di *inclusiveness*, concernente l'inclusione delle conoscenze locali nel processo d'implementazione della Direttiva "Habitat", ha messo in luce come nel 73% dei casi le conoscenze locali siano state incluse, mentre nel restante 27% non siano state incluse. Interessante segnalare come il processo di inclusione delle conoscenze locali sia stato fatto sistematicamente soltanto in alcuni contesti territoriali, ad esempio emerge un buon livello di inclusione delle *local knowledge* in Basilicata (100% dei rispondenti di questa regione hanno risposto positivamente a questa domanda), Trentino (90%) e Friuli Venezia-Giulia (80%). Secondo le dichiarazioni dei rispondenti le modalità di inclusione delle conoscenze locali sono state piuttosto eterogenee. Un rispondente dichiara (R15) che le principali modalità sono state: "[...] (1) campagne di acquisizione di dati sul territorio; (2) convegni aperti alla cittadinanza; (3) realizzazioni di un sito web con forum online". Un secondo rispondente mette in evidenza che (R38): "Nella predisposizione dei Piani di gestione si è tenuto conto delle osservazioni perve-

nute, in ambiti specifici la decisione è stata presa tenendo conto le diverse esigenze e si è giunti ad un compromesso".

I risultati relativi al terzo indicatore di inclusività hanno evidenziato come il 39% dei rispondenti a questa domanda sia mediamente soddisfatto del livello di trasparenza adottato nel processo d'implementazione, mentre il 32% si è dichiarato poco soddisfatto e il 15% abbastanza soddisfatto. Osservando i dati per gruppi di portatori d'interessi si evince come il giudizio più critico sia stato espresso proprio dai rappresentanti delle pubbliche amministrazioni, dove il 30% si è detto poco soddisfatto e il 5% per nulla soddisfatto, mentre gli altri tre gruppi presentano una distribuzione simile (Fig. 2). Il valore medio relativo al giudizio espresso da tutti i rispondenti sulla trasparenza del processo di implementazione della rete Natura 2000 nella propria regione o provincia è risultato di 2.90 (il valore medio per le amministrazioni pubbliche è di 2.85; per le università e istituti di ricerca e per le associazioni ambientaliste è di 2.86; per le organizzazioni private è di 3.1). Incrociando la distribuzione di frequenza delle risposte e il valore medio si può asserire che il grado di trasparenza, a detta dei rispondenti, sia da valutarsi come medio-basso.

Democraticità

L'approccio adottato nel condurre il processo partecipativo è variato molto da un contesto territoriale ad un altro. Secondo il 36% dei partecipanti ai processi d'implementazione della rete Natura 2000, le decisioni sono state prese d'autorità dall'ente promotore che ha semplicemente informato gli altri portatori d'interessi in merito alla decisione finale. Il 30% dei rispondenti ha affermato che le decisioni sono state prese da un piccolo gruppo di portatori d'interessi coordinati dall'ente promotore (decisione minoritaria), mentre il 25% che le decisioni adottate sono state il frutto di un processo di negoziazione dove tutti gli *stakeholder* hanno avuto la possibilità di esprimere la propria opinione e tutti i punti di vista sono stati inclusi nella decisione finale (decisione per consenso). Soltanto il 9% dei partecipanti ha affermato che la decisione è stata presa a maggioranza, mentre non è mai stata adottata la decisione all'unanimità. I risultati concernenti l'approccio adottato mettono in luce come, nonostante le linee guida dell'Unione Europea sulla necessità di un coinvolgimento delle parti interessate in merito alle questioni ambientali, soltanto in un quarto dei processi decisionali sia stato adottato un processo inclusivo attraverso una

