

**Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore Paola Gazzolo relativa alla clausola valutativa della legge regionale 24/2011 "Riorganizzazione del sistema regionale delle Aree protette e dei Siti della Rete natura 2000 e istituzione del Parco Regionale dello Stirone e del Piacenziano"
(oggetto assembleare 2853/2016)**

(A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari)

Cosa prevede la clausola valutativa

La l.r. 24/2011 contiene all'art. 37 una clausola valutativa. La clausola individua due diverse scadenze nella rendicontazione:

- una relazione triennale (prevista dal comma 1) che fornisce informazioni sull'attuazione della legge e sugli effetti relativi al miglioramento qualitativo della gestione delle sistema regionale delle Aree Protette e dei Siti della Rete natura 2000 in relazione alle finalità individuate nell'articolo 1.
- una relazione entro un anno dall'entrata in vigore della legge (prevista dal comma 2), con l'obiettivo di informare l'Assemblea sull'attuazione degli adempimenti previsti dagli art.12 e 13, relativi alla costituzione degli "Enti di gestione per i Parchi e la Biodiversità" e alla liquidazione dei Consorzi di gestione dei Parchi regionali.

La clausola prevede quindi un percorso di valutazione articolato in due step: il primo, nel quale si rende conto della fase iniziale di attuazione della legge, è rappresentato dalla relazione (ogg.4089/2013) già presentata e discussa nel 2013 e il secondo, nel quale si valuta l'operatività del nuovo sistema e i risultati raggiunti, è illustrato attraverso l'attuale relazione triennale presentata (ogg. 2853/2016).

Di seguito, un'analisi degli aspetti tecnici che caratterizzano la relazione di Giunta prevista dall'art. 37 - comma 1 - della norma stessa.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione

1.1 Procedura di consegna della relazione

La legge è stata approvata nel dicembre del 2011 e la presente relazione soddisfa la tempistica prevista.

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

Superata la prima fase attuativa della legge illustrata nel report intermedio discusso nel 2013, la relazione descrive quanto realizzato in attuazione della l.r. 24/2011 e partendo dagli adempimenti relativi alla costituzione degli Enti di gestione per i Parchi e la Biodiversità presenta lo stato attuale delle competenze di tali Enti. Riporta inoltre la descrizione sulla composizione degli organi di governo, il personale, le strutture, il bilancio, gli strumenti di pianificazione e gestione. Analizzando la consistenza del patrimonio naturale regionale presenta le azioni realizzate a favore della conservazione della biodiversità. A corredo della relazione sono presenti 5 allegati che attraverso prospetti e tabelle forniscono informazioni dettagliate sui vari aspetti presentati¹.

La relazione è suddivisa in undici capitoli, il primo capitolo costituisce la premessa e ripercorre il ruolo che la legge l.r. 24/2011 ha avuto nel ridisegnare il **nuovo assetto di gestione delle aree protette regionali e dei siti della Rete Natura 2000** e in base alla quale il territorio regionale è stato suddiviso in cinque macroaree omogenee per caratteristiche naturali ed esigenze gestionali (Emilia occidentale, Emilia centrale, Emilia orientale, Delta del Po, Romagna). Il capitolo fornisce un approfondimento su quanto era riportato nel precedente report relativo al passaggio di funzioni dei Consorzi ai nuovi Enti di gestione e la liquidazione dei Consorzi stessi. **L'ultimo capitolo** è relativo alle conclusioni.

Nel secondo capitolo sono descritte le competenze degli Enti di gestione fra le quali si rilevano anche le **funzioni trasferite dalle Province agli Enti stessi** (l.r.13/2015 "Riforma del sistema di governo regionale e locale"). Una tabella descrittiva ed una rappresentazione cartografica, riportano la **distribuzione delle Aree protette per tipologia** e riassumono quanto descritto nell'Allegato 1 della relazione stessa.

