

CABINA DI REGIA DELLE AREE PROTETTE E DEI GHIACCIAI **Gruppo di lavoro “Linee guida per la costituzione delle Reti di Riserva”**

Composizione del gruppo di lavoro:

Andrea Bertagnolli (Magnifica Comunità di Fiemme)

Luigi Casanova (Mountain Wilderness)

Giorgio Dossi (Comune Brentonico)

Matteo Tamburini (SAT)

Lucio Sottovia (Ufficio Biotopi)

Coordinamento:

Claudio Ferrari (I.S. Rete Aree protette)

A. L'importanza dei corridoi e della rete ecologica

La L.P. 11/07 riconosce inquivocabilmente l'importanza di una gestione delle aree protette secondo l'approccio della rete ecologica, introdotto dalla Direttiva Habitat. L'art. 34, co. 2, stabilisce infatti che *“la coerenza della rete delle aree protette provinciali è assicurata dall'individuazione di corridoi ecologici, intesi come aree di collegamento funzionale tra le diverse aree protette che, per la loro struttura lineare o per il loro ruolo di raccordo, favoriscono i processi di migrazione, di distribuzione geografica e di scambio genetico delle specie selvatiche”*.

Questo approccio innovativo viene ripreso anche dalle norme di attuazione del PUP, che all'art. 19 disciplina le reti ecologiche e ambientali come le *“le aree interessate dalle reti idonee a interconnettere gli spazi e le risorse naturali sia all'interno del territorio provinciale che nei rapporti con i territori circostanti, in modo da assicurare la funzionalità ecosistemica e in particolare i movimenti di migrazione e dispersione necessari alla conservazione della biodiversità e degli habitat.”*.

A conferma della determinazione della Provincia a seguire questo approccio nel corso del 2011 è stato sottoposto al finanziamento LIFE+ il Progetto TEN – Trentino ecological network – che si prefigge di concretizzare la rete ecologica provinciale.

Le reti di Riserve, pertanto, costituiscono di fatto lo strumento operativo per attuare in concreto una strategia di gestione del territorio che mette al centro la funzionalità ecologica della rete.

B. Alcune condizioni preliminari...

Alla luce di quanto sopra, nella costituzione delle reti di riserve è opportuno seguire alcune regole generali

- con l'obiettivo di evitare la frammentazione gestionale, le costituenti Reti di Riserve devono tendere a coinvolgere **tutti** i Comuni interessati territorialmente alle aree protette che entrano nella Rete;
- con l'obiettivo di semplificare il quadro istituzionale ed evitare la polverizzazione delle reti di Riserve, occorre **aggregare** quanto più possibile le aree protette presenti in un sistema territoriale omogeneo;

- di contro, l'Accordo di programma può coinvolgere solo i Comuni che hanno competenza territoriale almeno su una area protetta o su corridoi ecologici individuato tra le aree protette;
- nella costituzione della RR, va data prevalenza al criterio di coerenza ecologica sulla coerenza amministrativa (es. Avio con Baldo e Lessinia); per questa ragione possono entrare a far parte di una rete di riserve aree protette ricadenti nei territori di Comuni anche tra loro non contigui, purchè sia dimostrata la loro connessione ecologica tramite corridoi (come, per esempio, un corso d'acqua) o, più genericamente, un tessuto territoriale connettivo funzionale ad assicurare la connessione ecologica tra le aree protette stesse;
- ciononostante, le RR possono costituirsi anche a prescindere dall'individuazione dei corridoi ecologici, per ragioni di funzionalità gestionale/amministrativa, con l'obiettivo di ricomprendere tutte le aree protette di una certa area geografico/amministrativa;
- il progetto di attuazione, propedeutico all'accordo di programma, svolge una ricognizione di tutte le aree protette appartenenti ad un'area territoriale omogenea, anche a prescindere dalla disponibilità dell'amministrazione comunale competente a far parte della rete di riserve. Ciò al fine di definire in modo esaustivo il quadro di riferimento tecnico e anche per evitare di dover aggiornare il progetto di attuazione in caso di adesione successiva da parte dell'amministrazione mancante. Ciò consente anche di prefigurare l'assetto definitivo (il modello a cui tendere) della rete di riserve di un certo territorio omogeneo. A tal fine l'accordo di programma dovrà esplicitare anche la disponibilità ad accettare l'inclusione, anche negli organi di governance, dei comuni che dovessero subentrare successivamente.

