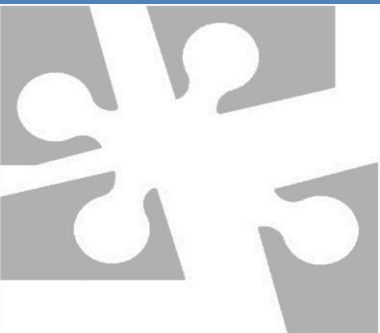




Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA LOMBARDO DI GESTIONE DELLE AREE REGIONALI PROTETTE



**Missione valutativa promossa dal
Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione
e dalla Commissione Agricoltura, montagna, foreste e parchi**

Giugno 2023

Missione valutativa n. 33/2022

promossa dal

Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

e dalla Commissione Agricoltura, montagna, foreste e parchi della XI Legislatura

Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, d'intesa con la VIII Commissione Agricoltura, montagna, foreste e parchi dell'XI Legislatura, ha promosso una missione valutativa volta a indagare l'andamento del processo di riforma del sistema lombardo di gestione delle aree regionali protette. Le missioni valutative sono *iniziative volte ad analizzare l'attuazione delle leggi regionali e a valutare gli effetti delle politiche con modalità che garantiscano la terzietà e l'imparzialità dell'analisi* (art. 111, Regolamento generale del Consiglio). Le missioni valutative rientrano nell'ambito delle funzioni istituzionali del Consiglio e di quanto prevede la l.r. 20/2017.

Questa missione valutativa è prevista dal Programma Triennale di Controllo e Valutazione 2021-2023 del Consiglio, che è stato aggiornato individuando le politiche da valutare nell'ultima fase della XI Legislatura, per garantire al Comitato Paritetico della Legislatura successiva la continuità delle attività di valutazione.

I risultati della missione valutativa sono frutto di un accordo di collaborazione fra il Consiglio regionale e il Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano. Il gruppo di lavoro che ha realizzato lo studio è composto per il Politecnico dal Prof. Giancarlo Vecchi (responsabile della ricerca), dalla Dott.ssa Erica Melloni, dal Dott. Federico Cuomo, dalla Dott.ssa Micaela Sciarra; per il Consiglio regionale dalla Dott.ssa Michela Rocca e dal Dott. Francesco Pellegrini (Ufficio Studi Analisi Leggi e Politiche regionali).

La missione è stata realizzata grazie alla collaborazione della Direzione Generale Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi.

Ringraziamenti

Un sentito ringraziamento per la partecipazione alle interviste ai Presidenti, alle Direttrici e ai Direttori dei Parchi del Mincio, Serio, Pineta di Appiano Gentile e Tradate, Colli di Bergamo, Adda sud, Valle del Ticino, Adda nord, Campo dei fiori, Spina Verde, Orobie Valtellinesi, Montevecchia – Valle del Curone, Nord Milano, Agricolo Milano Sud; ai Direttori dei Parchi delle Groane, Orobie Bergamasche e Parco Monte Barro, Monte Netto, Oglio Nord e Oglio Sud; ai Sindaci dei Comuni di Pomponesco, Seveso, Manerba del Garda; agli Assessori dei Comuni di Borgocarbonara, Bergamo, Lurate Caccivio, Erba; ai Presidenti della Comunità Montana del Parco Alto Garda Bresciano, della Valsassina Valvarrone Val d'Esino e Riviera e di Legambiente Seveso circolo Laura Conti; al Direttore del PLIS Parco Agricolo Nord Est; ai funzionari responsabili dei Comuni di Borgocarbonara, Pomponesco, Quinzano d'Oglio e Varese, delle Province di Cremona, Lodi e Pavia, delle Comunità Montane di Valle Camonica, Valchiavenna e Laghi Bergamaschi, del Parco Adda Sud e del Serio; ai referenti delle associazioni WWF Varese Insubria, Legambiente Lecco, Gruppo di coordinamento Orobie Vive e dell'Associazione del Monte di Brianza.

I contenuti del rapporto sono di esclusiva responsabilità degli autori.

Il rapporto è disponibile sul sito del Consiglio regionale all'indirizzo www.consiglio.regione.lombardia.it e sul portale OpenLeggi Lombardia.

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte (Riorganizzazione del sistema lombardo di gestione delle aree regionali protette, Missione valutativa a cura del Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano, Consiglio regionale della Lombardia, 2023).



POLITECNICO
MILANO 1863
SCHOOL OF MANAGEMENT

Dipartimento di Ingegneria Gestionale

Via Lambruschini, 4 20156 Milano
Tel. 02 2399 4000 – Fax 02 2399 2730 – www.dig.polimi.it
Partita Iva 04376620151 – Codice Fiscale 800579 30150

Sommario

ABSTRACT - MISSIONE VALUTATIVA RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA LOMBARDO DI GESTIONE DELLE AREE REGIONALI PROTETTE	10
ABSTRACT – EVALUATION STUDY: REORGANIZATION OF THE LOMBARDY REGION MANAGEMENT SYSTEM OF THE PROTECTED REGIONAL AREAS.....	11
INTRODUZIONE	12
1 OBIETTIVI E DOMANDE DI VALUTAZIONE.....	13
2 METODO DI RICERCA E RACCOLTA DATI.....	14
3 LA RIFORMA DELLE AREE PROTETTE IN LOMBARDIA.....	17
3.1 Caratteristiche delle aree protette.....	17
3.2 I contenuti della riforma	18
3.3 Evoluzione normativa	21
3.4 La governance dei parchi	22
4 RISULTATI E RISPOSTE ALLE DOMANDE DI VALUTAZIONE	26
4.1 A.1 Quali problemi, azioni e ipotesi di intervento hanno caratterizzato il programma di riorganizzazione del sistema di gestione delle aree protette?.....	26
4.2 A.2 Quali esiti ha avuto la riforma e quali fattori ne hanno favorito o rallentato l’attuazione fino ad ora? Quale è stata la posizione dei soggetti gestori di PLIS, riserve naturali e aree Natura 2000, monumenti naturali?.....	30
4.3 B.1 Quali miglioramenti e indicazioni utili si possono trarre mettendo a confronto il punto di vista degli enti che hanno completato l’attuazione della LR 28/2016 e quelli invece ancora lontani dalla conclusione? In che modo sono state superate le eventuali criticità all’integrazione di PLIS, e altre aree protette?.....	42
4.4 B.2 Quali sono i nodi ancora da sciogliere e quali le opportunità da cogliere del processo di riforma secondo l’opinione dei soggetti interessati e le analisi effettuate?.....	44
4.5 C.1 Quali informazioni vengono raccolte per monitorare l’attività di gestione delle aree protette e i servizi offerti dai parchi regionali?	45
4.6 C.2 Quali indicazioni possiamo trarre osservando l’andamento dei dati per le annualità fino ad ora disponibili, con particolare riferimento al set di indicatori proposto nell’ultima MV?	47
CONCLUSIONI.....	50
ALLEGATO 1. CRONOLOGIA NORMATIVA.....	51
ALLEGATO 2. GLI AMBITI TERRITORIALI ECOSISTEMICI.....	56
ALLEGATO 3. INTERVISTE EFFETTUATE	57
ALLEGATO 4. GLI STUDI DI CASO	60
4.1 Parco del Mincio	60
4.2 Parco dei Colli di Bergamo	65
4.3 Parco del Serio.....	69
4.4 Parco delle Orobie Valtellinesi.....	73
Bibliografia	78

ABSTRACT - MISSIONE VALUTATIVA RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA LOMBARDO DI GESTIONE DELLE AREE REGIONALI PROTETTE

Con la LR 28/2016 Regione Lombardia ha tracciato le linee di una nuova governance delle aree protette, con l'intento di semplificare il sistema di gestione, migliorandone l'efficienza e l'erogazione dei servizi connessi alla protezione ambientale e alla diffusione della cultura ambientale. La legge regionale poneva una tabella di marcia per accompagnare la formulazione di linee guida per la costituzione di 21 Ambiti Territoriali Ecosistemici (ATE), corrispondenti ai territori dei 24 parchi regionali a cui avrebbero dovuto aggregarsi le diverse altre realtà (riserve e monumenti naturali, PLIS, ZIC o ZSC, e ZPS) attraverso un percorso di accorpamento e convenzionamento. Dal 2016, tuttavia, la LR 28/2016 è stata protagonista di diverse proroghe e cambi di direzione, a seguito delle numerose segnalazioni di criticità emerse durante la sua applicazione da parte dei soggetti interessati. A marzo 2023, solo due Parchi - su 24 - hanno visto l'approvazione del piano di riorganizzazione e del progetto di razionalizzazione e hanno concluso il percorso di convenzionamento con gli Enti aderenti. Attraverso l'analisi della documentazione esistente, nonché la realizzazione di interviste semi-strutturate con referenti e stakeholder di tutti i Parchi regionali, questa analisi valutativa mira a fornire una panoramica sui fattori problematici e quelli positivi emersi nel processo di implementazione della LR 28/2016 in tutti i Parchi coinvolti, analisi generale cui si abbina un approfondimento circoscritto a quattro studi di caso. Il rapporto mette in luce, poi, alcuni miglioramenti e indicazioni tratti dall'esperienza dei casi di maggior successo, nella consapevolezza che per trattare i principali nodi nell'attuazione della riforma, è senz'altro opportuno riattivare i momenti di confronto collettivi con gli Enti Parco, per discutere colli di bottiglia, buone pratiche, progettazione di servizi comuni e adeguate forme di incentivo e supporto per le organizzazioni ai diversi stadi del percorso di attuazione.

