

Oggetto n. 1136/1835: Istituzione della riserva naturale orientata di Onferno (Gemmano - Forlì).  
Chiarimenti chiesti dalla Commissione di controllo in ordine alla deliberazione consiliare progr. n. 421 del 23 aprile 1991 e modificazioni dello stesso atto deliberativo.  
(Proposta della Giunta regionale in data 16 luglio 1991, n. 2737)

---

Prot. n. 9358/I.2

### Il Consiglio

Richiamata la propria deliberazione in data 23 aprile 1991 progr. n. 421, recante per oggetto "Istituzione della riserva naturale orientata di Onferno (Gemmano - Forlì)";

Considerato che la Commissione di controllo sull'amministrazione della Regione Emilia-Romagna, con decisione assunta nella seduta del 10 maggio 1991 (prot. n. 3099 - reg. n. 2470), ha chiesto chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio in ordine al predetto atto deliberativo;

Vista la deliberazione progr. n. 2737 del 16 luglio 1991, con cui la Giunta regionale propone il riscontro alla Commissione di controllo e, nel contempo, di apportare alla suddetta deliberazione consiliare - tuttora pendente - le seguenti modificazioni, qui di seguito riportate integralmente:

- nelle premesse, tra il primo ed il secondo capoverso, interporre i seguenti nuovi capoversi:
- . "Visto l'art. 4 della L.R. 11/1988";
- . "Visto altresì il Piano Territoriale Paesistico Regionale, adottato con deliberazione del Consiglio regionale 29 giugno 1989, n. 2620 ed in particolare il combinato disposto degli artt. 27 co. 1 e 32 co. 1 lett. b della parte normativa dello stesso nonché l'allegato 1-46 in cui è perimetrato il territorio del Parco fluviale regionale del Conca";
- . "Visto che per garantire una migliore tutela dell'area ipogea è necessario inserire anche il nucleo abitato di Onferno in quanto tale nucleo è soprastante la grotta e può esercitare un impatto negativo su tale delicato ambiente";

Visto il favorevole parere espresso al riguardo dalla commissione referente "Territorio e Ambiente" di questo Consiglio, giusta nota prot. n. 298/II.5 datata 26 settembre 1991 e che qui di seguito si trascrive integralmente:

""...omissis...

La commissione consiliare "Territorio e Ambiente" nella seduta del 25 settembre 1991 pomeridiana, ha espresso parere favorevole (voti favorevoli n. 23; contrari n. 13; astenuti nessuno) in merito alla deliberazione di cui all'oggetto con il seguente emendamento aggiuntivo:

- a pag. 5, dopo il punto 5. della premessa, inserire il seguente punto  
"6. E' evidente quindi, sulla base delle considerazioni esposte, che l'insieme delle diverse zone va a costituire un'unità ecologica, ambientale e naturalistica che viene tutelata proprio grazie alla differente normativa prevista. In particolare, l'azione di tutela trova la sua espressione concreta nelle Modalità di gestione di cui al punto 4. in cui viene messo in grande risalto il ruolo del Comitato Tecnico Scientifico e nei contenuti del Programma di gestione di cui al punto 5. Programma - si evidenzia - approvato dalla Giunta regionale ex art. 29, co. 4° L.R. 11/88".

...omissis..."

Previa votazione palese, a maggioranza dei presenti,

d e l i b e r a

di accogliere la proposta formulata dalla Giunta regionale con atto progr. n. 2737 del 16 luglio 1991 e di far propri i chiarimenti e le modificazioni in esso esposti, allegando l'atto stesso alla presente deliberazione quale sua parte integrante e sostanziale con le modificazioni apportate dalla Commissione consiliare referente di cui in premessa.

\* \* \* \*

AV/sc

OGGETTO: CHIARIMENTI RICHIESTI DALLA COMMISSIONE DI CONTROLLO IN MERITO ALLA DELIBERAZIONE DI CONSIGLIO 23 APRILE 1991, N. 421 "ISTITUZIONE DELLA RISERVA NATURALE ORIENTATA DI ONFERNO (GEMMANO-FORLI' )" (PROPOSTA DELLA G.R. N. 6520/90).  
PROPOSTA AL CONSIGLIO.

