

# La situazione delle aree protette in Emilia-Romagna

## La riorganizzazione degli enti di gestione dei Parchi: luci e ombre

La più recente revisione normativa delle aree protette dell'Emilia-Romagna è quella attuata tramite la legge regionale n. 24 della fine del 2011.

Essa ha fatto seguito ad altre due leggi regionali, dedicate all'organizzazione dei parchi e delle riserve naturali regionali: la legge regionale n.11 del 1988, con la quale oltre che a normarne la gestione ha anche istituito i primi otto parchi regionali e la legge regionale n. 6 del 2005 di cui tratterò brevemente dopo.

Lo scopo principale della legge regionale 23 dicembre 2011 n. 24 "Riorganizzazione del sistema regionale delle aree protette e dei siti della rete natura 2000 e istituzione del parco regionale dello Stivone e del Piacenziano", è stato quello di accorpate la gestione delle aree protette (Parchi, Riserve, Paesaggi Protetti, Aree di riequilibrio ecologico) e dei siti di Rete Natura, in cinque enti di diritto pubblico, denominati "macroaree per la gestione dei Parchi e della Biodiversità", che dovevano assumere le funzioni gestionali svolte fino a quel momento dai Consorzi degli Enti Parco e dalle Province.

Prima del 2011, infatti, in Regione operavano 14

consorzi (formati tra Province, Comuni e Comunità Montane) che gestivano altrettanti Parchi regionali, mentre 15 Riserve naturali e 138 Siti della Rete natura, esterni al perimetro dei Parchi, erano gestiti dalle Province.

L'obiettivo principale della legge per la riorganizzazione delle aree protette, che faceva parte del disegno generale di riordino istituzionale che la regione aveva imbastito nel 2010 per sostituire le nove province emiliano-romagnole con 4 "aree vaste", più l'area metropolitana della città di Bologna, è stato dettato quasi esclusivamente dall'esigenza di operare una forte razionalizzazione delle strutture amministrative dei parchi preesistenti per ottenere un risparmio in termini finanziari e di risorse umane. A mio giudizio una legge di così ampia portata innovativa, pur avendo al centro l'obiettivo di razionalizzazione amministrativa, non avrebbe dovuto trascurare anche altre problematiche quali la forma giuridico-amministrativa, la governance, la territorializzazione dei nuovi enti, gli strumenti di pianificazione e di programmazione ecc. Così purtroppo non è stato. Oltre a questo limite, le mediazioni che si sono rese inevitabilmente necessarie prima dell'approvazione della legge, per acquisire sui punti più controversi della riforma anche il consenso dell'ANCI e dell'UPI regionali, hanno fi-



Imponenti faggi nel Parco nazionale delle Foreste Casentinesi Monte Falterona e Campigna (Foto Giovanna Pezzi).

nito per annacquare le stesse finalità di razionalizzazione che ne erano alla base. Tutto ciò ha così contribuito al varo di un testo “monco” e in gran parte diverso rispetto alle stesse intenzioni iniziali della Giunta.

Infatti ai nuovi enti di gestione per i parchi e la biodiversità (Emilia Occidentale, Emilia Centrale, Emilia Orientale, Romagna e Delta del Po) la legge ha finito per attribuire la sola gestione dei Parchi, rimandando quella delle altre tipologie di aree protette esistenti (Riserve, Paesaggi e Aree di Riequilibrio Ecologico) e dei Siti di rete Natura 2000 posti al loro esterno, alla libera scelta delle province territorialmente interessate. Insomma una sorta di normativa “alla carta”.

Oggi, a quasi quattro anni dal varo della legge, permane quindi una situazione a “macchia di leopardo” e del tutto disomogenea che rende incerta la gestione dei nuovi enti e molto fragile la loro legittimazione istituzionale e la loro governance territoriale.