ABSTRACT – EVALUATION STUDY: REORGANIZATION OF THE LOMBARDY REGION MANAGEMENT SYSTEM OF THE PROTECTED REGIONAL AREAS

With the regional law 28/2016, the Lombardy Region has paved the way for a new governance model of protected areas, with the aim of simplifying the existing management system, improving its efficiency and the provision of services fostering environmental education and protection. The regional law set a roadmap for the formulation of guidelines on the creation of 21 ATE corresponding to the territories of the 24 regional parks, to which other protected areas should be aggregated (natural reserves and natural monuments, PLIS, ZIC or ZSC, and ZPS) through a path of unification and formal agreements. Since 2016, however, the RL 28/2016 has undergone several extensions and changes of direction, following the numerous reports of critical issues that emerged during its application by stakeholders. As of March 2023, only two parks – out of 24 – have seen their reorganization and rationalization plans approved and have concluded the agreements with the other protected areas. By means of semi-structured interviews with stakeholders from all regional parks, and the analysis of the existing documentation, this evaluative study aims to provide an overview of critical and positive factors that emerged in the implementation process of the RL 28/2016 in all Parks involved, a general analysis combined with an in-depth examination of four case studies. The report also highlights useful improvements and indications drawn from the experience of the most successful cases, with the knowledge that to deal with the main nodes in the implementation of the reform, it is certainly appropriate to reactivate moments of collective confrontation with Park Authorities, to discuss bottlenecks, good practices, design of common services and adequate forms of incentive and support for organizations at different stages of the implementation process.

INTRODUZIONE

La legge regionale n. 28 del 2016 ha avviato un processo di riforma nella gestione delle aree protette della Lombardia. Per monitorarne lo stadio di avanzamento, il Consiglio Regionale della Lombardia ha deciso di promuovere nel 2021 una seconda missione valutativa volta a indagare l'andamento del processo di riforma, dopo quella promossa nel 2018.

La prima missione valutativa aveva messo in luce l'opportunità di classificare i servizi erogati dai parchi secondo un modello concettuale condiviso, aveva individuato un set di indicatori comuni e delineato le tappe evolutive per l'attività di monitoraggio, nonché approfondito il ruolo degli Enti Parco nell'implementazione della riforma (Consiglio della Regione Lombardia 2018).

La nuova missione valutativa, oggetto del presente rapporto, prosegue l'analisi avviata nel 2018, aggiornando la conoscenza in merito allo stato di attuazione della politica regionale con lo scopo di fornire indicazioni sulla base dei risultati raccolti.

Questo report, quindi, descrive lo stato di attuazione della riforma delle aree protette, illustrandone alcuni elementi di successo riscontrati, altri elementi problematici emersi e alcuni suggerimenti per la prosecuzione del percorso di implementazione.

1 OBIETTIVI E DOMANDE DI VALUTAZIONE

La valutazione mira a fornire un contributo conoscitivo sullo stato di attuazione del processo di riforma. Gli obiettivi della valutazione sono i seguenti. Primo, evidenziare i fattori che in alcuni contesti hanno favorito un esito o un avanzamento positivo ed in altri ostacolato l'attuazione della riforma. Secondo, analizzare le modalità di relazione tra il livello regionale e il livello locale, per far emergere i fattori che hanno influenzato l'attuazione del processo di riforma e i suoi attuali esiti. Terzo, raccogliere informazioni, dati e giudizi dei soggetti interessati per rilevare eventuali criticità ed opportunità, nodi da sciogliere e buone pratiche legate al nuovo sistema di governance. Quarto, analizzare quali dati di monitoraggio sono stati inviati dagli enti in questi anni, evidenziando anche le difficoltà eventualmente emerse nella loro raccolta. Infine, mettere in luce le relazioni possibili tra questo programma e la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile e per la Biodiversità 2030 promosse dalla Regione Lombardia.

Il disegno di ricerca intende rispondere a sei domande:

A.1. Quali problemi, azioni e ipotesi di intervento hanno caratterizzato il programma di riorganizzazione del sistema di gestione delle aree protette?

A.2. Quali esiti ha avuto la riforma e quali fattori ne hanno favorito o rallentato l'attuazione fino ad ora? Quale è stata la posizione dei soggetti gestori di PLIS, riserve naturali e aree Natura 2000, monumenti naturali?

B.1. Quali miglioramenti e indicazioni utili si possono trarre mettendo a confronto il punto di vista degli enti che hanno completato l'attuazione della LR 28/2016 e quelli invece ancora lontani dalla conclusione? In che modo sono state superate le eventuali criticità all'integrazione di PLIS, e altre aree protette?

B.2. Quali sono i nodi ancora da sciogliere e quali le opportunità da cogliere del processo di riforma secondo l'opinione dei soggetti interessati e le analisi effettuate?

C.1. Quali informazioni vengono raccolte per monitorare l'attività di gestione delle aree protette e i servizi offerti dai parchi regionali?

C.2. Quali indicazioni possiamo trarre osservando l'andamento dei dati per le annualità fino ad ora disponibili, con particolare riferimento al set di indicatori proposto nell'ultima MV?

2 METODO DI RICERCA E RACCOLTA DATI

A livello metodologico, il framework della ricerca valutativa fa riferimento alla theory-based evaluation (Weiss 1997; 2018) e ad un suo strumento applicativo, la teoria del cambiamento, nelle sue diverse declinazioni: teoria del programma e teoria dell'implementazione.

La teoria del cambiamento è un approccio alla valutazione che mira a ricostruire la logica e i presupposti di un intervento pubblico, partendo dai problemi affrontati e dagli obiettivi di cambiamento, a cui sono associate azioni e risorse collegate, prodotti (realizzazioni, o output) e risultati (outcome, in termini di trasformazioni nei fenomeni sociali di rilievo), mettendo alla prova diverse ipotesi causali (Smith and Larimer, 2017). L'impatto della politica è il contributo al verificarsi di trasformazioni significative negli outcome: per questo, la teoria del cambiamento mira da una parte a verificare la tenuta del programma iniziale, e dall'altra la coerenza dell'attuazione rispetto al disegno, traendo lezioni e apprendimenti da questo confronto (Evalsed 2013; European Commission 2021). Teorizzato alla fine degli anni '70 (Rossi et al. 1979) e sviluppatosi nei decenni successivi, tale metodo di valutazione mira ad aiutare in fase iniziale i policymakers a formulare con maggior consapevolezza pacchetti di interventi in grado di rispondere a problemi di interesse collettivo, ma anche a correggere *in itinere* politiche in piena fase di attuazione (Rossi et al. 2004).

La valutazione basata sulla teoria del cambiamento combina solitamente dati di natura qualitativa e quantitativa (Chen 2006) per ricostruire i fenomeni e i risultati (cambiamenti), i nessi causali tra le parti di una policy e i meccanismi di funzionamento di una politica (John 2018). Ripercorrendo i principali passaggi e monitorando l'andamento di una policy, tale approccio di indagine consente non solo di apprezzare gli effetti attesi o reali di una politica, ma anche dei potenziali rischi e delle esternalità negative prodotte da uno specifico intervento e della sua sostenibilità futura. La teoria del cambiamento del processo di riforma connesso alla LR 28/16 è rappresentata nel Capitolo 5, Figura 6. A partire da tale rappresentazione sono stati individuati alcuni indicatori di processo e risultato che hanno guidato l'analisi valutativa.

L'analisi si è poi concentrata sui fattori problematici e quelli positivi emersi nel processo di implementazione della LR 28/16. L'efficacia delle politiche, intesa come la capacità di un pacchetto di azioni di sopravvivere alle insidie di un processo di policy e produrre un cambiamento senza snaturare la propria *ratio*, può incontrare diverse barriere proprio in fase di attuazione (Di Giulio e Vecchi 2019; Malonda et al. 2020; Patashnik e Weaver 2021). Una recente letteratura sull'implementazione di politiche pubbliche (Weaver 2010; Hudson et al. 2019) simili a quelle oggetto di questo studio ha identificato sei problemi che possono ostacolare l'attuazione della riforma delle aree protette lombarde e quindi la sua efficacia:

1. problemi di coordinamento organizzativo tra attori (ad esempio nel percorso di coordinamento e supporto della Regione verso gli attori locali, o a livello locale tra i diversi attori coinvolti);
2. problemi legati alla missione organizzativa, cioè disaccordo sull'obiettivo finale della politica (ad esempio sui compiti e ruoli affidati agli Enti Parco);
3. problemi legati a conflitti di interesse di tipo politico (es. diverso colore politico rispetto alla giunta regionale).
4. problemi di tipo operativo, in termini di difficoltà o resistenze degli "operatori di programma" nel mettere in pratica quanto previsto da una politica.

