





# Come stanno gli enti di gestione per i parchi e la biodiversità?

## L'ultimo rapporto aggiornato sull'attività degli enti gestori delle aree protette regionali

di *Monica Palazzini,*  
*Maria Vittoria Biondi,*  
*Gianni Gregorio e Antonella*  
*Lizzani,*

*Regione Emilia-Romagna - Servizio*  
*Aree protette, Foreste e*  
*Sviluppo della Montagna*

Sono passati dieci anni dalla L.R. 24/2011 “Riorganizzazione del sistema regionale delle Aree protette e dei siti Rete Natura 2000 e istituzione del Parco regionale dello Stirone e del Piacenziano”, che ha disegnato una nuova *governance* per le aree protette dando vita, in sostituzione dei precedenti consorzi di enti locali, a cinque enti “per i parchi e la biodiversità” corrispondenti ad altrettante macroaree del territorio regionale (Emilia occidentale, Emilia centrale, Emilia orientale, Delta del Po e Romagna), ritenute abbastanza omogenee e razionali dal punto di vista gestionale. La legge stessa include la previsione di un monitoraggio triennale dell'efficacia della trasformazione normativa rispetto agli obiettivi prioritari: tutela e conservazione della biodiversità, gestione coordinata, efficacia gestionale delle aree protette e dei siti della Rete Natura 2000. Nel corso del 2020 è stato così predisposto il “Rapporto sull'attuazione della legge e sugli effetti relativi al miglioramento qualitativo della gestione del sistema regionale delle Aree protette e dei siti Rete Natura 2000”, che fotografa l'attività degli enti nel triennio 2017-19 ed è stato presentato nella seduta del 29 gennaio 2021 della Commissione III: Territorio, Ambiente, Mobilità dell'Assemblea legislativa. In Emilia-Romagna il sistema delle aree protette e dei siti della rete Natura 2000 è, come noto, complesso e articolato, con 14 Parchi regionali, 15 Riserve naturali, 5 Paesaggi naturali e seminaturali protetti, 34 Aree di riequilibrio ecologico, 1 Parco interregionale, 2 Parchi nazionali, 17 Riserve statali, 158 siti della Rete Natura 2000, di cui 71 ZSC (Zone Speciali di Conservazione), 68 ZSC/ZPS (Zone Speciali di Conservazione/ Zone di Protezione Speciale) e 19 ZPS (Zone di Protezione Speciale). Il totale della superficie protetta è di 366.974 ettari, pari al 16,3% del territorio regionale, alla quale si aggiungono, in mare, il recente SIC Adriatico settentrionale Emilia-Romagna e la ZSC del relitto del Paguro, per un totale di 31.226 ettari.

Nonostante la nostra regione sia caratterizzata da vaste zone fortemente antropizzate, soprattutto lungo la Via Emilia, intersecata da numerose altre infrastrutture viarie e contraddistinta da un utilizzo agricolo molto intenso, che ha lasciato poco spazio alle aree naturali e seminaturali, il territorio protetto è quasi triplicato dagli anni '80, il decennio in cui sono state istituite le prime aree protette regionali, passando da poco più del 6% al 16% di oggi.

Rispetto al disegno originario della L.R. 24/2011, che attribuiva ai nuovi enti numerose funzioni, le competenze si erano in realtà limitate alla gestione

Anno	Aree protette			siti Rete Natura 2000			Aree protette e siti Natura 2000	
	N°	Superficie (ha)	% superficie	N°	Superficie (ha)	% superficie	Superficie (ha)	% superficie
2009	29	151.000	6,71%	127	256.866	11,42%	293.957	13,07%
2015	69	214.807	9,55%	158	270.727	12,04%	355.088	15,79%
2020	71	227.807	10,12%	158	269.408	11,98%	366.974	16,31%

Evoluzione delle superfici relative al sistema delle aree protette e dei siti della Rete Natura 2000.