Se posso azzardare un giudizio credo che con la legge di riordino gestionale delle aree protette la Regione abbia perso una occasione preziosa. Quella di compiere un’approfondita riflessione

sull’efficacia delle proprie aree protette rispetto alla loro missione di fondo, che è la conservazione della biodiversità, e partendo da lì modificarne poi gli strumenti di gestione al fine di renderli più funzionali possibile al loro rilancio.

E dire che la necessità di una riflessione generale da parte della Regione sulle proprie aree protette era nelle cose e sarebbe stata necessaria, non fosse altro perché la legge in questione, vale la pena ricordarlo, ha fatto seguito alla precedente legge regionale, la n. 6/2005, ben più organica e innovativa che era stata varata dall’Assemblea legislativa regionale nel 2005.

Una legge, quella del 2005, che, pur confermando lo strumento gestionale del consorzio (che era stato previsto fin dalla prima legge regionale del 1988 sui Parchi), aveva arricchito le tipologie di aree protette (introducendo quella dei Paesaggi naturali e semi-naturali protetti e delle Aree di Riequilibrio Ecologico) e affidato alle province da un canto ed alla Regione dall’altro (attraverso il Programma Triennale) il ruolo di coordinamento e di indirizzo strategico. Ma, soprattutto, era tutta impostata verso l’obiettivo della costruzione del “sistema regionale delle aree protette”.



Formazioni calanchive del Parco naturale dei Gessi Bolognesi e Calanchi dell'Abbadessa (Foto Carlo Cencini).

A distanza di quasi quattro anni dal varo della legge di riordino delle aree protette si possono cominciare a tirare le prime somme e a valutare i primi risultati di tutta l'operazione, anche se il tempo trascorso è ancora poco per giungere a delle conclusioni definitive.

Di positivo, e non è poco, c'è da registrare un'accresciuta capacità operativa, sul piano tecnico e amministrativo da parte di alcuni dei nuovi Enti e precisamente i tre (Emilia occidentale, Emilia centrale e Emilia orientale) nei quali sono confluiti i consorzi di gestione dei Parchi (cinque per l'Emilia occidentale, tre per l'Emilia centrale e cinque per l'Emilia orientale).

Per gli altri due Enti (quello della Romagna e quello del Delta del Po), caratterizzati entrambi dalla presenza in ciascuna macroarea di un solo Parco, non è cambiato quasi nulla e la legge non ha avuto alcun effetto particolarmente innovativo.

Cos'altro, fino a questo momento, non ha funzionato della legge di riordino?

Intanto il ruolo delle Comunità dei Parchi le quali, anziché essere il vero luogo di partecipazione, di elaborazione progettuale e di rappresentanza dei territori, hanno operato come pura sede di ratifica delle scelte decise dai consigli direttivi delle macroaree determinando così, nei fatti, un allentamento del rapporto tra il governo degli enti e le

comunità locali.

È poi stato troppo debole il rapporto tra di loro, cioè tra le cinque macroaree, che avrebbe dovuto essere più fecondo e continuo per giungere a elaborare proposte, idee e progetti da mettere sul tavolo della Regione e non solo.

È mancato inoltre anche l'instaurarsi di qualsiasi rapporto tra le macroaree e i due Parchi nazionali presenti in Regione (le Foreste Casentinesi e l'Appennino Tosco emiliano).

Infine, contrariamente alle aspettative espresse dal legislatore all'atto del varo della legge, non si è purtroppo ancora determinato alcun risparmio né economico, né di personale.

### **Le principali iniziative che hanno interessato in questi ultimi anni le aree protette emiliano-romagnole**

Tra il finire del decennio passato e oggi in Emilia-Romagna si sono sviluppate alcune iniziative che hanno introdotto delle significative e positive novità nel campo della tutela e della valorizzazione dei parchi e dei siti della Rete natura 2000. Vale la pena accennarle brevemente.