5. problemi legati alla capacità organizzativa e alla disponibilità di risorse conoscitive, economiche e tecnologiche a disposizione del personale possono rallentare e intaccare l'impatto di un intervento.
6. problemi di tempo, che si innescano quando gli organi politici e il personale tecnico-amministrativo procedono a velocità diverse nel processo di implementazione.

Questa analisi valutativa, pertanto, mira a rilevare se alcuni di questi problemi – o eventualmente altri – sono sorti nelle vicende attuative degli Enti coinvolti nel processo di riforma e se e come sono stati superati per conseguire gli obiettivi. Da queste informazioni si potranno trarre lezioni per gli Enti che devono ancora completare il percorso e per il processo nel suo complesso. I fattori che, nelle esperienze analizzate, hanno supportato esiti positivi sono stati anch'essi oggetto di attenzione.

L'analisi effettuata ha riguardato **tutti gli Enti Parco** che svolgono il ruolo di capofila della riorganizzazione all'interno dei nuovi ATE. A questo scopo **sono state realizzate complessivamente 53 interviste** (per il dettaglio, si veda l'Allegato 3), con referenti e stakeholder di tutti i parchi regionali.

La raccolta dati ha previsto l'analisi della documentazione regionale e prodotta dai Parchi, nonché la realizzazione di interviste semi-strutturate volte a rilevare i fattori abilitanti e le criticità che hanno caratterizzato il processo di riforma. Le interviste sono state rivolte a almeno 1-2 attori per tutti gli Enti Parco coinvolti, e a un numero più ampio di stakeholder, rappresentativi di diverse posizioni, per quanto riguarda i 4 casi studio di approfondimento. Per questi ultimi le interviste hanno avuto una durata compresa tra gli 8 e i 100 minuti e coinvolgono, oltre i presidenti, direttori e personale tecnico-amministrativo degli Enti Parco, anche i rappresentanti politici degli enti locali che hanno preso parte al processo di accorpamento.

Alla visione di insieme, il rapporto abbina un approfondimento circoscritto a quattro studi di caso. I quattro casi oggetto di approfondimento sono stati selezionati adottando il così detto 'diverse method' basato su un campione di casi rappresentativi delle varie categorie della popolazione oggetto di analisi (Seawright and Gering 2008; Plumper et al. 2019). Tale tecnica non mira a fornire un riscontro sugli effettivi livelli di frequenza e distribuzione, ma a sondare l'influenza di alcune variabili indipendenti (i fattori abilitanti la riforma e quelli critici) su casi studio che presentano risultati diversi nella variabile dipendente (i diversi livelli di attuazione della riforma). I quattro studi di caso, oltre a presentare significative differenze in termini geografici, amministrativi ed economici, si situano infatti su quattro diversi stadi di esito attuale della riforma.

I quattro casi studio selezionati sono i seguenti:

1. Il **Parco del Mincio**, un parco 'fluviale', di vocazione agricola, esteso su 13 comuni del mantovano e del Basso Garda bresciano, in cui il processo di riforma e ampliamento è stato ultimato con l'approvazione della proposta organizzativa in Consiglio Regionale il 18 maggio 2022.
2. Il **Parco dei Colli di Bergamo**, un parco prossimo all'area urbana, comprendente 11 comuni del bergamasco, fortemente soggetto a pressioni antropiche ed edilizie. Dopo qualche tentennamento in fase di convenzionamento, il Parco ha recentemente completato il percorso di razionalizzazione e riorganizzazione, integrando il comune di Berbenno con la legge regionale n. 15 del 25 luglio 2022.
3. Il **Parco del Serio**, anch'esso 'fluviale', il cui processo di riforma è stato avviato ed ha portato a una recente legge regionale di ampliamento della superficie del parco. Il progetto di riorganizzazione è attualmente in fase di approvazione da parte della Giunta Regionale, sebbene sconti alcune criticità in merito alla non ancora completa adesione di alcuni PLIS e aree Natura 2000; in ragione di tali criticità è stato richiesto il supporto di accompagnamento dalla Regione Lombardia. Il percorso di attuazione ha comunque permesso di ampliare i confini del parco.

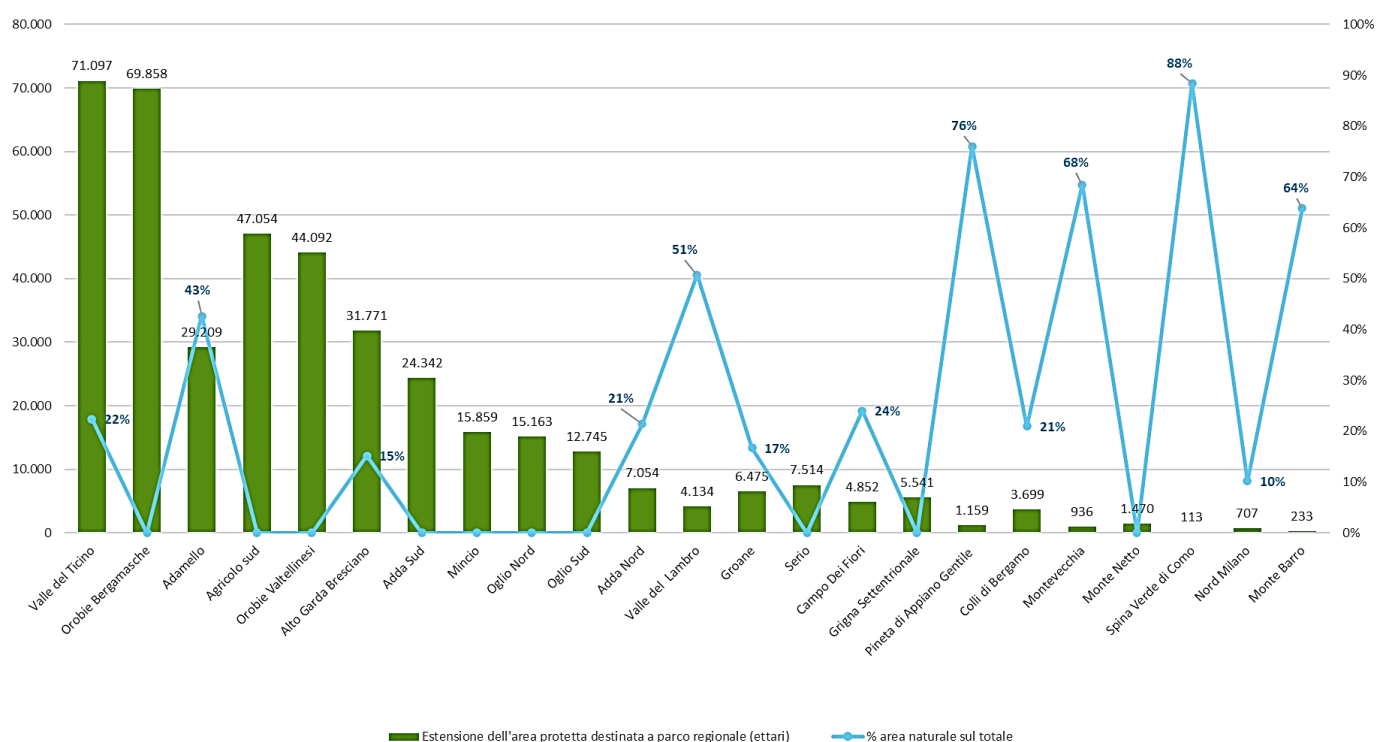
4. Il **Parco delle Orobie Valtellinesi**, di area montana, fortemente frammentato dal punto di vista geografico-amministrativo (7 Riserve Naturali, 2 Monumenti Naturali, 3 PLIS, 10 ZPS e ben 34 SIC), in cui il percorso di attuazione della legge regionale 28/2016 sta affrontando diverse criticità. Nonostante i vari tentativi di convenzionamento con gli enti gestori, l'Ente Parco fatica a sbrogliare la situazione, scontrandosi con resistenze e difficoltà attuative di vario genere.

3 LA RIFORMA DELLE AREE PROTETTE IN LOMBARDIA

3.1 Caratteristiche delle aree protette

Circa il 22,83% del territorio lombardo è costituito da aree protette (Regione Lombardia, 2019). I territori sotto regime di tutela ambientale comprendono: il Parco nazionale dello Stelvio, 24 parchi regionali, 67 riserve naturali regionali, 3 riserve naturali statali, 33 monumenti naturali e 245 siti Natura 2000, gestiti da 85 enti diversi (Parchi regionali, Comuni, Comunità Montane, Province, ERSAF e in alcuni casi associazioni ambientaliste e soggetti privati), oltre a 107 parchi locali di interesse sovracomunale (PLIS) gestiti da Comuni. Le aree protette sono dedicate a conservare la natura e promuovere uno sviluppo sostenibile, ma rappresentano anche una opportunità di crescita economica e sociale per le collettività che abitano i territori interessati e per tutta la Regione. Possono proporre, infatti, numerose occasioni per l'offerta di attività educative, formative, ricreative, turistiche e sportive oltre che per l'affermazione delle identità locali.