Nel terzo capitolo è illustrata la costituzione degli **Organi di Governo degli Enti di gestione, dei Comitati esecutivi e della Comunità dei Parchi** e un ulteriore dettaglio è presente nell'Allegato 2. In tale sezione del report è sottolineata la mancata istituzione dei seguenti Organi:

- la Consulta del Parco: organo importante per il coinvolgimento, nelle scelte intraprese nei territori interessati, dei cittadini, delle associazioni ambientaliste, delle categorie economiche sociali e culturali;
- il Comitato per la promozione della Macroarea per i Parchi e la Biodiversità, finalizzato a promuovere e favorire l'integrazione delle attività imprenditoriali con le politiche di tutela ambientale;
- l'Osservatorio regionale per la biodiversità, finalizzato alla conoscenza, alla tutela e al monitoraggio del patrimonio naturale dell'Emilia-Romagna.

La sintesi dell'approvazione degli **Statuti degli Enti di gestione** è rappresentata nel **capitolo 4** attraverso una tabella descrittiva.

Il quinto capitolo fornisce informazioni sulla **dotazione organica degli Enti di gestione per tipologia contrattuale e sul trasferimento di personale** a tempo indeterminato proveniente dai disciolti Consorzi di Gestione così come previsto dalla norma stessa.

Dal confronto tra il periodo di prima applicazione della l.r. 24/2011 e lo stato attuale si rileva un aumento di dotazione organica di 11 unità (2 a tempo indeterminato e 9 a tempo determinato) delle

-
- ¹ allegato 1: Distribuzione delle superfici delle Aree Protette e dei siti Rete Natura 2000 in Emilia – Romagna per Enti di gestione, tipologia e territorio;
 - allegato 2: Composizione degli organi degli Enti di gestione;
 - allegato 3: personale degli Enti di gestione per tipologia contrattuale;
 - allegato 4: Atti istitutivi di Pianificazione degli Enti di gestione;
 - allegato 5: Strumenti di Gestione e Atti di approvazione degli Enti di gestione.

quali 5 sono trasferimenti delle Province avvenuti a conclusione del processo di riallocazione del personale dovuto dalla l.r. 13/2011. Si nota un calo di posizioni organizzative corrispondente a 6 unità ed una crescita di 2 unità per gli incarichi dirigenziali.

La relazione sottolinea, per alcuni Enti di gestione, la carenza di personale con funzioni di vigilanza e con idonea preparazione in materie naturalistiche.

Nel sesto capitolo è fatta presente la nomina di 1 Direttore per ogni Ente di gestione, come previsto dalla norma stessa.

Nel settimo capitolo è riportato che il **numero di sedi degli Enti di gestione**, rispetto al periodo precedente la norma, è rimasto invariato e che quindi la riorganizzazione non ha dato seguito ad una razionalizzazione delle strutture. La relazione riporta che con il passaggio della gestione delle Riserve agli Enti, le strutture potrebbero aumentare di 6 unità.

Nell'ottavo capitolo è riportato il bilancio degli Enti di Gestione e attraverso tabelle di confronto tra il 2014 e il 2015 è evidenziato il contributo regionale, rimasto pressoché costante e confermato anche per il 2016. Dalla relazione si rileva una maggior incidenza delle spese per personale.

Il report riporta che per il 2015 sono stati accertati tutti i **contributi** a carico delle Province ad eccezione della Provincia di Bologna per gli Enti di Gestione dell'Emilia Orientale (pari a 201.564 euro) e della Romagna pari a (24.000 euro), somme che pertanto hanno generato un disavanzo.

La relazione rileva che per il 2016 esiste l'incertezza sull'erogazione del contributo da parte delle Province, che nel corso del 2015 è stato pari a 505.037 euro anziché 703.601 come previsto nei bilanci preventivi degli Enti di gestione. Dal 1° gennaio 2016, la Regione copre il costo del personale distaccato per una somma che al momento è stimata in circa 168.834.47 Euro.