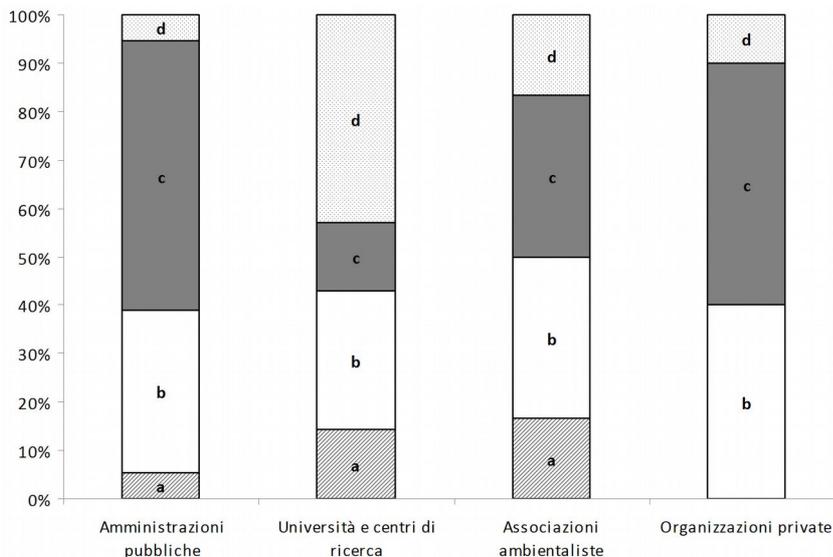


Fig. 2 - Grado di trasparenza del processo di implementazione di Natura 2000 per gruppi di *stakeholder*.
 Legenda: "a" - per nulla soddisfatto; "b" - poco soddisfatto; "c" - mediamente soddisfatto; "d" - abbastanza soddisfatto; "e" - molto soddisfatto.

decisione per consenso.

In riferimento alle tecniche di pubblica partecipazione adottate nell'implementazione della rete Natura 2000 bisogna in primo luogo mettere in evidenza come in molti processi partecipativi sia stata adottata una combinazione di più tecniche, al fine di facilitare il coinvolgimento dei portatori d'interessi nel processo decisionale. In termini assoluti la tecnica più diffusa è stata quella dei *public meeting* (evento pubblico finalizzato a informare e discutere tematiche legate alla rete Natura 2000), indicata dal 79% dei rispondenti, seguita dalle discussioni in piccoli gruppi di lavoro su tematiche specifiche (*working group*) indicata dal 44%. Sono state impiegate, anche se in maniera più sporadica, altre tre tecniche: *focus group* (35% dei rispondenti), mediazione attraverso il supporto di un facilitatore esterno (21%) e *brainstorming session* (8%). Soltanto un rispondente ha indicato l'impiego della tecnica dei *forum online*, che invece ha riscontrato un discreto successo in altri paesi europei anche in merito ad altre tematiche ambientali e forestali (Balest et al. 2016). Analizzando la combinazione di tecniche adottate si evidenzia come i *public meeting* nella maggior parte dei casi siano stati condotti come unica tecnica di coinvolgimento dei portatori d'interessi, mentre è risultata tipica la combinazione dei *focus group* e dei *working group* con o senza il supporto di un facilitatore esterno. La combinazione di queste tecniche presuppone momenti di confronto tra i partecipanti in sezioni plenarie (*focus group*), dove vengono discusse le linee guida generali e le tematiche di maggiore rilevanza, seguiti da lavori di gruppo specifici dove i singoli argomenti vengono approfonditi e dettagliati da sottogruppi di *stakeholder*. Generalmente i risultati emersi dai *working*

group vengono ridiscussi in ultima analisi durante una sezione plenaria conclusiva. Questi lavori di gruppo nella maggior parte dei casi sono stati organizzati e moderati dai promotori stessi del processo, mentre in alcuni casi gli enti promotori si sono avvalsi di un facilitatore esterno. L'impiego di un facilitatore esterno risulta di fondamentale importanza in tutti quei casi dove ci sono conflitti tra gruppi di interessi ed è necessaria la presenza di una persona "sopra le parti" per raggiungere un ampio consenso (Crowfoot & Wondollock 1990).

Sintetizzando quanto sin qui asserito in merito all'inclusività e democraticità del processo partecipativo adottato e considerando la matrice inclusività-democraticità presentata in Fig. 2 si può dire che l'approccio adottato per l'implementazione della rete Natura 2000 in Italia si colloca a metà strada tra il quadrante in alto a sinistra e quello in basso a sinistra. In altre parole ci troviamo di fronte ad un processo partecipativo caratterizzato da un basso livello di democraticità e un medio livello di inclusività.