Figura 1- Superficie totale del parco (ettari) e percentuale dell'area protetta destinata a parco naturale. Estratto dei dati di monitoraggio riferiti al 2021 e inseriti nell'applicativo regionale "bandi on-line" dai parchi regionali (Fonte: Regione Lombardia)



Data la complessità del modello organizzativo delle aree, negli ultimi anni Regione Lombardia ha avviato un graduale processo di razionalizzazione e semplificazione del sistema di gestione: si tratta del nucleo centrale della riforma prevista dalla LR 28/16 oggetto di questo studio. A questo quadro si aggiunge la Strategia Europea per la Biodiversità al 2030 (SEB 2030) che tra i suoi obiettivi prevede di raggiungere il 30% di territorio (terrestre e marino) coperto da aree protette, e il 10% di territorio (terrestre e marino) coperto da aree rigorosamente protette.

3.2 I contenuti della riforma

Con la LR 28/2016 Regione Lombardia ha tracciato le linee di una nuova governance, con l'intento di semplificare il sistema esistente, migliorando la gestione e l'erogazione dei servizi. Il processo di riforma delle aree protette regionali è stato avviato con l'obiettivo di incentivare l'aggregazione dei numerosi gestori attivi e dei diversi sistemi di pianificazione, individuando gli Enti Parco come i soggetti di riferimento del percorso di razionalizzazione.

La LR 28/2016 prevede l'articolazione di tutto il territorio in Ambiti Territoriali Ecosistemici (ATE) all'interno di nove macroaree individuate dalla Giunta regionale nel 2018 (DGR n.1124/2018) a seguito di un percorso di confronto che ha visto coinvolti gli stessi Enti territoriali (cfr. Allegato 2. Gli ambiti territoriali ecosistemici). Gli ATE sono l'unità territoriale di riferimento per l'aggregazione tra parchi e l'integrazione nei parchi delle riserve e monumenti naturali presenti nello stesso ambito, nonché per l'attribuzione ai parchi della gestione dei siti di rete Natura 2000. Il territorio degli ATE corrisponde ai territori dei 24 parchi regionali: tre ATE prevedevano l'accorpamento di due Parchi¹ (in tutti i casi, la disponibilità all'aggregazione è stata poi ritirata). Inoltre, la stessa legge regionale sottolinea come questa riorganizzazione costituisca la modalità per promuovere l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative, comprese le attività di carattere gestionale, tecniche, di comunicazione e legale, nonché di educazione ambientale, coerente con l'individuazione degli ambiti territoriali ecosistemici.

In sintesi, la legge regionale poneva una tabella di marcia per accompagnare la formulazione di linee guida per la costituzione di 21 ATE; guidare gli Enti Parco nella presentazione di piani di riorganizzazione condivisi; incentivare la stipula di convenzioni per l'integrazione nei parchi delle riserve naturali e dei monumenti naturali; coadiuvare gli Enti Parco nella predisposizione di programmi di razionalizzazione dei servizi, di comunicazione e pianificazione strategica. Per raggiungere tali obiettivi, gli Enti Parco sono chiamati a redigere e consegnare alla Giunta regionale una proposta unitaria di programma di razionalizzazione dei servizi e un progetto di riorganizzazione dell'ATE di riferimento supportato da specifiche convenzioni con gli enti coinvolti.

Le figure seguenti ricapitolano le diverse forme di tutela ambientale, ripartite per 9 Macro Aree e 21 Ambiti Territoriali Ecosistemici – ATE, i livelli di zonizzazione che sono stati definiti all'avvio del processo di implementazione della LR 28/16 (DGR n.1124/2018).

¹ Parco Monte Barro e Parco di Montevicchia e Valle del Curone; Parco Agricolo Sud Milano e Parco Nord Milano; Parco delle Groane e Parco Bosco delle Querce.

Figura 2 - Le nove macroaree in cui è suddiviso il territorio per l'aggregazione delle aree protette lombarde e i Parchi regionali (dgr 1124/2018 - Allegato A)