La riforma operata dalla L.R. 24/2011 ha come principale obiettivo una maggiore efficacia dell'azione amministrativa, della gestione delle Aree protette e dei Siti della Rete natura 2000 e una razionalizzazione della spesa. A tal proposito, dal confronto dei dati relativi agli ultimi bilanci degli Enti con la spesa sostenuta prima della riorganizzazione, la relazione rileva:

- una flessione della spesa sostenuta dagli Enti di gestione Emilia occidentale, Emilia orientale e Delta del Po, mentre, al contrario, per l'Emilia centrale e la Romagna si registra un aumento;
- una contrazione della spesa relativa al personale grazie alla riorganizzazione dell'Ente per l'Emilia occidentale e per l'Emilia centrale, mentre per il Delta del Po la diminuzione di spesa è da attribuire a una nuova contrattazione;
- la spesa per il Presidente è l'unica sostenuta per gli organi di governo e secondo il comma 2 dell'art. 7 della L.R. 24/2011, tale spesa non può essere superiore a quella prevista per un Sindaco di un Comune con popolazione sino a 15.000 abitanti. Quindi, rispetto alla spesa sostenuta nella fase precedente alla L.R. 24/2011 si è verificato un risparmio, ad eccezione dell'Emilia occidentale;
- l'art. 8 della L.R. 24/2011, prevede che la vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica sia esercitata da un revisore. Tale disposizione ha portato ad una contrazione di circa il 50% della spesa sostenuta dagli enti nella fase precedente alla L.R. 24/2011, in cui il collegio dei revisori era composto da tre membri.
- un incremento del contributo regionale pari a circa l'8% e che a partire dal 2016 cresce ulteriormente di circa il 5% per i costi delle 5 unità di personale regionale distaccato.

Nel nono capitolo sono riportati gli **strumenti di pianificazione e gestione** e lo **stato di fatto**. Si nota che il Piano territoriale del Parco, strumento generale che regola l'assetto del territorio e che indica gli obiettivi specifici e di settore, le relative priorità e le destinazioni d'uso, allo stato attuale, è stato approvato per 9 Parchi e di questi 3 hanno approvato anche una variante generale al PTP. In alcuni casi il PTP è sostituito da più Piani di azione, come per il Parco del Delta del Po che ha approvato 5 Piani di azione.

Il Regolamento generale del Parco disciplina invece le attività consentite nel Parco e nelle aree contigue e, allo stato attuale, nessun Parco lo ha approvato. I Parchi si sono invece dotati di regolamenti specifici e di settore.

Gli Accordi agro-ambientali relativi alla presenza di proprietà privata nei Parchi sono stati approvati soltanto per 3 Parchi (Sassi di Roccamalatina, Monte Sole e Parco Laghi Suviana e Brasimone).

Il report riporta che allo stato attuale nessun Paesaggio si è dotato di un Programma triennale di tutela e valorizzazione che definisce le modalità di consultazione della comunità locale.

Il capitolo 10 riporta la **consistenza e lo stato di conservazione del patrimonio naturale dell'Emilia-Romagna**. In attinenza con quanto previsto dallo strumento principale per la conservazione della biodiversità discendente dalle direttive "Uccelli" e "Habitat" si è istituita una rete di siti denominati "Rete Natura 2000". La Rete Natura 2000 in Emilia-Romagna ad oggi è costituita da 158 siti così rappresentati: 71 Siti di Importanza Comunitaria (SIC) per la tutela degli ambienti naturali, 19 Zone di Protezione Speciale (ZPS) per la tutela dell'avifauna rara e 68 SIC/ZPS. Aggiungendo le Aree protette, i Parchi e le Riserve naturali regionali e statali si ottiene un totale di 355.000 ettari pari al 15,8% della Regione.

Dal confronto di questi dati con quelli riportati nel "Primo Programma regionale delle Aree protette e dei siti Rete Natura 2000" approvato con deliberazione di Assemblea Legislativa n. 243/2009 emerge un aumento della superficie protetta regionale dovuto all'istituzione di nuove aree protette e siti Rete Natura 2000 e in particolare:

- 1 Parco regionale;
- 2 Riserve naturali;
- 4 Paesaggi naturali e seminaturali protetti;
- 33 Aree di riequilibrio ecologico;
- 31 siti Rete Natura 2000.