Il basso livello di democraticità è dovuto al fatto che le decisioni sono state prese, nella maggior parte dei casi, d'autorità o per minoranza, mentre solo nel 25% dei casi attraverso un consenso diffuso. Questo fatto è confermato anche dalle tecniche adottate che sono state principalmente basate sui *public meeting*, mentre solo nel 10% dei casi si è fatto ricorso a un facilitatore esterno.

Per quanto riguarda il livello di inclusività la situazione è più diversificata, e cambia molto da contesto a contesto, in quanto le conoscenze locali sono state nella più parte incluse, ma il livello di partecipazione complessivo si è basato sulla *stakeholder participation* e non su una vera e propria partecipazione pubblica.

In pratica, i singoli membri delle comunità locali sono stati, nella maggior parte dei casi, solamente informati, mentre al processo decisionale hanno partecipato soltanto i rappresentanti di un limitato numero di istituzioni, organizzazioni e associazioni. Infine, secondo le opinioni dei partecipanti il grado di trasparenza è risultato complessivamente medio-basso in quanto sarebbe stata opportuna una maggiore diffusione delle informazioni anche al grande pubblico al fine di sensibilizzare la cittadinanza su questa tematica e informare su quanto fatto.

Cooperazione e conflittualità nel processo di implementazione

Livello di fiducia

La domanda concernente il livello di fiducia nei confronti degli altri portatori d'interessi coinvolti nel processo di implementazione della Direttiva "Habitat" è stata compilata da 36 dei 56 rispondenti (64% del campione).

Il livello di fiducia complessivo, considerando gli otto portatori d'interessi menzionati nel questionario, è risultato di 14.0 (valore medio per portatore d'interesse di $F_i=2.00$) prima del processo di implementazione della Direttiva "Habitat" e di 15.4 (valore medio per portatore d'interesse di $F_i=2.19$) dopo tale processo di implementazione. Questo dato aggregato mette in evidenza un aumento del livello di fiducia complessivo, che sta a sottolineare come il processo partecipativo, seppur non completamente inclusivo (come messo in evidenza precedentemente), abbia migliorato il rapporto cooperativo tra portatori d'interessi e facilitato la risoluzione dei conflitti in essere.

Gli *stakeholder* con il più elevato livello di fiducia prima del processo di implementazione erano le università e i centri di ricerca (valore medio per rispondente di 2.33), mentre a seguito del processo il livello di fiducia più alto è stato espresso per gli enti locali (valore medio per rispondente di 2.47). Complessivamente sette portatori d'interessi hanno visto crescere il livello di fiducia espresso nei propri confronti a seguito del processo d'implementazione (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare da 1.78 a 1.83; Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali da 1.47 a 1.53; enti locali da 1.89 a 2.47; università e centri di ricerca 2.25 a 2.39; proprietari forestali da 1.53 a 1.81; associazioni agricole da 1.47 a 1.69; associazioni cacciatori da 1.28 a 1.42), mentre soltanto uno (le associazioni ambientaliste) hanno visto una contrazione del livello di fiducia

medio espresso dagli altri *stakeholder* nei loro confronti da 2.33 a 2.22.

Osservando i dati concernenti il livello di fiducia per singolo gruppo di portatori d'interessi (Tab. 1) si evidenzia come le amministrazioni pubbliche abbiano espresso il più alto livello di fiducia prima del processo per le università e i centri di ricerca (valore medio di 2.05), mentre a seguito del processo di implementazione il livello di fiducia più alto è stato espresso per gli enti locali che hanno visto salire il proprio livello di fiducia medio da parte delle altre pubbliche amministrazioni da 1.86 a 2.23.