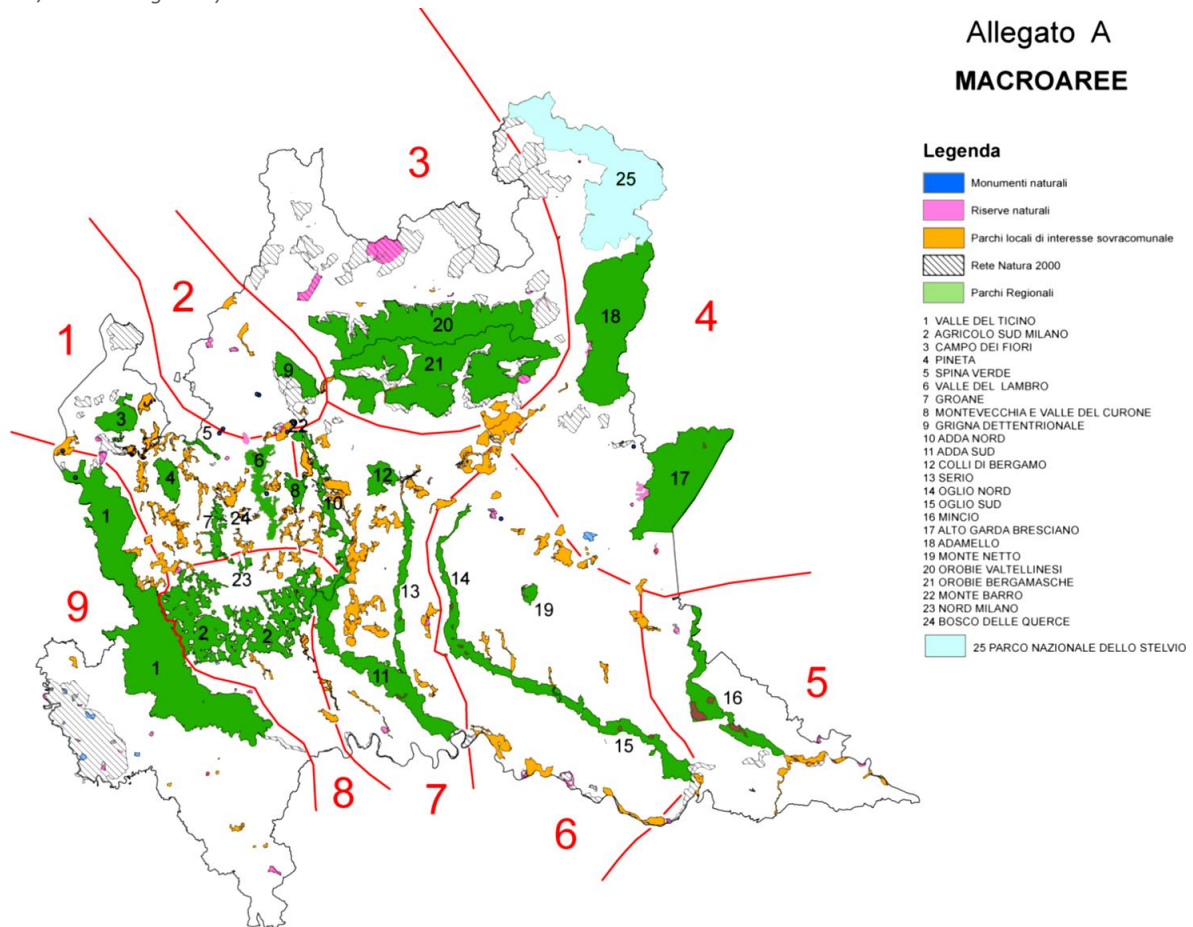
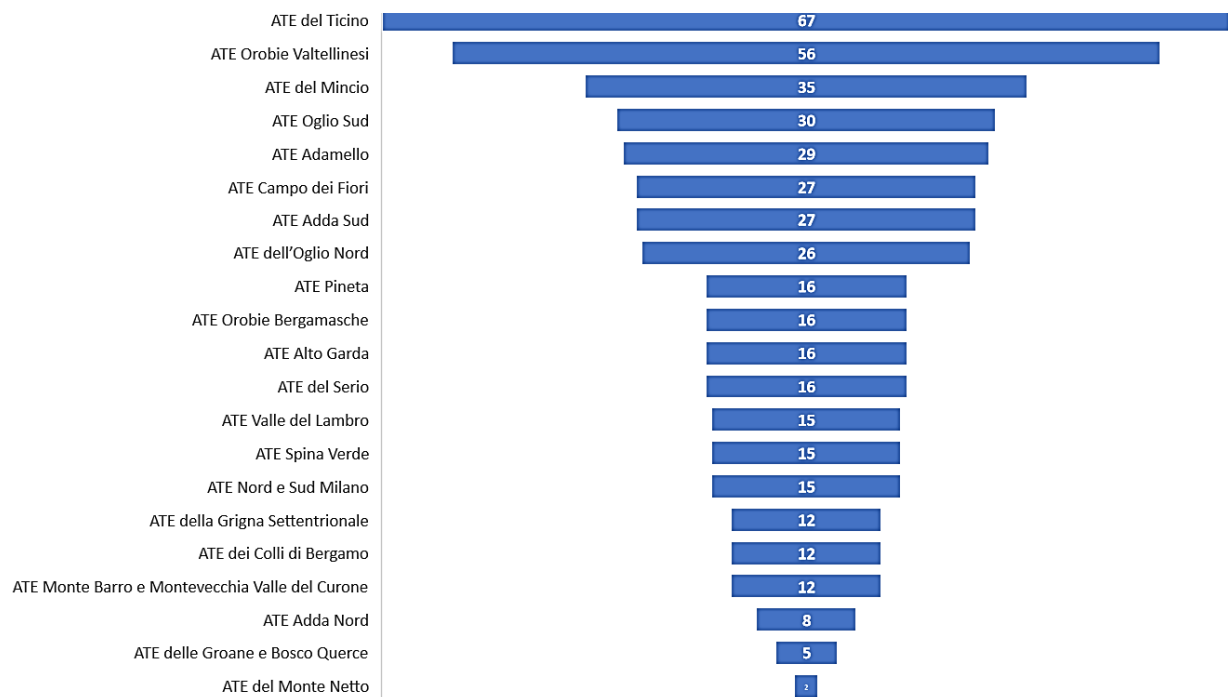
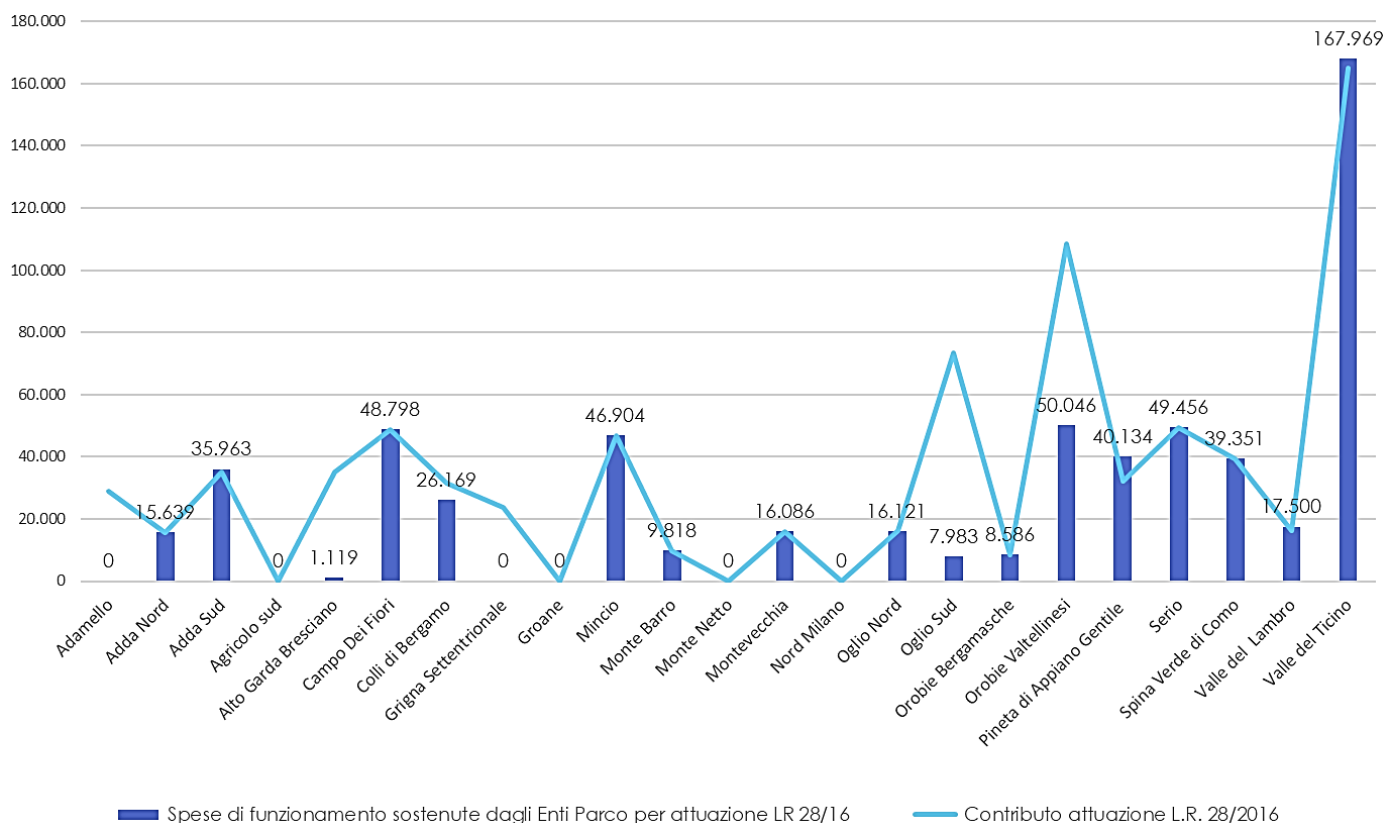


Figura 3 - Numero di Enti inseriti negli ATE individuati



Sotto il profilo economico, la riforma regionale ha disposto uno stanziamento aggiuntivo di risorse a supporto del percorso di aggregazione. Per i quattro anni successivi all'avvio della riforma, la Regione ha garantito un contributo di 799.999 euro annui, ripartito proporzionalmente in base alla superficie dei parchi. Tale contributo è finalizzato a coprire diversi ambiti di investimento interessati dalla riforma, dal budget necessario per avviare consulenze e incarichi tecnici alle spese per attività di comunicazione e promozione. La Figura 4 mostra la spesa effettuata dai Parchi in rapporto al contributo regionale erogato a questo scopo.

Figura 4 - Spese per attuazione della L.R. 28/2016, anno 2021: confronto tra spese sostenute e contributo erogato (Fonte: Report delle aree protette di Regione Lombardia, deliberazione XI/7690, Regione Lombardia 2022).



A questi fondi si aggiungono i contributi erogati dalla Regione (D.G.R. 496/2018; D.G.R. 2027/2019; D.G.R. 3195/2020) (Tabella 1) per progetti di manutenzione straordinaria, recupero e riqualificazione del patrimonio naturale, delle sedi o centri parco e delle infrastrutture.

Tabella 1- Contributi erogati dalla Regione (D.G.R. 496/2018; D.G.R. 2027/2019; D.G.R. 3195/2020) per progetti di manutenzione straordinaria, recupero e riqualificazione del patrimonio naturale, delle sedi o centri parco e delle infrastrutture (Fonte: Report delle aree protette di Regione Lombardia, deliberazione XI/7690, Regione Lombardia 2022).

	N. progetti presentati	N. progetti conclusi al 2022	Importo totale dei progetti (euro)	Importo contributo regionale (euro)
D.G.R. 496/2018	35	35	4.002.017	3.539.482
D.G.R. 2027/2019	32	22	2.918.696	2.532.302
D.G.R. 3195/2020	40	27	3.131.244	2.782.587

3.3 Evoluzione normativa

Dal 2016 Regione Lombardia ha più volte aggiornato la normativa di riferimento, tramite provvedimenti legislativi e amministrativi, per andare incontro alle specifiche esigenze delle unità organizzative e gestionali coinvolte nel processo di riorganizzazione delle aree protette. La DGR 1124/2018 ha individuato gli ATE e il set di indicatori per l'attività di monitoraggio, sulla base di quanto emerso e suggerito dalla missione valutativa sui servizi dei parchi lombardi realizzata dal Politecnico di Milano (Consiglio della Regione Lombardia 2018), cui sono stati aggiunti 20 parametri gestionali per la prestazione ambientale relativi alla conservazione della biodiversità, alla fruizione e agli aspetti finanziari.

La raccolta di indicatori e parametri di monitoraggio, funzionale ad una più efficiente gestione dei servizi, è diventata a tutti gli effetti parte integrante del processo di riforma. Entro il 30 aprile di ogni anno, i parchi regionali sono tenuti a trasmettere alla Giunta regionale l'aggiornamento dei dati relativi al set di indicatori e ai parametri gestionali per la prestazione ambientale, unitamente a una relazione che faccia il punto sul monitoraggio e proponga eventuali modifiche dei metodi di valutazione.

Nello stesso anno, la legge regionale n. 12/18 ha prorogato al 30 giugno 2019 i termini per la trasmissione da parte dei parchi dei progetti di riorganizzazione e razionalizzazione dei servizi e di scadenza degli organi di gestione. Parallelamente, sono inoltre stati avviati dei percorsi di assistenza tecnica, a richiesta, da parte della Regione agli Enti attuatori in caso di particolari criticità.