C. ... e tre principi guida del processo istitutivo

- **integrazione:** integrare le politiche della conservazione in quelle di valorizzazione anche economica; ricerca le fonti di finanziamento su leggi di settore. In particolare il Piano di gestione ha l'obiettivo di comporre un quadro equilibrato tra la "*valorizzazione e alla riqualificazione degli ambienti naturali e seminaturali e delle loro risorse*" e "*lo sviluppo delle attività umane ed economiche compatibili con le esigenze di conservazione*";
- **partecipazione:** le RR devono favorire processi partecipativi reali, a partire dagli organi di governance;
- **sobrietà:** in termini di strutture amministrative e di risorse finanziarie e umane. La RR non comporterà la creazione di nessuna sovrastruttura, favorendo piuttosto la valorizzazione delle competenze esistenti nelle strutture dei Comuni o delle Comunità, eventualmente rafforzate in modo mirato.

D. Le tappe

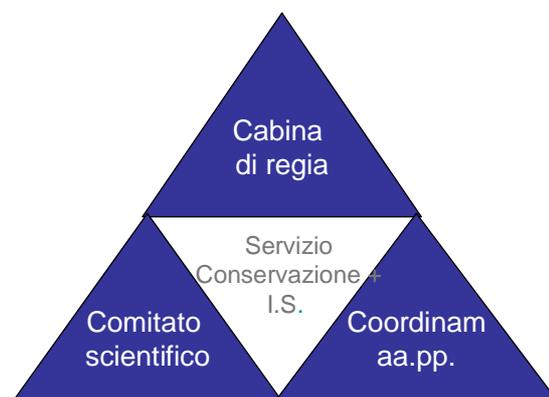
- a. il **progetto di attuazione**, propedeutico all'Accordo di programma, prende avvio per iniziativa dei Comuni (o delle Comunità);
- b. la redazione del documento tecnico deve essere accompagnata da un'intensa **fase di informazione** a livello di Amministrazioni locali e di rappresentanti di categorie e associazioni;
- c. in particolare devono risultare trasparenti ai Consigli Comunali le scelte relative agli strumenti di **governance** (*sobrietà*) e gli obiettivi del piano di gestione (*integrazione*) così da arrivare in modo del tutto consapevole e convinto alla sigla dell'Accordo di programma. In particolare

d. dopo la stipula dell'accordo di programma il primo passo concreto della rete di riserve è rappresentato dalla redazione del **piano di gestione**; il piano, redatto secondo linee guida attualmente allo studio, dovrà rispettare il principio della *partecipazione*; la pianificazione partecipata, attuata secondo forme e modalità da decidere di volta in volta, offrirà occasioni per il reale coinvolgimento della cittadinanza e dei portatori di interesse;

e. lungo questo percorso costitutivo, nonché nella successiva fase gestionale la Provincia, oltre a garantire l'appoggio delle proprie strutture tecniche, deve essere in grado di esercitare un'azione di forte impulso, di preciso indirizzo e di controllo, anche tramite la *Cabina di regia delle aree protette* e il *Comitato scientifico*. Un'azione propositiva e di supporto tecnico può inoltre essere assicurata attraverso il *Coordinamento delle aree protette*.

f. Con riferimento al controllo, ricordato che la responsabilità finale nei confronti dell'Unione Europea relativamente alla gestione dei Siti della Rete Natura 2000 rimane in capo alla Provincia Autonoma di Trento, in caso di mancata osservanza delle regole gestionali stabilite nell'accordo di programma e nel piano di gestione la stessa Provincia potrà decidere di interrompere, anche unilateralmente, la delega gestionale alla Rete di Riserve.

I cardini del sistema



E. Le linee guida dei piani di gestione

Per la redazione dei Piani di gestione la Provincia dovrà definire nel corso del 2012 delle specifiche e dettagliate linee guida.