La prima riguarda l'istituzione, attraverso l'intesa



Il bosco igrofilo dell'Oasi di Punte Alberete nel Parco del Delta del Po (Foto Daniele Bottau).

espressa ai sensi dell'art. 23 della legge 394/91 tra la Regione Marche e l'Emilia-Romagna, del Parco interregionale del Sasso Simone e Simoncello. Non si è trattato di un Parco nuovo ma della trasformazione istituzionale del Parco regionale creato nell'alto Montefeltro, fin dalla seconda metà degli anni '90, dalla Regione Marche.

Il lavoro è stato reso più complicato del previsto dal fatto che non esistevano esperienze analoghe cui riferirsi, trattandosi del primo Parco interregionale italiano.

La seconda novità è rappresentata dalla realizzazione di due progetti regionali di sistema, l'Alta Via dei Parchi e la "ciclovía dei Parchi", voluti e finanziati dalla Regione stessa.

Il primo, in particolare, merita di essere segnalato perché è molto di più di una semplice, seppure importante, realizzazione di un grande percorso escursionistico che attraverso 27 tappe corre lungo il crinale appenninico per oltre 500 chilometri, dal Passo della Cisa fino al Montefeltro, attraversando due Parchi nazionali, uno interregionale e cinque Parchi regionali.

L'Alta Via dei Parchi (<http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/parchi-natura2000/fruizione/alta->

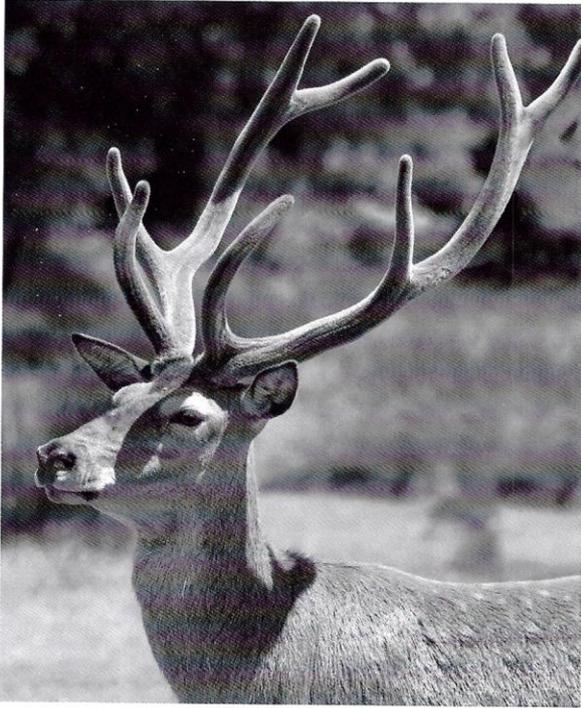
*via*) e gli strumenti divulgativi (guida, cartine, filmato, sito ecc.) che ne sono il corollario, insieme alle numerose attività promozionali che si sono e si stanno susseguendo tutt'ora, ha rappresentato una opportunità straordinaria per fare lavorare insieme gli otto Parchi coinvolti, tanto nella sua realizzazione quanto nella sua gestione.

Il terzo elemento positivo da sottolineare è dato dallo sviluppo delle politiche regionali per attuare la Rete Natura 2000.

In Emilia-Romagna sono presenti 158 Siti (139 ZPS e 87 SIC in parte coincidenti tra di loro) la cui superficie (270.000 ha) per la metà è esterna al sistema delle aree protette (Parchi, Riserve, Paesaggi Protetti e Aree di Riequilibrio Ecologico) e per una buona percentuale (circa 30%) interessa aree utilizzate per l'agricoltura.

Un discreto numero di Siti sono insediati nelle aree costiere (circa il 14%) e in quelle di pianura (circa il 26%) dove è forte l'impatto con le attività economiche e l'alta urbanizzazione del territorio.

Attualmente ogni sito presente in Regione ha delle proprie specifiche "misure di conservazione", alcune delle quali prevedono vincoli stringenti che non è stato facile fare accettare.



Un cervo delle dune nella Riserva Naturale Bosco della Mesola inclusa nel Parco del Delta (Foto Carlo Cencini).