Inoltre, è interessante evidenziare come i rappresentanti delle associazioni ambientaliste a seguito del processo di implementazione abbiano espresso un decremento nel loro personale livello di fiducia verso quattro *stakeholder*: Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (valore medio da 1.74 a 1.20), Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (da 1.50 a 1.00), università e centri di ricerca (da 2.50 a 2.00), e altre associazioni ambientaliste (da 2.25 a 2.00). Anche per questo gruppo di portatori d'interessi il livello di fiducia negli enti locali è salito (da 1.75 a 2.00). Queste variazioni negative nel livello di fiducia espresso dai rappresentati delle associazioni ambientaliste sono interpretabili come una bassa soddisfazione degli accordi raggiunti e al contempo nel fatto di non essere riusciti a creare un fronte comune con le altre associazioni ambientaliste per portare avanti i propri interessi. Quest'ultimo aspetto è desunto dal decremento nel livello di fiducia intra-gruppo (tra associazioni ambientaliste).

I rappresentati delle università e dei centri di ricerca dimostrano il più alto livello di fiducia nei confronti delle associazioni ambientaliste sia prima che dopo il processo di implementazione (valore medio 2.80), mentre segnalano una diminuzione del loro personale livello di fiducia nelle amministrazioni pubbliche statali: il valore medio di fiducia nei confronti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è sceso da 1.50 a 1.00 così come quello nei confronti del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Per questo gruppo di portatori d'interesse si segnala un incremento del livello di fiducia per gli enti locali (da 1.50 a 1.83) e per i proprietari forestali (da 1.74 a 2.00).

I liberi professionisti e i rappresentanti delle organizzazioni private coinvolte nel processo di implementazione della rete Natura 2000 in Italia esprimono un incremento del livello di fiducia per cinque portatori d'interessi (Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, enti locali, università e cen-

Tab. 1 - Livello di fiducia medio nei confronti degli altri portatori d'interessi prima e dopo il processo di implementazione della Direttiva "Habitat" in Italia.

Stakeholders/ Gruppi intervistati	Amministrazioni pubbliche (n=18)		Associazioni ambientaliste (n=4)		Università e centri di ricerca (n=4)		Organizzazioni private (n=10)	
	Prima	Dopo	Prima	Dopo	Prima	Dopo	Prima	Dopo
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	1.94	2.11	1.74	1.20	1.50	1.00	1.60	1.60
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	1.53	1.67	1.50	1.00	1.50	1.00	1.50	1.60
Enti locali	1.86	2.23	1.75	2.00	1.50	1.83	1.44	1.90
Università e centri di ricerca	2.05	2.15	2.50	2.20	2.20	2.40	2.11	2.22
Associazioni ambientaliste	1.90	1.76	2.25	2.00	2.80	2.80	2.10	1.90
Proprietari forestali	1.30	1.52	1.25	1.40	1.74	2.00	1.70	1.80
Associazione agricoltori	1.30	1.41	1.50	1.60	1.33	1.33	1.70	1.80
Associazioni cacciatori	1.19	1.32	1.00	1.00	1.25	1.25	1.20	1.20

tri di ricerca, proprietari forestali e agricoltori), mentre il livello di fiducia è diminuito soltanto nei confronti delle associazioni ambientaliste (valore medio da 2.10 a 1.90).

Conflitti

In riferimento alla domanda sui conflitti, l'84% dei rispondenti ha segnalato la presenza di conflitti tra i vari gruppi di interessi. Osservando i dati per i quattro gruppi di *stakeholder* si registrano le seguenti percentuali di risposta affermativa in merito alla presenza di conflitti: 84% dei rappresentati delle amministrazioni pubbliche, 100% dei rappresentanti delle università e dei centri di ricerca, 80% delle organizzazioni private e 63% delle associazioni ambientaliste.

A seguito dell'analisi testuale i conflitti descritti dai rispondenti sono stati classificati in tre principali categorie sulla base delle cause predisponenti: (1) conflitti legati ai vincoli di gestione imposti ai proprietari (agricoli e forestali); (2) conflitti dovuti all'eccessiva burocrazia nella gestione dei siti; (3) conflitti legati al basso livello di comunicazione e sensibilizzazione realizzata dagli enti preposti nei confronti delle opportunità e dei reali vincoli legati all'implementazione della Direttiva "Habitat".