Nelle 158 aree designate per l'Emilia-Romagna sono stati individuati finora come elementi di interesse comunitario una settantina di habitat diversi, una trentina di specie vegetali e circa duecento specie animali tra invertebrati, anfibi, rettili e specie omeoterme, mammiferi e uccelli (questi ultimi rappresentati da un'ottantina di specie).

Complessivamente, nei siti della Rete Natura 2000 individuati in Emilia-Romagna, sono presenti 73 su 231 habitat definiti a livello europeo di interesse comunitario.

Per quanto riguarda la conservazione, la Regione Emilia-Romagna presenta, in base alla Direttiva Habitat, tra le piante interessate dal punto di vista della protezione nel loro habitat, 30 specie di cui tre di interesse prioritario e oltre queste, si affiancano altre 200 specie di grande interesse oltre che rare in quanto presenti nella Lista Rossa della Flora d'Italia (2000).

Le specie faunistiche di interesse comunitario sono circa 200 tra le quali sono presenti 80 volatili e in base alla Dir. Habitat risultano 8 le specie prioritarie rare.

In base alla Dir. "Uccelli" la Regione è importante per 394 specie di volatili e rappresenta il contingente italiano più numeroso.

Tra gli strumenti di gestione e azioni a favore della biodiversità il report segnala, nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale (PSR), le risorse destinate alle azioni di tutela e di gestione sostenibile delle aree facenti parte della rete Natura 2000, tra le quali rientra il sistema informativo dedicato allo stato conoscitivo e al monitoraggio di habitat e specie per tutti i 158 siti Natura 2000.

Nell'ambito del **Piano di Azione Ambientale della Regione Emilia-Romagna** sono riportate nel report le **attività finanziate nel 2014/2015** per un totale di **834.674,00 Euro** di cui **699.106,60 Euro a carico della Regione Emilia-Romagna**, relative a:

- 2 progetti presentati dall'Emilia occidentale;
- 1 progetto presentato dall'Emilia centrale;
- 3 progetti presentati dall'Emilia orientale;
- 1 progetto presentato dalla Romagna.

I **Progetti LIFE** riportati in relazione e di seguito elencati, finanziano iniziative di miglioramento e mantenimento dello stato di conservazione di habitat e specie.