I termini sono stati nuovamente prorogati con la legge regionale n. 8 del 2019. La stessa norma ha inoltre eliminato l'intervento sostitutivo di Regione Lombardia nei confronti degli enti inadempienti rispetto alle scadenze previste dalla legge e ha stabilito che l'aggregazione di due parchi all'interno del medesimo ATE è volontaria. Nel 2020, con la legge n. 13 di modifica della LR 38/2016, viene consentito ai parchi regionali di poter aggregare solo parte del territorio ricadente in un PLIS. Nello stesso anno, con la LR n. 22, viene posticipata la scadenza per le norme di salvaguardia del parco delle Groane.

Nel 2021, la LR n. 8 ha ridotto a 100 giorni i tempi di istruttoria regionale dei Piani Territoriali di Coordinamento (PTC), nuovamente posticipato la scadenza delle norme di salvaguardia del parco delle Groane e rese più agevoli le attività agricole nelle aree protette.

Le proroghe e il cambio delle indicazioni – da una integrazione fortemente suggerita ad una integrazione su base volontaria – fanno seguito alla ricezione di molte segnalazioni di criticità riscontrate nella predisposizione delle convenzioni e nell'applicazione delle disposizioni di legge che riguardano il trasferimento o il distacco del personale e delle risorse finanziarie dai diversi soggetti operanti agli Enti Parco.

Nel 2022, due leggi regionali, la n. 11 e la n. 15, hanno ampliato ufficialmente i confini degli ATE gestiti dal Parco regionale del Mincio e dei Colli di Bergamo, con l'integrazione di 4 riserve naturali e un monumento naturale per il primo, e di un monumento naturale e due PLIS per il secondo. Sempre nel 2022 la legge regionale 19 ha integrato parzialmente un PLIS all'interno dell'ATE del Parco del Serio.

3.4 La governance dei parchi

A livello nazionale, la “legge quadro sulle aree protette” (Legge n.394/1991) detta principi fondamentali per la costituzione e la gestione delle aree naturali protette e si propone di agire, in maniera coordinata, per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico. A norma dell’art. 3 della legge quadro, i territori nei quali si trovino tali espressioni del patrimonio naturalistico italiano sono soggetti a speciali regimi di tutela che sono volti a raggiungere una serie di obiettivi, tra cui la conservazione della biodiversità e la difesa degli equilibri idraulici e idrogeologici, ma anche l’attuazione di pratiche (di gestione, ricreative, educative e di formazione) che promuovano l’integrazione tra l’uomo e l’ambiente nella valorizzazione degli specifici valori antropologici, archeologici, storici, architettonici, tradizionali.

Il patrimonio naturalistico nazionale come descritto dalla norma si articola in aree protette nazionali e regionali. Per quanto riguarda queste ultime, indicazioni in termini di governance si rilevano agli artt. 22-28 della legge quadro, secondo cui principio fondamentale della disciplina è, in primo luogo, la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell’area protetta, fatta salva l’attribuzione delle funzioni amministrative alle province, ai sensi dell’articolo 14 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Un altro principio fondamentale della disciplina riguarda inoltre la partecipazione degli enti locali interessati alla istituzione e gestione delle aree protette, l’adozione di regolamenti delle aree protette tramite leggi regionali, la pubblicità degli atti relativi a tali aree e, infine, la possibilità di affidarne la gestione alle comunioni familiari montane (qualora l’area naturale protetta sia in tutto o in parte compresa fra i beni agrosilvopastorali costituenti patrimonio delle comunità stesse).

La partecipazione delle province, comunità montane, e comuni si realizza, in conformità all’art.3 della legge n. 142 del 1990, attraverso **conferenze per la redazione di un documento di indirizzo** relativo all’area da proteggere. Tenuto conto di questo documento, la legge regionale istitutiva del parco naturale regionale definisce la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, individua il soggetto per la gestione del parco e indica gli elementi del piano per il parco e del regolamento del parco.

Le finalità del parco sono raggiunte attraverso due tipi di documenti:

- **il piano per il parco** (adottato dall’ente gestore del parco e approvato dalla regione);
- **il piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili**, adottato dall’ente gestore del parco in considerazione dei pareri espressi dagli enti locali interessati e approvato dalla regione. Sulla base di questi ultimi, il Ministro dell’ambiente promuove, (art.27 della legge 8 giugno 1990, n. 142) accordi di programma tra lo Stato, le regioni e gli enti locali aventi ad oggetto l’impiego coordinato delle risorse.

Infine, per quanto riguarda il servizio di vigilanza sulla gestione delle aree naturali protette regionali, esso è esercitato dalle regioni, che possono a tal fine istituire specifiche convenzioni con il Corpo forestale dello Stato.

Venendo alla Lombardia, la prima legge regionale sulle aree protette risale al 1983 (LR 30 novembre 1983, n.86, come integrata dalla L.R 4 agosto 2011, n.12). Dal punto di vista della governance, a livello regionale è istituita la **Consulta regionale delle aree protette**, composta dall’Assessore regionale competente in materia e dai presidenti dei parchi regionali e naturali. Tale consulta svolge un ruolo di confronto in materia di politiche di istituzione, gestione e sviluppo delle aree protette presenti sul territorio. Inoltre, è istituito un **Tavolo delle aree regionali protette**, funzionale anch’esso al confronto sulle politiche regionali in materia, ma con le realtà associative locali. Infine, le disposizioni regionali disciplinano l’attività delle

c.d. **Commissioni provinciali o consorziali per l'ambiente naturale**, le quali si occupano di promuovere lo studio e la valorizzazione delle zone di particolare rilevanza naturale, e di fornire pareri su specifiche misure di gestione delle riserve naturali.²

In ottemperanza a quanto previsto dalla normativa nazionale, le disposizioni regionali in materia – di cui sopra - attribuiscono alla legge regionale istitutiva del parco il compito di fornire le indicazioni riguardanti la delimitazione dell'area, l'ente gestore, le strutture di direzione tecnica e la partecipazione dei soggetti territorialmente interessati, le norme per l'elaborazione delle proposte di piano del parco, le norme di salvaguardia da applicarsi fino alla sua approvazione.

L'Ente Parco prevede la partecipazione di più figure/organi:

- **Il presidente:** oltre ad essere il rappresentante legale del parco, il presidente convoca, presiede e dirige i lavori del consiglio di gestione e della comunità del parco, di cui ne vigila l'esecuzione.
- **Il consiglio di gestione:** Il consiglio si occupa dell'approvazione dei regolamenti (tra cui quello di organizzazione di uffici e servizi), dei piani attuativi, progetti, convenzioni e atti non rientranti nelle competenze di altri organi, oltre all'assunzione di impegni di spesa pluriennale. I componenti scelti tra amministratori, esperti o personalità di rilievo del territorio degli enti locali interessati dal parco.
- **La comunità del parco:** in aggiunta a poteri di nomina e revoca degli altri organi facenti parte dell'ente gestore, essa si occupa dell'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione, della gestione del patrimonio immobiliare dell'ente, delle proposte e delle modifiche relative ad atti normativi del parco (istituzione del parco, statuto, strumenti di pianificazione territoriale, i piani di gestione dei siti Rete Natura 2000, le modifiche ai confini). Ad essa partecipano i rappresentanti (ossia il sindaco\presidente dell'ente o, se del caso, un loro delegato) degli enti territorialmente interessati e quelli volontariamente aderenti, nonché i rappresentanti delle associazioni di settore (ambientaliste, venatorie e piscatorie, di promozione del territorio, fornitori di servizi turistici).
- **Il revisore dei conti.**
- **Il direttore:** una figura incaricata della direzione del parco, della comunicazione alla Giunta regionale relativa a variazioni nella gestione del parco e alla documentazione necessaria per l'espletamento dell'attività di monitoraggio, della concessione di autorizzazioni e nulla osta. Assiste ai lavori del consiglio di gestione e della comunità del parco e partecipa in qualità di segretario.

A questi soggetti si aggiungono, inoltre, **il personale assunto dall'ente** gestore per l'espletamento dei propri compiti e, eventualmente, i **comitati tecnico-scientifici** specificamente composti per supportare il raggiungimento delle finalità dell'ente.