Il principale conflitto riscontrato è quello legato ai vincoli di gestione introdotti dalla normativa comunitaria, in particolare tra la gestione tradizionale delle foreste e le nuove misure di conservazione dei siti Natura 2000. A questo proposito un rispondente ricorda che (R1): "I conflitti si sono verificati tra i proprietari boschivi privati e pubblici e le misure di con-

servazione che sono state definite spesso senza competenza solo al fine di salvaguardare la componente ecosistemica senza considerare quella economico-produttiva. Inoltre molto spesso sono stati tutelati habitat (dal progetto BioItaly, precursore di Natura 2000) in modo frettoloso ed inappropriato, sia per la reale presenza degli habitat sia per il loro effettivo valore". Un altro rispondente (R4) fa notare che questo tipo di conflitto si è verificato soprattutto a scala locale "[...] tra proprietari ed enti locali, in particolare i più piccoli, ossia i comuni, sono comparse spesso divergenze sulle modalità di gestione dei siti". Il conflitto tra proprietari forestali e gestori delle aree protette non è un conflitto tipico dell'Italia, in quanto altri autori riconoscono come in molti paesi dell'Unione Europea il basso coinvolgimento delle associazioni di proprietari forestali nel processo di implementazione della Direttiva sia stata una delle principali origini dei conflitti che si sono creati (Julien et al. 2000).

Diversi portatori d'interessi hanno evidenziato la presenza di conflitti tra attività ricreative e conservazione della natura. Un rispondente (R17) ha menzionato, per particolare importanza e significatività, il conflitto tra l'attività ricreativa conosciuta come "Volo dell'Angelo" che si tiene nei comuni di Pietrapertosa e Castelmezzano in Basilicata e il periodo di nidificazione della Cicogna Nera (*Cicogna nigra* L.). L'attività ricreativa "Volo dell'Angelo" permette ai partecipanti di restare sospesi nel vuoto agganciati a un cavo d'acciaio sospeso tra le vette di paesi di Pietrapertosa e Castelmezzano gustandosi il paesaggio sottostante. Quest'attività che si svolge tra il mese di

maggio e novembre disturba la nidificazione delle cicogne che richiedono posti appartati e tranquilli.

Un ulteriore conflitto legato alle attività ricreative menzionato da molti intervistati è quello tra l'attività venatoria e le misure di conservazione della natura previste nei siti della rete Natura 2000. A detta di un rispondente la causa di questo conflitto risiede nella comunicazione fatta dalle associazioni di cacciatori (R34): "[...] Altro discorso meritano i cacciatori che riescono a diffondere nella popolazione il forte (ma infondato) terrore che nelle aree Natura 2000 non possa essere effettuata nessuna attività".

In riferimento alla seconda categoria di conflitti legati all'eccessiva burocrazia un rispondente segnala il principale problema (R10): "[...] nella realizzazione di interventi esecutivi con scarso potenziale d'impatto ambientale che tuttavia richiedono passaggi burocratici onerosi e lunghi (ad esempio valutazione di incidenza ecologica per interventi di fatto a basso impatto), la mancanza di un *team* tecnico di gestione della Rete Natura 2000 di fatto trasforma queste importanti aree in vincoli aggiuntivi non accompagnati da informazione e da valutazione reale degli impatti".

In relazione all'ultima causa di conflitto, legata al basso livello di comunicazione e sensibilizzazione fatta dagli enti promotori, un rispondente evidenzia come i principali conflitti siano attribuibili (R42): "[...] a una mancanza di corretta informazione (es. associazioni venatorie per le quali nei siti rete Natura 2000 è vietata la caccia...); esasperazione degli interessi di parte (es. associazioni agricole/proprietari forestali che spesso a priori percepiscono rete Natura 2000 come "vincolo" e non come opportunità)".