Ma soprattutto è da sottolineare che tutto ciò è stato ottenuto non già attraverso un'azione centralistica e dirigistica da parte della Regione, ma attraverso il pieno coinvolgimento dei soggetti gestori dei siti (i Parchi e le Provincie) che hanno predisposto e poi approvato, discutendo con i vari portatori di interesse, le Misure Sito Specifiche di Conservazione.

Per un maggiore approfondimento circa l'attività svolta a favore delle aree protette da parte della Regione potete consultare le pagine web del sito a questo indirizzo:

<http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/parchi-natura2000/aree-protette/aree-protette-in-er>.

## Come sta la biodiversità in Emilia-Romagna?

Qualsiasi strategia per la conservazione della biodiversità deve avere alla base un quadro conoscitivo abbastanza preciso di quello che c'è e di quello che si vuole conservare nel territorio interessato, tenendo conto delle dinamiche e delle variabili continuamente in atto (innanzitutto il cambiamento climatico).

In Emilia-Romagna il quadro conoscitivo, anche se relativo solamente alle aree protette ed ai siti della rete Natura 2000 nella loro interezza, è stato messo a punto attraverso un lavoro che, è durato circa

tre anni ed ha mobilitato risorse finanziarie ingenti e l'impegno delle migliori forze tecnico-scientifiche ed universitarie regionali e non solo.

I risultati sono chiari e in estrema sintesi si possono riassumere così.

In Emilia-Romagna sono maggiormente in crisi innanzitutto i sistemi naturali dipendenti dalle risorse idriche e al loro interno quelli delle acque di transizione.

L'area più critica è ovviamente la pianura dove fortissimo è stato nei decenni scorsi il depauperamento di habitat e specie.

Legate a questi sistemi le specie animali più in sofferenza sono i pesci di acque dolci, gli anfibi, i rettili e alcuni invertebrati di valore ecologico.

Gli habitat più in regresso sono i prati (umidi e non), erosi o frammentati dall'espansione dell'urbanizzazione e delle infrastrutture viarie in pianura e dall'avanzata del bosco in montagna, insieme a quelli della fascia di mobilità funzionale/golena dei fiumi e in generale i contesti ripari ed ecotonali dei corpi idrici lotici e lentici artificiali.

Per non fare torto alla vastità del lavoro svolto rimando, per chi lo volesse, alla visione del Convegno di presentazione ed alla lettura delle relazioni che sono state presentate, scaricabili al seguente indirizzo:

<http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/notizie/2014/marzo/lo-stato-della-biodiversita-nei-siti-della-rete-natura-2000-dellemilie-romagna201d>

## La Biodiversità come opportunità e strumento di supporto allo sviluppo sostenibile dell'Emilia-Romagna

La regione Emilia Romagna, con le sue "food valley", ha un motivo in più per valorizzare la natura: essa è il primo marchio di qualità dei prodotti dell'agroalimentare. Su questo assunto si basa anche la teoria del marketing territoriale che promuove e vende i prodotti eno-gastronomici e il turismo con il marchio della qualità ambientale. Basterebbero solo queste considerazioni per giustificare i motivi per i quali settori di punta dell'economia regionale, come l'agro-alimentare e il turismo, potrebbero trarre solo vantaggi dalla conservazione e dallo sviluppo della biodiversità. Ma, mentre è immediata la percezione del valore dei beni alimentari e dell'importanza delle specie che sono alla base della loro produzione, non così esplicito è il concetto di produzione primaria o il valore di una specie vegetale o animale che non abbia un uso commerciale immediato.

Di fatto, i concetti di bene naturale o di servizio dell'ecosistema che nascono con un puro

orientamento della conservazione della natura, acquistano nel tempo requisiti utilitaristici, propri della logica del mercato.

Si tratta di argomenti da sfruttare non solo per l'immagine, ma anche per la qualità delle produzioni delle *food valley*. La biodiversità non è dunque un lusso che non possiamo permetterci, ma è la prima essenza dei prodotti tipici dell'agro-alimentare dell'Emilia-Romagna e una garanzia della loro qualità.