Ciascun parco naturale regionale prevede, con **apposito statuto** (elaborato in conferenza dagli enti locali individuati nella legge istitutiva del parco e approvato successivamente dalla Regione), una differenziata forma organizzativa, indicando i criteri per la composizione del consiglio direttivo, la designazione del presidente e del direttore, i poteri del consiglio, del presidente e del direttore, la composizione e i poteri

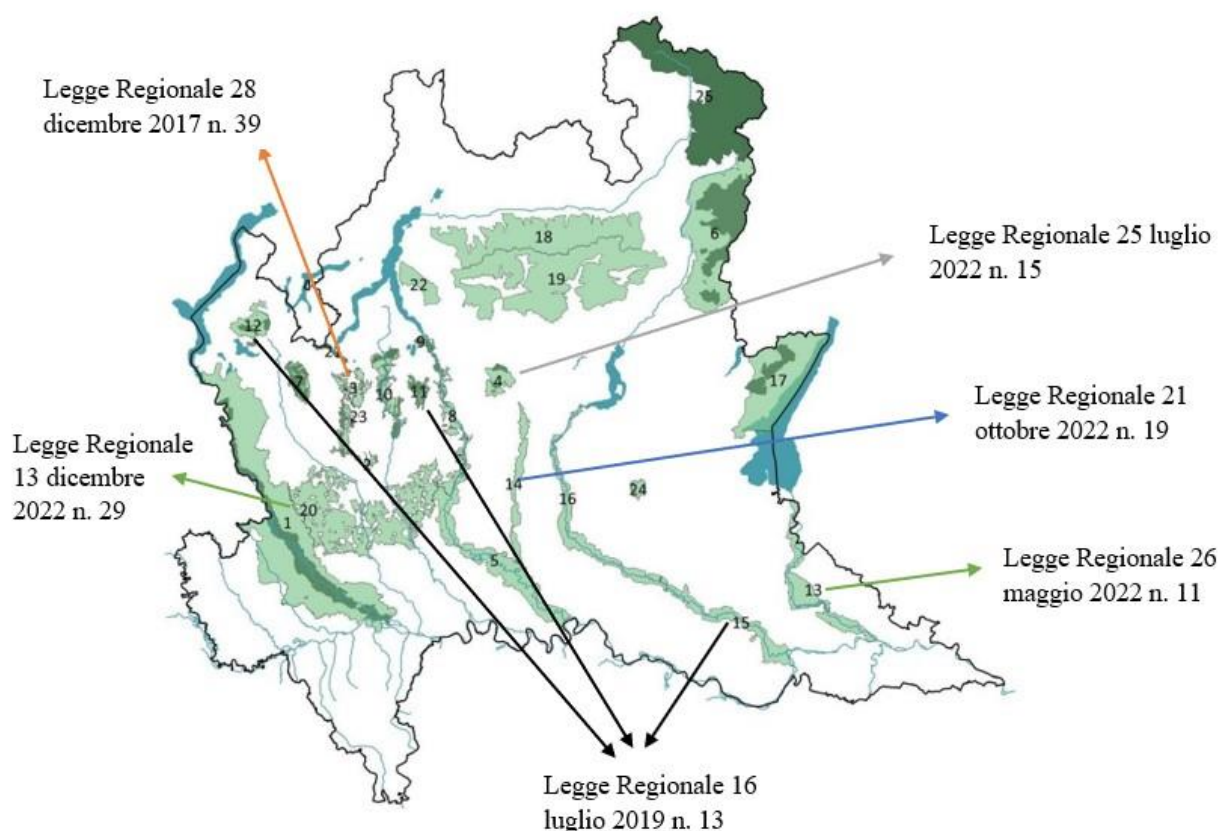
² Infine, la legge prevedeva l'istituzione di Comitati di proposta, in mancanza di accordo circa la legge istitutiva del parco.

del collegio dei revisori dei conti e degli organi di consulenza tecnica e scientifica, le modalità di convocazione e di funzionamento degli organi statutari, la costituzione delle comunità del parco³.

La LR 28/2016 prevede disposizioni particolari per i **PLIS** e i **siti Rete Natura 2000**. I primi possono continuare a godere di autonomia gestionale oppure decidere di affidare la propria gestione al parco di riferimento (che esso concorre a scegliere), mentre i siti Rete Natura vengono accorpati ai parchi di riferimento dei rispettivi ATE, fatta salva la possibilità di godere di autonomia gestionale nel caso essi forniscano adeguate garanzie dal punto di vista organizzativo e tecnico.

Successivamente all'adozione della LR 28/2016, hanno avuto luogo le modifiche e integrazioni territoriali rilevanti in termini di governance rappresentate nella Figura 5.

Figura 5 - Mappa delle revisioni ai confini dei parchi regionali (Fonte: nostra elaborazione su dati del Geoportale della Lombardia)



³ Nel caso di aree protette che si trovano sul territorio di due o più regioni, esse sono istituite dalle regioni interessate, previa intesa tra le stesse, e gestite secondo criteri unitari per l'intera area delimitata.

- Legge Regionale 28 dicembre 2017 n. 39: Ampliamento dei confini del parco regionale delle Groane e accorpamento della riserva naturale Fontana del Guercio e del parco locale di interesse sovracomunale (PLIS) della Brughiera Briantea;
- Legge Regionale 16 luglio 2019 n. 13: Ampliamento dei confini del parco regionale Campo dei Fiori e del parco regionale di Montevicchia e della Valle del Curone, subentro del comune di Castelgerundo nella composizione dell'ente gestore del parco regionale dell'Adda Sud a seguito della fusione dei comuni di Cavacurta e Camairago e subentro del comune di Piadena Drizzona nella composizione dell'ente gestore del parco regionale Oglio Sud a seguito della fusione dei comuni di Piadena e Drizzona;
- Legge Regionale 26 maggio 2022 n. 11: Ampliamento dei confini del Parco regionale del Mincio a seguito dell'integrazione delle riserve naturali 'Garzaia di Pomponesco', 'Palude di Ostiglia', 'Isola Boscone', 'Complesso morenico Castellaro Lagusello' e del monumento naturale 'Area umida di San Francesco';
- Legge Regionale 25 luglio 2022 n. 15: Ampliamento dei confini del Parco regionale dei Colli di Bergamo nei comuni di Valbrembo e Ranica ai sensi della LR 86/1983, nonché nei comuni di Ranica e Bergamo per l'aggregazione di aree territoriali già parte, rispettivamente, dei Parchi locali di interesse sovracomunale 'Naturalserio' e 'Agricolo Ecologico Madonna dei Campi' e nel comune di Berbenno a seguito dell'integrazione del Monumento naturale 'Valle del Brunone';
- Legge Regionale 21 ottobre 2022 n. 19: Ampliamento dei confini del Parco regionale del Serio, ai sensi dell'articolo 206 bis, comma 1, della LR 16/2007, nei comuni di Pedrengo e Seriate per l'aggregazione del relativo territorio già parte del Parco locale di interesse sovracomunale del Serio Nord e nel comune di Covo.
- Legge Regionale 13 dicembre 2022 n. 29: Modifiche al titolo I, capo XX, sezione I, della legge regionale 16 luglio 2007, n. 16 (Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi), recante la disciplina del Parco Agricolo Sud Milano.

4 RISULTATI E RISPOSTE ALLE DOMANDE DI VALUTAZIONE

4.1 A.1 Quali problemi, azioni e ipotesi di intervento hanno caratterizzato il programma di riorganizzazione del sistema di gestione delle aree protette?

Un primo step della ricerca valutativa è consistito nel descrivere la Teoria del cambiamento (ToC) sottostante alla policy regionale di riorganizzazione delle aree protette promossa dalla LR 28/2016. La Figura 6 illustra la Teoria del cambiamento predisposta sulla base delle informazioni disponibili: essa identifica le relazioni tra problemi, attività e relativi prodotti, e risultati attesi, di breve e medio-lungo periodo.

I **problemi principali** che la riforma intendeva affrontare erano relativi:

- (1) alla eccessiva frammentazione della governance, che attraverso un percorso complesso di confronto a livello locale e con la Regione avrebbe dovuto portare alla riduzione degli Enti dedicati alla salvaguardia ambientale all'interno dei confini degli Ambiti territoriali ecosistemici;
- (2) all'esigenza di migliorare l'efficienza e efficacia delle azioni di protezione ambientale e diffusione della cultura ambientale;
- (3) all'aumento della superficie protetta, anche per avvicinarsi al target del 30% di aree protette a livello regionale stabilito dalla Strategia Europea sulla Biodiversità.

Il primo problema si è rivelato particolarmente sfidante. Negli anni, il frastagliato mosaico di unità organizzative ed enti locali incaricati per la gestione delle aree protette ha innescato conflitti di interesse, ambiguità giurisdizionali e inerzie che hanno ostacolato il processo attuativo. La Regione con la riforma del 2016 ha richiesto agli Enti a vario titolo coinvolti nella gestione di aree protette di presentare un progetto condiviso di riorganizzazione e accorpamento, promuovendo in tal senso un approccio collaborativo e almeno in certa misura bottom-up, con l'intento di ottenere un percorso consensuale di aggregazione e gestione dei nuovi ATE.

- ✓ **L'ipotesi** collegata a questo problema è, dunque, che il percorso bottom-up potesse favorire la condivisione degli obiettivi della riforma e quindi la sua implementazione.

Per quanto riguarda il secondo problema, il modello gestionale pre-riforma ha dimostrato di essere energivoro e dispendioso. Attraverso la riforma Regione Lombardia intendeva migliorare il rapporto costi-benefici, razionalizzando le spese e ottimizzando la distribuzione di risorse attraverso l'accorpamento di enti locali e unità organizzative in ATE gestiti direttamente dagli Enti Parco.