Allo scopo di risolvere i principali conflitti sopra menzionati sono di fondamentale importanza una serie di azioni quali: (1) definire standard unici a livello nazionale sulle procedure concernenti la consultazione e il coinvolgimento dei portatori d'interessi nel processo decisionale; (2) individuare e divulgare esempi di buone pratiche per conciliare i diversi usi del territorio all'interno di un sito Natura 2000; (3) organizzare incontri con i diversi gruppi d'interesse finalizzati a uno scambio di opinioni su come garantire un corretto processo per la pianificazione della gestione dei siti Natura 2000 (Gaglioppa & Zani 2011). In questo contesto strategico per superare i conflitti in essere ed evitare la nascita di nuovi conflitti nei siti Natura 2000 l'approccio partecipato nelle prese di decisioni rappresenta un punto imprescindibile.

Conclusioni

La valutazione dell'implementazione delle politiche comunitarie a livello nazionale o regionale, basata sulle esperienze e le informazioni fornite degli attori sociali coinvolti nel processo decisionale, è un'importante tecnica finalizzata a mettere in luce eventuali problematiche e divergenze di opinioni tra i *decision maker* e gli altri portatori d'interessi. Nella presente indagine è stata realizzata un'analisi del processo di pubblica partecipazione adottato nell'implementazione della rete Natura 2000 finalizzata a verificare il successo dell'approccio partecipativo e, conseguentemente, la realizzazione o meno dell'approccio integrato delineato dall'Unione Europea. Il coinvolgimento dei portatori di interesse nel processo decisionale è stato studiato tramite un metodo di raccolta ed elaborazione dati fondato sull'impiego di criteri ed indicatori e corredato dall'uso di dati qualitativi utili alla verifica ed al rafforzamento delle osservazioni fatte. Il metodo proposto ha il vantaggio di mettere in evidenza, attraverso le dichiarazioni dei partecipanti, i principali punti di forza e di debolezza del processo di implementazione adottato. In particolare, l'analisi dei punti di debolezza e delle cause di conflitto devono fungere da punto di partenza per identificare idonee strategie di gestione dei siti della rete Natura 2000, che siano capaci di tenere nella debita considerazione tutte le richieste sociali. In tal senso, come previsto dall'approccio integrato, la rete Natura 2000 deve consentire la conservazione della natura in quegli habitat caratterizzati da un elevato valore di biodiversità, ma al contempo non deve essere un deterrente allo sviluppo economico locale. Le attività antropiche tradizionali e un turismo sostenibile e responsabile dovrebbero svolgere un ruolo sinergico alla conservazione della natura nei siti della rete Natura 2000.

Per quanto concerne i limiti del metodo adottato, sono quelli tipici di tutte le indagini basate sulla somministrazione di questionari, dove la rappresentatività del campione indagato risulta di fondamentale importanza per una corretta rappresentazione della realtà oggetto di studio. Nella presente indagine, al fine di superare questo limite, si è cercato di coinvolgere tutti i principali gruppi di portatori d'interessi legati alla gestione della rete Natura 2000 (amministrazioni pubbliche, università e centri di ricerca, associazioni ambientaliste e organizzazioni private) al fine di avere a disposizione il maggior numero di punti di vista possibile. Un secondo limite del metodo è quello relativo al sistema di somministrazione impiegato (tramite posta elettronica) che

non ha consentito di approfondire alcuni aspetti che potevano risultare particolarmente importanti. Al fine di superare questo limite è stato necessario, in alcuni casi, ricontattare telefonicamente i rispondenti allo scopo di integrare alcune risposte alle domande aperte in quanto reputate di particolare importanza per la presente indagine.

A livello nazionale, lo sviluppo futuro dello studio presentato sarà la definizione di un protocollo sulle principali procedure e tecniche per il coinvolgimento dei portatori d'interessi nei processi decisionali legati alla gestione delle aree protette comunitarie che possa essere di supporto ai *decision maker* locali.

A livello internazionale, i dati raccolti nell'ambito della presente indagine saranno comparati con quelli raccolti in altri paesi coinvolti nella COST Action FP1207 *Orchestrating forest related policy analysis in Europe* (p. es., Slovenia e Slovacchia), al fine di confrontare il processo partecipativo adottato nell'implementazione della Direttiva "Habitat" in diversi contesti politico-amministrativi.