dei parchi, delle riserve naturali e dei siti della Rete Natura 2000 totalmente ricompresi nelle aree protette, all'istituzione e gestione dei paesaggi naturali e seminaturali protetti, al coordinamento della gestione delle aree di riequilibrio ecologico, alle attività di educazione alla sostenibilità e quelle amministrative per l'attuazione della legge sulla fauna minore. Un parziale ritorno all'impostazione originaria della legge, che auspicava una gestione coordinata di aree protette e siti, si è avuto con la recente L.R. 4/2021, che attribuisce agli enti la competenza della gestione dei siti anche solo parzialmente inclusi nei perimetri delle aree protette.

Nel rapporto le prime considerazioni sugli enti si sono concentrate sulle ridotte dimensioni e la dipendenza dalla finanza derivata. La Regione ha da sempre contribuito in modo significativo al loro finanziamento: il contributo regionale alle spese correnti, ad esempio, tendenzialmente in crescita negli anni, dai circa 4 milioni di euro del 2012 è arrivato a 6 milioni, che rappresentano ben oltre il 50% del totale, mentre il coinvolgimento economico degli enti locali è costantemente diminuito; se si considera, inoltre, la mancata partecipazione alle spese delle province a partire dal 2018, la percentuale di contribuzione degli enti locali si attesta su valori massimi di poco superiori al 20% e in un caso scende a poco più del 7%. Anche nelle spese d'investimento l'impegno della Regione è analogo: dal 2009 a oggi il contributo specifico dell'assessorato competente è stato di oltre 16 milioni di euro. A questi contributi si sommano i finanziamenti ottenuti dagli enti nei fondi strutturali del periodo 2014-2020: per il POR FESR 4,6 milioni di euro, sui vari bandi legati alle misure forestali del PSR 7,7 milioni, anche grazie al punteggio premiale previsto nei due programmi regionali a favore dei progetti proposti dagli enti gestori delle aree protette. La

Aree protette e siti della Rete Natura 2000 gestiti dagli enti prima della riforma della L.R. 4/2021 e dopo la sua entrata in vigore.

Ente di gestione per i Parchi e la Biodiversità	Aree protette			Numero di siti Rete Natura 2000 gestiti nel triennio 2017 - 19 con l'entrata in vigore della L.R. 4/2021	Aumento della superficie di siti RN 2000 gestiti (ha)
	Parchi	Riserve Naturali	Paesaggi Protetti		
Emilia occidentale	5	4	1	12	+ 11.405
Emilia centrale	2	5	1	13	+ 3.760
Emilia orientale	5	1	1	da 6 a 7	+ 2.565
Delta del Po	1	2	1	da 21 a 23	+ 50.627 (comprese le superfici a mare)
Romagna	1	3	1	da 13 a 4	- 11.341
<b>Totale</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>da 65 a 59</b>	<b>59</b>



FRANCESCO GRAZIOLI

In bicicletta nel parmense Parco Regionale dei Boschi di Carrega.

Con l'istituzione del recente SIC Adriatico settentrionale Emilia-Romagna la Regione intende salvaguardare la fauna marina, tra cui principalmente tartarughe e delfini.



PIXABAY

percentuale di autofinanziamento degli enti (tesserini raccolta prodotti del sottobosco, tesserini attività venatoria e piscatoria, introiti attività di educazione ambientale e visite guidate, vendita pubblicazioni e gadget) è molto variabile: in territori molto ricchi di risorse naturali come funghi e pescato arriva anche al 29% delle entrate complessive di parte corrente, ma in generale è molto bassa e in alcuni casi quasi irrisoria.

Sul fronte della spesa si registra un rafforzamento dell'ente più debole, la Romagna, e un riequilibrio fra gli altri. La significativa contrazione della spesa corrente dell'Emilia orientale, superiore al 20%, è dovuta

alla riorganizzazione delle strutture, con risparmi significativi, mentre il suo aumento nell'Emilia centrale è attribuibile all'assunzione di personale e all'incremento delle attività di promozione del turismo e di tutela ambientale. L'Emilia occidentale e il Delta del Po registrano una spesa pressoché costante nell'ultimo triennio.