- LIFE14 NAT/IT/000209 EREMITA (Coordinated actions to preserve residual and isolated populations of forest and freshwater insects in Emilia-Romagna), di durata 2016-2020; il budget complessivo è di 2.126.987,00 Euro, di cui 1.268.863,00 di cofinanziamento europeo.
Il progetto si propone di assicurare le migliori condizioni per la conservazione delle popolazioni residuali di due specie di insetti saproxilici di prioritario interesse conservazionistico e di due specie di acque lentiche e lotiche, agendo sui fattori di minaccia di origine antropica.
- LIFE13 NAT/IT/001129 "LIFE BARBIE" che si pone l'obiettivo di conservare e recuperare le popolazioni autoctone di due specie di barbo, negli affluenti emiliani del fiume Po, in 14 siti della Rete Natura 2000. Il progetto ha una durata quadriennale con un budget totale di 2,189,378 Euro di cui circa il 50% a cofinanziamento dell'Unione Europea.
- LIFE08/NAT/IT/000369 "LIFE GYPSUM - Salvaguardia e potenziamento della biodiversità dei Gessi dell'Emilia e della Romagna". Il progetto che ha preso avvio nel 2010 è ancora in corso e ha un budget di 1.962.983,00 Euro e coinvolge l'Ente di Gestione per i Parchi e la Biodiversità Emilia orientale con il Parco dei Gessi Bolognesi e Calanchi dell'Abbadessa in qualità di coordinatore, oltre all'Ente di Gestione per i Parchi e la Biodiversità Romagna, in qualità di beneficiario.
- LIFE13 NAT/IT/000115 "LIFE AGREE". partito nel giugno 2014 la cui conclusione è prevista per aprile 2019, è stato presentato dalla Provincia di Ferrara congiuntamente al Corpo Forestale dello Stato, all'Ente di Gestione per i Parchi e la Biodiversità - Delta del Po, all'Università di Ferrara, alle Organizzazioni dei Produttori di Goro e di Gorino, l'importo complessivo ammonta a 4.381.801 ed è co-finanziato al 50% dalla Unione Europea. L'obiettivo generale del progetto è la conservazione a lungo termine di habitat e specie Natura 2000 di una laguna deltizia nel delta del Po, la "Sacca di Goro".
- LIFE07 NAT/IT/000433 "SCI d'acqua", proposto dalla Provincia di Prato ha coinvolto il Parco Regionale dei Laghi di Suviana e Brasimone in qualità di beneficiario associato, è stato approvato e cofinanziato dall'Unione Europea per il 50% dell'importo totale del progetto (pari a 1.148.535 Euro). La durata del progetto è stata di cinque anni (2009-2014) e l'obiettivo finale era il miglioramento dello stato di conservazione delle Specie di interesse Comunitario nell'area alto-appenninica e nella piana intorno a Prato e in particolare di quelle legate ad ambienti acquatici.
- LIFE09 NAT/IT/000110 "Natura 2000 in the Po Delta" con capofila il Parco Regionale Delta del Po Emilia-Romagna. Il progetto che aveva come obiettivo il mantenimento dello stato di conservazione di alcune vaste aree umide del delta del fiume Po e varie specie di uccelli, anfibi e rettili, è stato realizzato fra il 2010 e il 2014, è costato 4.344.770,00 Euro ed è stato cofinanziato dalla Comunità Europea per il 50%.

La relazione riporta inoltre **altri progetti realizzati dagli Enti di Gestione con fondi propri e/o da fonti di finanziamento diverse** rispetto a quelle regionali ed europee.

2. Considerazioni conclusive

La relazione contiene molti dati che cercano di soddisfare le richieste prescritte dalla clausola valutativa e rileva le criticità dovute dalla mancata conclusione del modello di gestione disegnato dalla l.r.24/2011 a causa della riforma del sistema di governo regionale e locale (art.18 l.r.13/2015 e art. 20 l.r. 20/2015) e dalla non riuscita costituzione degli organi propositivi e consultivi quali le Consulte del Parco e il Comitato per la promozione della Macroarea per i Parchi e la biodiversità. Il nuovo modello organizzativo presenta ancora lacune dal punto di vista della razionalizzazione delle strutture e in alcune realtà non sono stati approvati gli strumenti di pianificazione e di gestione così come i Regolamenti generali, inoltre manca un'integrazione e collaborazione con i Parchi nazionali e interregionali.

Benchè si è realizzata una maggior razionalizzazione del personale e alcune unità di personale regionale e provinciale sono confluite nell'organico degli Enti di gestione non vi è la certezza dei contributi da parte dei Comuni, della Unione e in particolare della Provincia.

Il prossimo programma regionale per il sistema delle Aree protette e dei Siti della Rete Natura 2000 potrebbe essere l'occasione per fare il punto sullo stato del nuovo modello organizzativo e per individuare i principali nodi strategici al fine di rispondere alle sfide della legge quali: la gestione integrata delle Aree protette e della Rete Natura 2000 e un'efficace azione di tutela e conservazione della biodiversità regionale.

Per quanto riguarda la governance, il report segnala che "l'attuale presenza nei Comitati Esecutivi dei rappresentanti delle Province risulta al momento poco giustificata e richiederebbe un ripensamento delle rappresentanze istituzionali con le necessarie e conseguenti modifiche legislative". Inoltre, rileva che "vi sono alcune differenze tra i cinque Enti di gestione rispetto all'avvenuto trasferimento delle competenze provinciali in materia di Aree protette e siti della Rete Natura 2000; trasferimento che si è compiuto in misura quasi completa soltanto per la macroarea Romagna e anche la disponibilità quantitativa delle risorse finanziarie, l'organizzazione e la dotazione del personale, presentano notevoli divari".