Ringraziamenti

La presente ricerca è stata condotta nell'ambito delle attività della COST Action FP1207 *Orchestrating forest related policy analysis in Europe* (ORCHESTRA). Gli autori desiderano ringraziare tutti coloro che hanno compilato il questionario e hanno fornito preziose informazioni e suggerimenti per la redazione del presente contributo.

Bibliografia

- Alphandery P, Fortier A (2001). Can a territorial policy be based on science alone? The system for creating Natura 2000 network in France. *Sociologia Ruralis* 41: 311-328. - doi: [10.1111/1467-9523.00185](https://doi.org/10.1111/1467-9523.00185)
- Apostolopoulou E, Drakou EG, Padiaditi K (2012). Participation in the management of Greek Natura 2000 sites: Evidence from a cross-level analysis. *Journal of Environmental Management* 113: 308-318. - doi: [10.1016/j.jenvman.2012.09.006](https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.09.006)
- Arnstein SR (1969). A ladder of citizen participation. *American Institute of Planners Journal* 35: 216-224. - doi: [10.1080/01944366908977225](https://doi.org/10.1080/01944366908977225)
- Balest J, Hrib M, Dobsinska Z, Paletto A (2016). Analysis of the effective stakeholders' involvement in the development of National Forest Programmes in Europe. *International Forestry Review* 18: 13-28. - doi: [10.1505/146554816818206122](https://doi.org/10.1505/146554816818206122)
- Crowfoot JE, Wondolleck JM (1990). *Environmental disputes: community involvement in conflict resolution*. Island Press, Washington, DC, USA.
- Dahl RA (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press, New Haven, USA and London, UK.
- Doremus H (2003). A policy portfolio approach to biodiversity protection on private lands. *Environmental Science and Policy* 6: 217-232. - doi: [10.1016/S1462-9011\(03\)00036-4](https://doi.org/10.1016/S1462-9011(03)00036-4)
- Dryzek JS (2000). *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- European Commission (2010). *Natura 2000 barometer*. [online] URL: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm
- Ferranti F, Beunen R, Speranza M (2010). Natura 2000 network: a comparison of the Italian and Dutch implementation experiences. *Journal of Environmental Policy and Planning* 12: 293-314. - doi: [10.1080/1523908X.2010.505417](https://doi.org/10.1080/1523908X.2010.505417)
- Fukuyama F (1995). *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*. Free Press, New York, USA.
- Gaglioppa P, Zani A (2011). Gestione forestale sostenibile nel Lazio: implementazione della normativa di settore con le indicazioni della Rete Natura 2000. *Forest@* 8: 35-42. - doi: [10.3832/efor0647-008](https://doi.org/10.3832/efor0647-008)
- Hiedanpää J (2002). European-wide conservation versus local well-being: the reception of the Natura 2000 Reserve Network in Karvia, SW-Finland. *Landscape and Urban Planning* 61: 113-123. - doi: [10.1016/S0169-2046\(02\)00106-8](https://doi.org/10.1016/S0169-2046(02)00106-8)
- Humphreys D (2006). *Logjam: deforestation and the crisis of global governance*. Earthscan, London, UK.
- Jones N, Filos EE, Fates E, Dimitrakopoulos PG (2015). Exploring perceptions on participatory management of NATURA 2000 forest sites in Greece. *Forest Policy and Economics* 56: 1-8. - doi: [10.1016/j.forpol.2015.03.010](https://doi.org/10.1016/j.forpol.2015.03.010)
- Jones P, Burgess J, Bhattachary D (2000). An evaluation of approaches for promoting relevant authority and stakeholder participation in European Marine Sites in the UK. *UK Marine SACs Project*, English Nature, pp. 584.
- Julien B, Lammertz M, Barbier JM, Jen S, Ballesteros M, De Bovis C, Krott M (2000). *VOicing Interests and ConcErns: NATURA 2000: An ecological network in conflict with people*. *Forest Policy and Economics* 1: 357-366. - doi: [10.1016/S1389-9341\(00\)00031-9](https://doi.org/10.1016/S1389-9341(00)00031-9)
- Kaplowitz MD, Hadlock MD, Levine R (2004). A comparison of web and mail survey response rates. *Public Opinion Quarterly* 68: 94-101. - doi: [10.1093/poq/nfh006](https://doi.org/10.1093/poq/nfh006)
- Kwak N, Radler B (2002). A comparison between mail and web surveys: response pattern, respondent profile, and data quality. *Journal of Official Statistics* 18: 257-273.
- Lecomte N, Martineau-Delisle C, Nadeau S (2005). Participatory requirements in forest management planning in Eastern Canada: a temporal and interprovincial perspective. *The Forestry Chronicle* 3: 398-402. - doi: [10.5558/tfc8](https://doi.org/10.5558/tfc8)