Più in generale si può dire che per il futuro una delle nuove frontiere dello sviluppo sostenibile dell'Emilia-Romagna, che è a pieno titolo tra le Regioni più dinamiche dell'intera Europa, è rappresentata dalla capacità di sapere giocare la carta della conservazione attiva della propria biodiversità e del rafforzamento dei servizi ecosistemici forniti dalla natura all'intera società ed in particolare al sistema produttivo regionale.

Per avere una forte capacità di immaginare e di progettare il proprio futuro e per produrre un alto tasso di innovazione, per una Regione che da sempre si caratterizza come la terra del "buon vivere" ma che è oggi più che mai impegnata nella competitività tra i territori dell'UE e più in generale del mondo, significa fare leva anche e soprattutto sulla qualità del proprio territorio sotto il profilo ambientale e naturale.

## **Serve una vera strategia nazionale per la tutela della biodiversità**

In Italia la strategia nazionale per la conservazione della Biodiversità approvata sul finire del 2010, pochi giorni prima della Conferenza di Nagoya, è, purtroppo, solo un elenco di buone intenzioni. C'è un po' di tutto ma alla fine, scorrendone il testo, si capisce che l'analisi sullo stato della biodiversità è carente, gli strumenti per monitorarne l'evoluzione nel tempo, nonostante gli sforzi di ISPRA, sono ancora molto frammentati e insufficienti, gli impegni per arrestare la perdita del capitale naturale sono molto evanescenti. Mancano indicatori numerici di risultato e target di riferimento, ma soprattutto nel documento non sono individuate e precisate le responsabilità di chi deve operare (come, dove, ecc.) e con quali mezzi,

sia umani che finanziari. In altre parole tutti (Stato centrale, Regioni, enti locali, istituzioni scientifiche ecc.) devono fare di tutto, con il rischio che tutti facciano poco di tutto senza quasi nessun coordinamento tra di loro ed i risultati non ci siano. In questo quadro non è poi chiaro il ruolo delle aree protette il cui apporto è indispensabile perché la strategia abbia successo, non fosse altro perché esse coprono, comprendendo anche i siti di rete natura esterni al loro perimetro, quasi il 20% del territorio nazionale.

I Parchi nazionali e regionali sono strumenti primari per una seria strategia di conservazione della biodiversità.

E come ogni strumento gli andrebbero assegnati dei compiti precisi, molto ben definiti in termini di habitat e specie da tutelare, con tanto di obiettivi numerici da raggiungere. E questi compiti dovrebbero essere assegnati all'interno di una strategia generale, di tipo nazionale, di conservazione della biodiversità.

In altre parole, insieme alle loro finalità istitutive di tipo generale (conservare la natura, tutelare il paesaggio, promuovere la crescita delle comunità locali, favorire l'educazione ambientale e la ricerca ecc.) ogni parco dovrebbe avere una propria *mission* specifica e su quella dovrebbe essere valutato, nel tempo, il grado di efficacia della propria azione.

È questo del resto il modo migliore per stimolare e rimotivare il lavoro degli stessi amministratori e degli operatori dei Parchi, spesso afflitti da una pernicioso autoreferenzialità e da un eccessivo e quasi ossessivo protagonismo mediatico.

In altre parole, nel nostro Paese si è persa la capacità, e questo si riscontra soprattutto sulle tematiche del territorio e dei beni naturali, di lavorare per programmi strategici e di lunga durata.

Viviamo un eterno presente, con l'assillo di stupire nell'immediato, senza guardare al futuro. Dovremmo invece rivalutare il lavoro duro, silenzioso, quasi certosino e al riparo dalle luci della ribalta che svolgono tanti tecnici, tanti ricercatori e tanti operatori dei parchi; un lavoro di cui abbiamo invece un grandissimo bisogno per contenere i danni che la nostra civiltà ha prodotto e continua a produrre alla biodiversità e quindi al nostro futuro.