Nel frattempo, sono emerse alcune linee operative di cui si potrà tenere conto nei Piani in corso di elaborazione (ad es. rete di Riserve del Bondone):

- i Pdg, oltre ai corridoi ecologici possono individuare “**ambiti territoriali di pregio**”, esterni alle aa.pp., caratterizzati da valori paesaggistici e naturalistici di particolare interesse. Ad essi, come ai corridoi ecologici, non si associa necessariamente alcuna misura vincolistica, quanto piuttosto l’opportunità di finanziare interventi di tutela attiva purchè siano funzionali alla conservazione dei valori inclusi nelle riserve;
- circa gli interventi finanziabili previsti nei Pdg:
 - le azioni di conservazione del Pdg devono riguardare territori compresi nella RR;
 - le azioni di valorizzazione (per esempio: percorsi, strutture informative) possono interessare anche territori esterni alla RR, purchè assicurino una forte connessione funzionale e culturale con la rete di Riserve e risultino coerenti con i criteri fissati dalla Giunta provinciale; per questi interventi il sostegno finanziario della PAT è subordinato all’adesione agli standard comunicativi (logo e cartellonistica) fissati dalla Cabina di regia.
- tra le competenze del Pdg vi è la definizione delle misure di conservazione specifiche ai sensi dell’art. 38 della L.P. 11/07;
- il Pdg costituisce anche l’occasione per analizzare ipotesi di ampliamento della Rete di Riserve ai territori limitrofi, sia sotto il profilo ecologico che amministrativo, ovvero per individuare connessioni con altre Reti di riserve;
- relativamente agli aspetti legati alla promozione di un turismo sostenibile, il Pdg offre il contesto adatto per l’eventuale avvio delle analisi e del processo di programmazione partecipata; ;
- il Pdg, per la parte riguardante gli interventi di valorizzazione che interessano i siti della Rete di Natura 2000, dovrà essere sottoposto a Valutazione di Incidenza;
- infine, rispetto ai contenuti del Piano di gestione, va ricordato che l’art. 34 della L.P. 11/07 fa riferimento alle “*esigenze di valorizzazione e di riqualificazione degli ambienti naturali e seminaturali edelle loro risorse, nonché allo sviluppo delle attività umane ed economiche compatibili con le esigenze di conservazione*”. L’esplicito riferimento alle attività economiche costituisce una delle più rilevanti novità introdotte dalla L.P. 11/07 nella gestione delle aree protette, favorendo in sostanza un virtuoso connubio tra ecologia ed economia, che rimanda tacitamente ai servizi ecosistemici,. Pertanto, il Piano di gestione dovrà farsi carico, oltre che degli aspetti legati alla conservazione, anche di quelli connessi alla c.d. “valorizzazione” ricercando le migliori formule per conseguire l’integrazione tra le diverse politiche settoriali, dalla conservazione della natura all’agricoltura e al turismo: una strategia finalizzata, in definitiva, a garantire la permanenza dell’uomo sul territorio. Relativamente all’agricoltura il naturale riferimento saranno le misure del PSR, mentre per il turismo sostenibile il modello sarà rappresentato dalla Carta Europea del Turismo sostenibile;
- con riferimento alla “valorizzazione”, parola che spesso nel passato ha assunto significati equivoci, le linee guida dovranno farsi carico di declinare e definire il significato di questo termine, associato alle aree protette, stabilendo i limiti per poterla qualificare come “sostenibile” . In particolare potrà essere l’occasione per identificare le modalità di trasferimento alle aree protette del concetto di “**servizi ecosistemici**”.

F. RR e pianificazione locale

Il Gruppo di lavoro ha affrontato, infine, le questioni del possibile **risvolto urbanistico delle RR** e in particolare:

- la questione di un'eventuale garanzia urbanistica per le reti di riserve;
- la questione della tutela dei corridoi ecologici;

1. In merito all'eventuale trasposizione urbanistica delle Reti di Riserve, il GdL si è espresso nettamente a sfavore. La RR deve assolutamente mantenere le sue caratteristiche di **volontarietà** e **reversibilità**, caratteristiche che presumibilmente stanno alla base del successo presso le Amministrazioni locali, proprio in quanto molto lontana dall'idea stereotipata di Parco (imposto e irreversibile).