- 1398-3
- Lijphart A (1999). Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty six countries. Yale University Press, Oxford, UK.
- Maiorano L, Falcucci A, Boitani L (2006). Gap analysis of terrestrial vertebrates in Italy: priorities for conservation planning in a human dominated landscape. *Biological Conservation* 133: 455-473. - doi: [10.1016/j.biocon.2006.07.015](https://doi.org/10.1016/j.biocon.2006.07.015)
- Maiorano L, Falcucci A, Garton EO, Boitani L (2007). Contribution of the Natura 2000 network to biodiversity conservation in Italy. *Conservation Biology* 21: 1433-1444. - doi: [10.1111/j.1523-1739.2007.00831.x](https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2007.00831.x)
- MCPFE (2002). Public participation in forestry in Europe and North America. Synopsis of the Report of the FAO/ECE/ILO. [online] URL: http://www.foresteurope.org/documentos/public_participation_in_forestry.pdf
- Milligan J, O'Riordan T, Nicholson-Cole SA, Watkinson AR (2009). Nature conservation for future sustainable shorelines: lessons from seeking to involve the public. *Land Use Policy* 26: 203-213. - doi: [10.1016/j.landusepol.2008.01.004](https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2008.01.004)
- Paletto A, De Meo I, Ferretti F (2011). Preferenze sociali e preferenze istituzionali a confronto: il caso del distretto forestale dell'Archi-Grighine (Provincia di Oristano). *Forest@* 8: 216-227. - doi: [10.3832/efor0680-008](https://doi.org/10.3832/efor0680-008)
- Pietrzyk-Kaszynska A, Cent A, Grodzinska-Jurczak M, Szymanska M (2012). Factors influencing perception of protected areas - the case of Natura 2000 in Polish Carpathian communities. *Journal of Nature Conservation* 20: 284-292. - doi: [10.1016/j.jnc.2012.05.005](https://doi.org/10.1016/j.jnc.2012.05.005)
- Pretty J, Smith D (2004). Social capital in biodiversity conservation and management. *Conservation Biology* 18 (3): 631-638. - doi: [10.1111/j.1523-1739.2004.00126.x](https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2004.00126.x)
- Regonini G (2015). The EU governmentality and its problems. *Stato e Mercato* 103: 85-96.
- Stoll-Kleemann S (2001). Opposition to the designation of protected areas in Germany. *Journal of Environmental Planning and Management* 44: 109-128. - doi: [10.1080/09640560123606](https://doi.org/10.1080/09640560123606)
- Tabbush P (2004). Public money for public good? Public participation in forest planning. *Forestry* 2: 145-156. - doi: [10.1093/forestry/77.2.145](https://doi.org/10.1093/forestry/77.2.145)
- Triglia C (1999). Capitale sociale e sviluppo locale. *Stato e Mercato* 57: 419-440.
- Walker GB, Daniels SE (1997). Foundations of natural resource conflict: conflict theory and public policy. In: "Conflict Management and Public Participation in Land Management", *EFI Proceedings* 14: 13-36.

Materiale Supplementare

Allegato 1 – Il questionario utilizzato nel presente studio.

Link: Paletto_2131@suppl@001.pdf