Prot. n. (AMB/91/13402)

---

#### LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

Richiamato l'atto deliberativo di Consiglio 23 aprile 1991, n. 421 recante "Istituzione della riserva naturale orientata di Onferno (Gemmano - Forlì)." che approva con emendamenti la proposta adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 21 dicembre 1990, n. 6520) con la quale è stata proposta, a norma degli artt. 22 e seguenti della L.R. 2 aprile 1988, n. 11 l'istituzione della riserva naturale in oggetto;

Considerato che in sede di esame della citata deliberazione la Commissione di Controllo sugli Atti Amministrativi della Regione Emilia Romagna, nella seduta del 10 maggio 1991, ha formulato i seguenti rilievi che testualmente si trascrivono di seguito, comunicandoli alla Presidenza del Consiglio regionale con nota n. 3099/2470 - CCARER del 10 maggio 1991:

"ESAMINATA la deliberazione del Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna n. 421 del 23.4.1991, pervenuta alla Segreteria di questa Commissione il 2.5.1991, avente ad oggetto. "Istituzione della riserva naturale orientata di Onferno (Gemmano - Forlì). (Proposta della Giunta Regionale n. 6520 del 21.12.1990)";"

"ATTESO che non vengono fornite precisazioni in ordine alla destinazione indicata dal Piano Paesistico Regionale per le aree ricomprese nella perimetrazione dell'istituenda Riserva naturale orientata;"

"RITENUTO che nel necessario coordinamento tra le previsioni del predetto Piano e quelle contenute nel provvedimento in esame, in questa fase - nella quale il Piano Paesistico è allo stadio dell'approvazione - spetti allo stesso non solo

l'individuazione della perimetrazione delle aree aventi le caratteristiche richieste dall'art. 2, 2° comma, della L.R. 2.4.1988, n. 11, ma anche la definizione dell'organizzazione delle aree, dei criteri relativi alle attività compatibili e delle norme di salvaguardia della riserva stessa;"

"RILEVATO inoltre che la suddivisione della Riserva in zone A, B e C, adottata in analogia a quanto previsto nella disciplina in materia di parchi, non trova riscontro nella normativa dettata per le riserve naturali;"

"CONSIDERATO:

- che tale disciplina, via via attenuata procedendo dalla Zona A alla C, fa ritenere che l'unica area che riveste caratteristiche di pregio ambientale e naturalistico sia quella coincidente con la zona A: se così non fosse, la normativa predisposta per le zone B e C non sarebbe idonea al raggiungimento dello scopo in vista del quale la Riserva viene istituita;
- che d'altro canto, se solamente la zona A riveste quei caratteri in presenza dei quali l'Autorità amministrativa deve istituire la riserva naturale orientata, non si comprende in base a quale disposizione di legge possa essere esteso il perimetro della riserva ad altre zone che tali caratteristiche e pregi non rivestono."

"Al riguardo si rileva che, ove l'istituzione di zone di protezione non sia esplicitamente prevista dalla legge, deve ritenersi che la possibilità di introdurre un vincolo alla proprietà privata con semplice atto amministrativo sia in contrasto con l'art. 42 della Costituzione;"

Considerata l'opportunità di fornire i chiarimenti richiesti nella decisione di rinvio e che tali chiarimenti siano da formulare come segue:

1. Quanto al secondo capoverso, laddove si rileva che il provvedimento non è in esplicita relazione con il Piano Territoriale Paesistico Regionale, si precisa che lo stesso Piano Paesistico provvede, nell'allegato 1-46 alla perimetrazione del Parco fluviale del Conca e che la Regione, ai sensi del combinato disposto dell'art. 4 della Legge regionale 2 aprile 1988, n. 11 e degli artt. 27 co. 1 e 32 co. 1 lett. b delle norme del Piano Paesistico ha individuato ed istituito la Riserva Naturale di Onferno; tale Riserva naturale, nel perimetro di cui alla cartografia parte integrante della deliberazione in oggetto, è interamente ricompresa nel perimetro del Parco. Al fine di

esplicitare nella deliberazione in oggetto tali presupposti normativi, si ritiene opportuno di integrare l'atto in premessa, riprendendo in parte quanto già contenuto nelle premesse della Delib. della Giunta 19 dicembre 1989 n. 6824, come segue:

"Visto l'art. 4 della L. R. 11/1988;

Visto altresì il Piano Territoriale Paesistico Regionale, adottato con Delib. del Consiglio regionale 29 giugno 1989, n. 2620 ed in particolare il combinato disposto degli artt. 27 co. 1 e 32 co. 1 lett. b della parte normativa dello stesso nonché l'allegato 1-46 in cui è perimetrato il territorio del Parco fluviale regionale del Conca".

2. Con riferimento al terzo capoverso, si precisa che è proprio attraverso la delibera istitutiva della Riserva naturale di Onferno, integrata con le modifiche del presente atto, che viene attuato il coordinamento tra quanto previsto dalla Legge 11/1988 ed i contenuti previsti dal Piano paesistico. Infatti l'atto istitutivo, che deve essere inteso anche come strumento di pianificazione, tiene conto (cfr. punti 1., 2., 3., 4. e 5. del deliberato) di quanto previsto dall'art. 27 co. 2, 3. e 4 delle norme del Piano Paesistico il quale detta il contenuto minimo e generale degli strumenti di pianificazione delle zone di tutela naturalistica.