Pertanto: non risulta alcun obbligo di trasferimento nella pianificazione locale.

2. In merito ai corridoi ecologici, premesso che l'art. 47, co.5 della L.p. 11/07 recita:

“5. L'accordo di programma di costituzione della rete di riserve contiene:

- a) (...)
- b) *l'individuazione di eventuali corridoi ecologici finalizzati ad assicurare l'integrazione funzionale tra i siti e le riserve che costituiscono la rete;*
- c) (...)

si può concludere che:

- ;
- i corridoi ecologici devono essere previsti se è dimostrata la loro funzionalità e necessità alla conservazione; in questo caso il piano di gestione ne dovrà prevedere anche le forme di gestione e di conservazione consigliate in linea tecnica;
- richiedendo un'analisi approfondita del contesto, che il Progetto di Attuazione non può garantire, l'individuazione dei corridoi è demandata al PdG. L'Accordo di programma, nel merito, si limiterà ad una eventuale individuazione di massima sulla base delle caratteristiche degli habitat e delle specie presenti nell'area e alla definizione degli indirizzi per il Piano di gestione.
- l'individuazione cartografica dei corridoi non si traduce in un vincolo urbanistico o giuridico e pertanto si limiterà ad essere stimolo per buone pratiche e azioni di tutela attiva e per la sensibilizzazione di Amministratori e tecnici che ne potranno responsabilmente tener conto nella programmazione dei propri interventi. Pertanto, eventuali prescrizioni o misure di tutela dei corridoi (come delle “aree di pregio”) non si intenderanno applicabili in alcun modo in maniera automatica, bensì potranno essere previsti nell'ambito del Piano, nella specifica sezione dedicata alle misure di conservazione.
- **Per tutto quanto sopra si può concludere che la Rete di Riserve non è, in quanto tale, una nuova area protetta, ma un modo diverso di gestire (in rete e attraverso la delega alle amministrazioni locali) aree protette già esistenti, oggi gestite singolarmente e dal centro, sulla base di un Accordo di programma di durata limitata.** Ma, soprattutto, le Reti di Riserve di fatto, concretizzano il principio della “sussidiarietà responsabile” indicato dal nuovo PUP, mirando a corresponsabilizzare gli Enti locali nella gestione consapevole e sostenibile del proprio territorio, anche come strumento di crescita culturale necessario a favorire una riappropriazione identitaria del territorio.

G. Verso il Parco naturale locale

Infine, il GdL ha approfondito la questione, ritenuta cruciale, riguardante il passaggio da Rete di Riserve a Parco naturale locale (PNL)

Premesso che l'art. 48 della L.P. 11/07 recita:

“1. (...) la Giunta provinciale può attribuire alla rete di riserve la denominazione di parco naturale locale, qualora nel piano di gestione sia dimostrato il soddisfacimento dei requisiti territoriali e naturali minimi indicati dalla Giunta provinciale”.

2. (...) rispondono a requisiti territoriali per il riconoscimento di parchi naturali locali i territori del Monte Bondone, Monte Baldo, Cadria - Tenno - Misone, fiume Avisio nel tratto di attraversamento della Val di Cembra fino alla diga di Stramentizzo, fiume Sarca fiume Chiese”

l'interpretazione della legge non lascia adito a dubbi, e pertanto **“Parco naturale locale” è meramente una diversa denominazione attribuita alla Rete di Riserve** quando ricorrono particolari requisiti stabiliti dalla Giunta provinciale.

Peraltro, essendo stata già riconosciuta, nel comma 2., la sussistenza dei requisiti territoriali per alcuni territori, per i medesimi la Giunta provinciale si limiterà a definire i requisiti naturali e cioè, si presume, la presenza di particolarità naturalistiche che di certo non possono fare difetto nell'ambito di siti di Natura 2000.

Da qui si può dedurre una sorta di **automatico passaggio da Rete di Riserve a Parco naturale locale**, almeno per alcuni territori individuati dall'art. 48.