In merito alle strategie per contenere la perdita di biodiversità, la relazione segnala che l'attuale sistema di protezione, basato innanzitutto sulle Aree protette e sui siti Rete Natura 2000, ha contribuito ad evitare l'ulteriore impoverimento qualitativo-quantitativo del patrimonio naturale che ha storicamente caratterizzato nel tempo la nostra regione, anche in considerazione del fatto che le aree coincidono con le porzioni di territorio di maggior importanza ecologica.

La relazione riporta anche alcune **criticità** quali: l'aumento esponenziale della frammentazione degli habitat e il crescente degrado o rarefazione, la perdita di superfici costituite da ex coltivi a vantaggio dell'espansione del bosco nelle fasce prossime al crinale appenninico, il sensibile declino di alcuni gruppi sistematici come gli Anfibi e i Chiroterteri, il discreto numero di specie ittiche in regresso, lo sviluppo di specie esotiche competitive e la scomparsa di alcuni insetti.

Il report a fronte delle suddette criticità registra tuttavia alcuni **risultati** conseguiti negli ultimi anni, tra i quali: il consolidamento e l'espansione delle popolazioni dei grandi predatori (lupo e aquila), il ritorno di molte specie di uccelli acquatici che attualmente sono a forte rischio a causa della scadenza temporale degli impegni sottoscritti dai proprietari relativi al ritiro dei seminativi, la crescita e l'espansione delle popolazioni di cervo e l'incremento della superficie boscata.

Una **valutazione dell'efficienza dell'attuale sistema regionale delle Aree protette regionali e dei siti Rete Natura 2000** è illustrata nello studio "Analisi della rappresentatività del sistema delle Aree Protette dell'Emilia-Romagna nella conservazione della biodiversità" di Luigi Boitani, Alessandra Falcucci, Luigi Maiorano - (2008), che ha messo in evidenza i seguenti aspetti: le Aree protette e i siti Rete Natura 2000 solitamente coincidono con le aree di maggiore importanza ecologica, la dorsale appenninica riveste un grande ruolo ecologico, alcuni corsi d'acqua in

particolare quelli del settore occidentale rivestono un ruolo fondamentale come corridoi ecologici. Le zone umide, con particolare riferimento a quelle del Delta del Po, conservano habitat e specie unici a livello regionale, nazionale ed Europeo, ma la loro gestione dovrebbe essere meglio raccordata in termini gestionali con le aree del delta del Po del Veneto.

La relazione segnala **l'importanza di migliorare la connettività** delle Aree protette esistenti e i siti Rete Natura 2000 e sottolinea che sarebbe necessario rafforzare la funzione di corridoi ecologici con idonei interventi di rinaturalizzazione. Conclude fornendo una serie di indicazioni relative ai **territori che oggi non sono ancora completamente tutelati** dalla presenza di Aree protette e sono parzialmente interessati dai siti di Rete Natura 2000, su cui attuare strategie finalizzate alla conservazione della biodiversità. Tali aree sono: i corridoi ecologici che confluiscono nel Po, le zone umide del Delta del Po e della pianura bolognese e modenese, i corridoi di connettività tra le Aree protette esistenti e i siti Rete Natura 2000, le aree dell'alto e medio tratto del fiume Trebbia, le alti valli del Taro e del Ceno, il basso tratto del fiume Taro, il corso del fiume Marecchia, il corso del fiume Secchia, il tratto del Po riguardante le Province di Parma, Piacenza e Reggio Emilia. La relazione individua invece tra le zone di crinale non ancora interessate dalla presenza di Aree protette e da siti delle Rete Natura 2000 l'alto Appennino Piacentino e di Parma ovest, l'alta valle del Reno, i margini nord del Parco nazionale delle Foreste Casentinesi, il Monte Falterona e Campigna e l'estremità sud-est della Provincia di Forlì-Cesena.