3. Con riguardo al quarto capoverso, si fa presente che l'art. 23 co. 1, lett. a prevede esplicitamente la possibilità che l'area della riserva possa essere suddivisa in zone con diversi contenuti normativi. E' da ricordare a questo proposito ed anche per i punti successivi, che la "Riserva naturale orientata "Parma Morta", istituita con Delib. di Consiglio 6 dicembre 1990, n. 208 controllata da Codesta Commissione il 12 dicembre 1990, prot. n. 8569/6012 è costituita da una zona A "di tutela" e da una zona B "di protezione". E' pure da precisare che la suddivisione in zone non necessariamente deve essere letto in analogia con quanto previsto per la pianificazione dei parchi in quanto non configura intensità diverse dei gradi di protezione ma piuttosto tende, con la diversificazione delle norme, a tutelare i caratteri propri delle diverse zone che presentano differenti tipologie di ambienti tutte con notevoli contenuti ecologici e naturalistici.

4. In riferimento a quanto osservato nel "Considerato", è necessario precisare che il territorio della riserva nel suo complesso ospita valori naturalistici, ambientali, storico-culturali di importanza regionale; la suddivisione in zone

non configura quindi, come già accennato, una gerarchia di valori ma risulta necessaria per governare un equilibrio tra le attività umane e l'ambiente con caratteri tali da essere fortemente connesso con i contenuti di diversità e ricchezza naturale del territorio della riserva.

In particolare, i contenuti naturalistici delle aree ricomprese nella zona B derivano proprio dall'uso umano del suolo, così come si è storicamente consolidato; tale uso, infatti, produce ambienti ed ecosistemi che scomparirebbero qualora si inibissero le attività di pascolo e di sfalcio attualmente esercitate.

E' in questi termini che va interpretata la scelta di suddividere il territorio stesso in diverse zone, tutte interamente comprese nella riserva stessa. Sono infatti evidenti, sulla base degli studi e delle ricerche finora attivati, i nessi funzionali, ecologici e di contenuto biologico tra le diverse zone in cui è stata suddivisa la riserva. Lo stesso piccolo nucleo abitato (identificato come zona C) è in forte connessione funzionale ed ecologica con il territorio circostante e con il sistema ipogeo sottostante.

Sulla scelta di inserire il nucleo abitato di Onferno nel perimetro della riserva, si precisa che tale nucleo, di piccole dimensioni, è pienamente inserito nell'area carsica dei gessi entro cui si sviluppa la grotta ed in particolare esso è soprastante la grotta stessa. Diverrebbe quindi tecnicamente non praticabile l'ipotesi di considerare esterna alla riserva questa area. Inoltre il nucleo abitato, proprio per questa sua posizione di diretta connessione con il sistema ipogeo, può esercitare un impatto negativo sul sistema stesso; l'inserimento di Onferno nella riserva offre strumenti ed occasioni per annullare o mitigare tale impatto.

Per rendere più esplicito tale nesso geografico e funzionale, appare opportuno integrare la parte introduttiva della deliberazione in oggetto inserendo il seguente nuovo capoverso:

"Visto che per garantire una migliore tutela dell'area ipogea è necessario inserire anche il nucleo abitato di Onferno in quanto tale nucleo è soprastante la grotta e può esercitare un impatto negativo su tale delicato ambiente;"

5. Su queste basi normative e concettuali, che trovano peraltro riscontro non solo negli atti legislativi e normativi della Regione Emilia-Romagna, ma anche nelle concezioni

più aggiornate di protezione del patrimonio naturale, si fa presente, con riferimento al rilievo contenuto nell'ultimo capoverso, che anche la zona B, denominata "zona di protezione" è parte integrante, proprio per i suoi contenuti e le sue funzioni, della riserva naturale e quindi non paiono configurarsi contrasti con l'art. 42 della Costituzione.

Su proposta dell'Assessore all'Ambiente;

A voti unanimi e palesi

d e l i b e r a

di sottoporre al Consiglio regionale le seguenti proposte:

1. di rispondere alla richiesta di chiarimenti ed elementi integrativi formulata dalla C.C.A.R.E.R. sulla deliberazione di C.R. n. 421/91 (proposta della G.R. n. 6520/89) con le motivazioni di cui in premessa;
2. di modificare nelle premesse la deliberazione consiliare n. 421/91, interponendo tra il primo ed il secondo capoverso i seguenti nuovi capoversi:

"Visto l'art. 4 della L. R. 11/1988";

"Visto altresì il Piano Territoriale Paesistico Regionale, adottato con Delib. del Consiglio regionale 29 giugno 1989, n. 2620 ed in particolare il combinato disposto degli artt. 27 co. 1 e 32 co. 1 lett. b della parte normativa dello stesso nonché l'allegato 1-46 in cui è perimetrato il territorio del Parco fluviale regionale del Conca".

"Visto che per garantire una migliore tutela dell'area ipogea è necessario inserire anche il nucleo abitato di Onferno in quanto tale nucleo è soprastante la grotta e può esercitare un impatto negativo su tale delicato ambiente;"

- - - - -