In seno al Gruppo di lavoro ci si è posti però il quesito sulla **validità sostanziale** di questa previsione del legislatore.

Ci si è chiesti, cioè, se sia corretto denominare “Parco” un'entità di fatto priva di due fondamentali requisiti che appartengono a tutti i Parchi del mondo, e cioè **l'unitarietà/riconoscibilità territoriale** e il **“consolidamento temporale”**.

In altri termini, può definirsi Parco naturale (sia pure “locale”) una semplice sommatoria di tante riserve che, come detto sopra, non costituisce un'area protetta?

E può definirsi Parco naturale un semplice Accordo gestionale (come di fatto è la Rete di Riserve), che per di più ha una durata limitata?

Una risposta implicita viene dalla definizione di area protette data dalla IUCN:

“Uno spazio geografico chiaramente definito, riconosciuto, dedicato e gestito per la conservazione a lungo termine della natura e dei servizi ecosistemici e dei valori culturali associati.” (IUCN, 2008)

Quindi le due caratteristiche che corrispondono ad altrettanti punti di forza per le reti di riserve:

1. l'indeterminatezza legata al fatto che alla RR non corrisponde un territorio urbanisticamente definito;
2. la precarietà legata alla validità dell'accordo di programma di durata triennale, per i Parchi naturali locali diventano oggettive carenze “strutturali” in rapporto allo status di area protetta.

Sembra insomma di poter dire che, così come configurato dalla L.P. 11/07, il Parco naturale locale quasi usurpa, per soli fini di *marketing* turistico, un nome carico di significati e di dignità che occorre tutelare anche in sede locale.

In conclusione, rispetto alla rete di riserve, l'ottenimento del titolo di Parco naturale dovrebbe presupporre, secondo il Gruppo di lavoro, un **salto di qualità** richiedendo:

- **unitarietà territoriale** definita a livello urbanistico;
- una **scelta di lungo termine** a seguito di una decisione, volontaria e consapevole, della comunità locale che può trovare espressione nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica e in particolare nel Piano territoriale della Comunità.

Per quanto concerne l'individuazione territoriale andrebbe individuata una "matrice territoriale" unitaria che inglobi le riserve e le Zone Natura 2000. In particolare:

- la perimetrazione e la regolamentazione potrebbero essere proposte, se ne ricorrono le condizioni e in modo del tutto volontario, nell'ambito del processo partecipativo connesso al Piano di gestione, pilotato dai Comuni proponenti;
- dal momento che i soggetti titolari dell'elaborazione del Piano di gestione della rete di Riserve sono i comuni e comunità, gli stessi potranno volontariamente proporre la trasposizione della proposta di parco naturale nell'ambito del piano di comunità, diventando così uno strumento di governo permanente;
- per inciso, a questo proposito si ricorda che l'art. 21, co. 3 lett. o) della L.P. 1/08 stabilisce che il piano territoriale della comunità può contenere *"ogni altra misura o indicazione demandata al piano territoriale della comunità dal piano urbanistico provinciale o dalle leggi di settore"*. Potrebbe essere, quindi, il medesimo piano territoriale di comunità a prevedere le specifiche norme di attuazione del parco naturale locale, a partire proprio dalla proposta contenuta nel piano di gestione.
- la matrice territoriale non necessariamente deve corrispondere ai corridoi ecologici della RR;
- alla matrice dovrebbe essere connessa una diversa regolamentazione rispetto alle riserve o ai siti (sulla base di una **zonizzazione**). La **regolamentazione** delle riserve/siti Natura 2000 (zona A), corrisponderà esattamente ai meccanismi tutelari connessi alla Rete Natura 2000 (misure di conservazione generali e specifiche), mentre per la regolamentazione della "matrice" (zona B) potrebbe essere sufficiente una tutela urbanistico/paesaggistica che preservi l'area da nuovi insediamenti turistici (pur salvaguardando la possibilità di realizzare interventi edilizi puntuali quali l'ampliamento di edifici esistenti, la realizzazione di strutture di servizio, come le legnaie, o il recupero di ruderi) e pesanti infrastrutturazioni del territorio. In questo modo verrebbe assicurata l'integrità sostanziale del PNL mentre a tal fine non sarebbe necessaria alcuna norma restrittiva in materia venatoria, di usi civici, o nel campo agrosilvopastorale. Si tratterebbe di un regime vincolistico concettualmente molto simile a quello previsto dalle *buffer zone* delle Riserve della biosfera Unesco, che costituiscono una sorta di "cuscinetto" utile a preservare da influssi negativi le *core areas* finalizzate a tutelare i valori naturalistici di maggior pregio. La *buffer zone* trova giustificazione anche ecologicamente in considerazione dell'impossibilità di preservare i valori contenuti in una riserva prescindendo dal contesto immediatamente esterno.
- La *buffer zone* o *zona B*, quindi, diverrebbe l'elemento che garantisce una gestione territoriale coerente con la scelta di essere area protetta, senza con questo richiedere un regime vincolistico rigido che, oltre a rivelarsi non accettabile dalle comunità, risulterebbe anche non necessario. Al contrario, questa zona B dovrebbe diventare l'area di elezione in cui poter svolgere le attività e i servizi tipici del Parco (tutela del paesaggio, attività di educazione ambientale e di accompagnamento, escursionismo, ma anche sviluppo di strutture agrituristiche, ecc).