Tutti gli enti sono dotati di organi di governo funzionanti e statuto, mentre la dotazione di personale è molto diversa da ente a ente. In alcuni casi manca ancora la Consulta del parco, rappresentativa delle categorie economiche, sociali, culturali e delle associazioni ambientaliste stabilmente operanti nei territori e interessate ad attività inerenti le aree protette e i siti della Rete Natura 2000. Un caso a parte è la Romagna, che ancora oggi conta esclusivamente su personale distaccato dalla Regione o in convenzione con l'Unione Romagna faentina, oltre che su collaboratori retribuiti attraverso i fondi di progetti europei. In generale in questi anni non si è verificato un significativo incremento della dotazione di personale: il numero dei collaboratori è cresciuto negli enti che erano più carenti, come l'Emilia centrale; negli altri casi si è provveduto a una riorganizzazione interna più o meno significativa.

Dal varo della L.R. 24/2011 si stima un'accresciuta capacità operativa degli enti, sul piano sia tecnico che amministrativo: gli enti Emilia occidentale, Emilia centrale ed Emilia orientale, in cui sono confluiti i consorzi di gestione dei 12 parchi istituiti in precedenza, hanno una dotazione di personale varia e articolata; per Romagna e Delta del Po, caratterizzati entrambi dalla presenza di un solo parco, la legge ha avuto meno effetti sul piano organizzativo.

Il rapporto passa poi in rassegna una serie di attività prioritarie proprie degli enti per valutarne portata ed efficienza: strumenti di pianificazione e gestione, rilascio autorizzazioni, vigilanza,

attività di educazione alla sostenibilità, realizzazione di progetti. Il nuovo modello organizzativo ha portato a un'attivazione crescente di piani territoriali e regolamenti, anche se mancano ancora vari strumenti previsti dalla legge. Per quanto riguarda pareri di conformità, nulla osta e valutazioni d'incidenza i procedimenti sono quasi raddoppiati nel periodo di riferimento. Una delle attività da sempre carenti, nei consorzi di gestione dei parchi regionali e ora nei nuovi enti, è la sorveglianza, che per l'art. 55 della L.R. 6/2005 può essere svolta prioritariamente attraverso proprio personale (guardiaparco) e poi tramite polizia locale, polizia giudiziaria competente e, a seguito di convenzione, Carabinieri Forestali, Guardie Ecologiche Volontarie e altre associazioni di volontariato cui siano riconosciute funzioni di sorveglianza. Anche se solo tre enti (Emilia occidentale, Emilia centrale, Emilia orientale) hanno personale di vigilanza proprio, dal 2016 l'attività è cresciuta ed è aumentato il numero delle sanzioni, anche grazie alle convenzioni stipulate da tutti gli enti con le GEV e, in rari casi, altri soggetti volontari. Tutti gli enti realizzano attività di educazione alla sostenibilità, soprattutto in materia di biodiversità e conservazione della natura, che comprendono visite guidate, laboratori, mostre, convegni, percorsi di formazione, corsi, *stage*, eventi informativi e dimostrativi, campi estivi, concerti in luoghi di pregio ambientale e, in alcuni casi, attività di alternanza scuola lavoro e tirocini universitari. All'ambito strettamente educativo e divulgativo si affianca un'attività di comunicazione che in genere comprende una newsletter mensile, comunicati stampa, sito web e pagina Facebook. Ogni ente ha istituito un CEAS (Centro di educazione alla sostenibilità) che fa riferimento a RES, la rete regionale, e tutti gli enti hanno almeno un referente per i settori educazione, cultura, turismo e comunicazione. La realizzazione delle attività è affidata a soggetti e collaboratori esterni: cooperative, associazioni, singoli educatori. In termini di spesa e iniziative la situazione è molto variegata e non è ancora stata organizzata una raccolta uniforme dei dati. L'art. 40 bis della L.R. 24/2011 suggerisce di costituire per ogni area protetta un albo al quale possono iscriversi singoli cittadini e associazioni che intendono, in forma volontaria, prestare attività o assumere iniziative di collaborazione; questa opportunità è stata per ora sperimentata da Emilia occidentale, Delta del Po e Romagna, con buoni risultati. Nella capacità progettuale degli enti si registrano notevoli differenze, perché in strutture di dimensioni così contenute anche la presenza o meno di