Questi principi guida richiederebbero, in ogni caso **una modifica dell'art. 48 della L.p. 11/07**, non essendo sufficiente che siano sanciti da una delibera della Giunta provinciale..

Parchi locali, parchi fluviali, geoparchi

La medesima modifica potrebbe prevedere che le reti di riserve, oltre che in **Parchi naturali locali**, possano evolvere anche in **Parchi fluviali**¹ (ad esempio, tramite il passaggio intermedio dei contratti di fiume) o in **Geoparchi**² a seconda delle caratteristiche prevalenti dei valori territoriali ricompresi.

Inoltre, questi parchi potranno interloquire con eventuali **parchi agricoli**, che si potranno sviluppare nell'ambito del medesimo iter amministrativo/partecipativo.

La struttura organizzativa

La struttura organizzativa del parco naturale locale dovrebbe ricalcare quella della Rete delle Riserve.

Come la RR, il Parco naturale locale non deve, infatti, comportare sovrastrutture gestionali (il modello non sarà quello dei Parchi Naturali provinciali) ma richiede però una dotazione finanziaria/operativa garantita dalla PAT.

Il profilo promozionale

Il PNL dovrebbe assumere una propria forte fisionomia anche sotto il profilo promozionale.

A differenza delle RR, cui è richiesto l'adeguamento agli standard comunicativi fissati dalla cabina di regia delle aree protette, il PNL potrebbe dotarsi di un proprio specifico logo ed eventualmente una linea grafica autonoma.

Documento approvato dalla Cabina di Regia delle Aree Protette in data 30 maggio 2012

1 Si propone una possibile definizione di Parco fluviale: *“Ambienti rivieraschi dei principali corsi d'acqua e relativi affluenti finalizzati al recupero delle aree degradate e alla ricostruzione della continuità dell'ambiente naturale lungo l'asta del corso d'acqua, alla riqualificazione faunistica, alla difesa dei fenomeni di degrado ecologico degli ecosistemi fluviali ed ecotonali, al consolidamento idrogeologico ed alla regimazione delle acque nel rispetto delle dinamiche naturali del fiume; nonché alla valorizzazione paesistica e degli aspetti culturali e di fruizione didattico/ricreativa”*

2 Si riporta la definizione internazionalmente riconosciuta di Geoparco: *“Un territorio ben delimitato e di dimensione sufficiente per contribuire allo sviluppo economico locale; esso comprende un certo numero di siti geologici e geomorfologici (geotopi) di varia dimensione che testimoniano la storia della Terra e l'evoluzione del paesaggio. I geoparchi possono includere anche siti di particolare valore ecologico, archeologico, storico o di altra natura. Per questo motivo i geoparchi sono indispensabili per la valorizzazione del patrimonio regionale” (UNESCO 2004, Jordan et al. 2004).*