Personale degli suddiviso per funzioni (dati 2019).

Ente di gestione	Numero unità personale							
	Vigilanza		Personale tecnico		Personale amministrativo		Direttore	Totale
Emilia occidentale	4	11,4%	25	71,4%	6	17,1%	<i>La funzione del Direttore dell'Ente è esercitata attraverso la convenzione con altro ente</i>	35
Emilia centrale	13	54,2%	6	25,0%	5	20,8%	1	25
Emilia orientale	4	17,4%	9	39,1%	10	43,5%	1	24
Delta del Po	0	0,0%	14	73,7%	5	26,3%	1	20
Romagna	0	0,0%	12	80,0%	3	20,0%	1	16
<b>Totale</b>	<b>21</b>	<b>17,5%</b>	<b>66</b>	<b>55,0%</b>	<b>29</b>	<b>24,2%</b>	<b>4</b>	<b>120</b>





ARCHIVIO GEV LEGAMBIENTE RAVENNA

Una guardia ecologica volontaria in servizio nel Ravennate.

Un crocevia di sentieri nella montagna modenese.



FRANCESCO GRAZIOLI

una figura professionale può cambiare le cose. Alcuni sono abili nell'ottenere fondi europei, altri sembrano quasi ignorare questa opportunità. La candidatura di progetti LIFE, tuttavia, dovrebbe essere uno dei compiti principali degli enti, per attuare azioni di conservazione della biodiversità in altro modo difficilmente finanziabili. Il recente programma regionale d'investimenti 2021-23, comunque, ha dato a tutti l'opportunità di progettare per la conservazione della natura destinando una quota fissa del 30% del budget a questa finalità. Tutti questi elementi sono stati utili per comprendere meglio l'attività degli enti e le tendenze in atto. Il prossimo programma regionale potrebbe essere l'occasione per superare alcune criticità evidenziate nel rapporto, arrivare a una vera gestione integrata del sistema, esercitare una più efficace azione di tutela e conservazione della biodiversità regionale, contribuire alla costruzione della rete ecologica regionale. La *governance* degli enti, inoltre, necessita di una revisione che tenga conto delle variate competenze provinciali, nonché del peso e ruolo dei comuni. Vanno anche intensificate le reciproche attenzioni tra attività produttive e conservazione della natura come bene comune, dal quale dipende la continuità di benessere e progresso. È dallo stato della biodiversità e dalla consapevolezza di ciò che può minacciarla che bisognerebbe partire per qualsiasi azione gestionale, programmatica o legislativa; diversamente si rischia di confondere gli strumenti con gli obiettivi perché "le aree protette non sono il fine della conservazione ma solamente uno degli strumenti per raggiungerlo". La L.R. 24/2011 ha per ora consentito una buona organizzazione territoriale del sistema regionale delle aree protette e dei siti, ma una revisione della norma sarebbe auspicabile per puntare a un miglioramento nella gestione coordinata del sistema, a un più efficace completamento della rete ecologica regionale, a misure idonee per ostacolare in maniera più incisiva le future minacce alla perdita di biodiversità, a una maggiore rappresentatività, anche in termini di coinvolgimento del territorio amministrato, degli enti di gestione.