- ✓ **L'ipotesi** è che il processo di accorpamento potesse permettere di rafforzare le strutture di gestione, grazie anche agli incentivi economici in tal senso.

Il terzo problema riguarda l'ampliamento del territorio protetto. Uno degli obiettivi è infatti quello di ampliare la superficie delle aree naturali gestite dai Parchi in territori ancora non formalmente riconosciuti come aree protette a livello ministeriale, e quindi avvicinarsi al target del 30% di aree protette individuato dalla Commissione europea. Quest'ultima non ha ancora ufficializzato l'elenco delle aree riconosciute come 'protette', e quindi rientranti nel target del 30%, ed è pertanto difficile fornire una stima dell'impatto della riforma ai fini del conseguimento del target. Tuttavia, in base alle ultime indicazioni del Ministero e alla direttiva *Criteria and guidance for protected areas designations* della Commissione

Europea (2022), è presumibile che le aree attualmente incluse nell'Elenco ufficiale delle aree naturali protette (EUAP), tra cui parchi naturali regionali e riserve naturali, otterranno un riconoscimento automatico; più difficoltoso potrebbe essere il percorso dei PLIS e dei parchi regionali non classificati come 'naturali', ed attualmente esclusi dalla lista ministeriale (fonte: Report delle aree protette di Regione Lombardia, deliberazione XI/7690, Regione Lombardia 2022). La legge quadro sulle aree protette, n. 394 del 1991, ha infatti limitato il riconoscimento delle aree naturali considerate protette a tre categorie: i parchi nazionali, i parchi naturali e le riserve naturali. In base all'ultimo aggiornamento dell'EUAP (2010) sono attualmente 871 le aree che, contraddistinguendosi per alcune caratteristiche, come il documentato valore naturalistico o la coerenza con le norme di salvaguardia, tra cui il divieto di attività venatoria, vengono considerate 'protette' a livello ministeriale. Pertanto, la possibilità o meno di ampliare in modo significativo la superficie protetta per concorrere al target di sostenibilità, dipende dal riconoscimento delle aree protette, tra cui i PLIS, nel novero delle aree naturali.

- ✓ **L'ipotesi** è che il processo di aggregazione possa accrescere la superficie territoriale gestita dagli Enti Parco e aiutare a conseguire il target europeo in materia di sostenibilità.

La ToC costituisce la base per la verifica dell'avanzamento del processo attuativo nei diversi casi (quali Enti hanno concluso quali fasi del processo attuativo) e per l'individuazione di specifici ostacoli e condizioni abilitanti che hanno caratterizzato le diverse fasi. Sulla base della ToC sono stati elaborati **alcuni indicatori quantitativi e qualitativi** relativi allo stato di attuazione del programma, sintetizzati nella Tabella 2, che sono raggruppati secondo tre principali ambiti:

- effetti legati alla trasformazione della governance;
- effetti legati all'efficienza della gestione;
- effetti relativi all'aumento della quota di aree protette gestite in Regione.

Questi indicatori sono stati utilizzati per argomentare alcuni risultati della ricerca valutativa e verranno discussi nei prossimi capitoli.

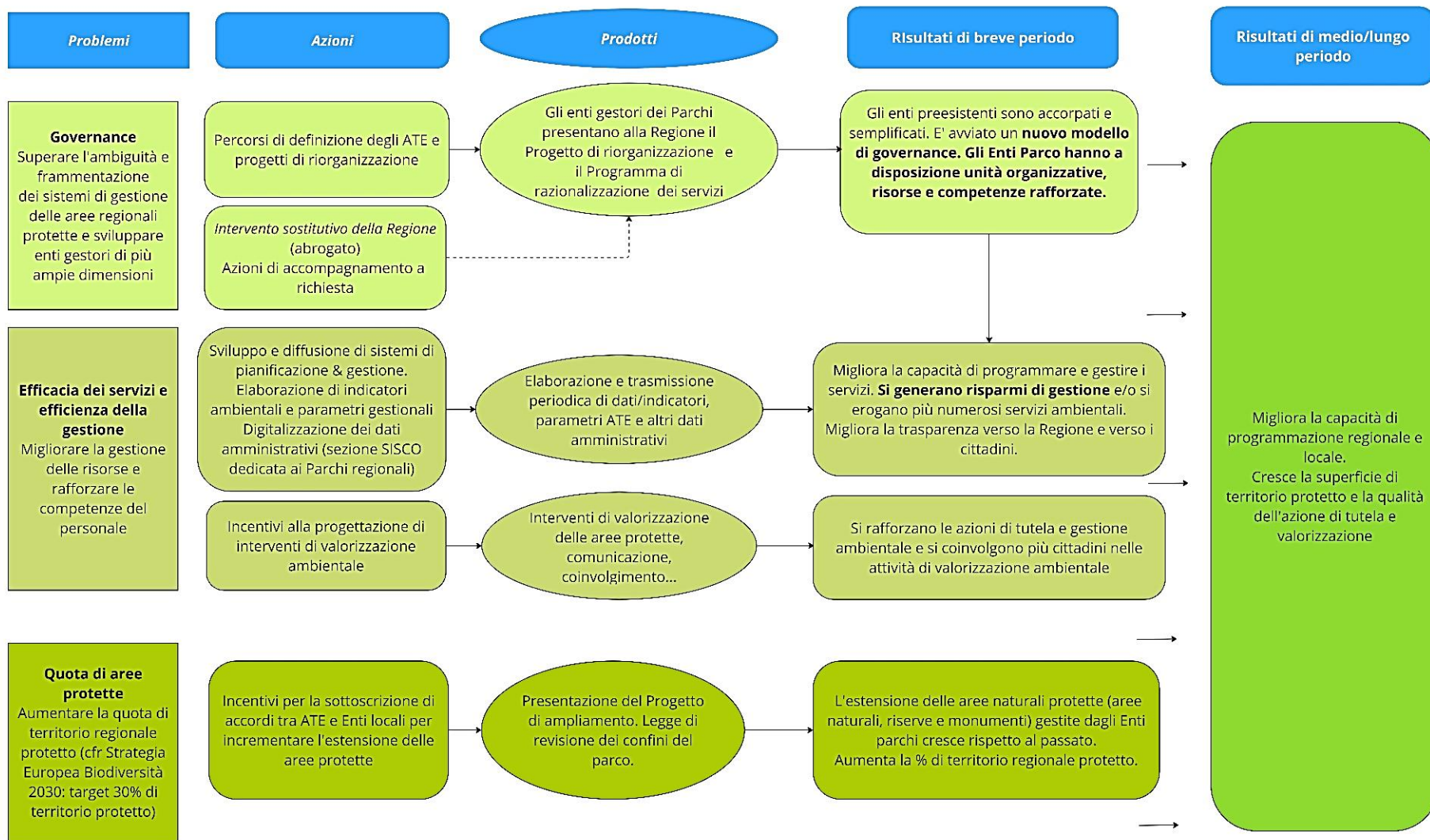


Figura 6 - Una rappresentazione della Teoria del cambiamento della riforma sulle Aree protette

Tabella 2 - Indicatori qualitativi e quantitativi utilizzati nella ricerca: indicatori di outcome considerati nell'analisi. (Fonte: interviste effettuate e elaborazioni da dati Giunta Regionale)

Ambito	Indicatore	Numero
1. Governance	1. Numero di progetti di riorganizzazione in corso di formulazione da parte degli Enti Parco	10
	2. Numero di progetti di riorganizzazione e razionalizzazione presentati dagli Enti Parco alla Regione	11
	3. Numero di progetti di riorganizzazione approvati dalla Regione	3
	4. Numero di PLIS che hanno presentato progetti di autonomia gestionale (sul totale)	55 su 107
	5. Numero di PLIS che hanno sottoscritto la convenzione con l'Ente Parco di riferimento (sul totale)	16
	6. Numero di Enti Parco che hanno aumentato il proprio personale in conseguenza del progetto di riorganizzazione	2
	7. Numero di interventi sostitutivi operati dalla Regione	0
	8. Numero di Enti Parco che hanno richiesto un accompagnamento alla Regione	10
	9. Numero di Enti Parco che hanno ricevuto un accompagnamento da parte della Regione	4
2. Efficacia dei servizi e efficienza della gestione	10. Numero di Enti Parco che consegnano regolarmente dati\indicatori, parametri ATE e altri dati amministrativi	20
	11. Numero di enti che hanno aumentato i servizi erogati dal parco in conseguenza del progetto di riorganizzazione (indicatore: n. classi scolastiche coinvolte nel 2021 rispetto al 2020)	13
3. Aumento della quota di aree protette	12. Numero di Enti Parco che hanno integrato aree di territorio precedentemente non tutelate (in base all'approvazione di leggi regionali)	5
	13. Territorio aggiuntivo aggregato all'Ente Parco (in ettari)	9.983,6
	14. Percentuale aggiuntiva di territorio regionale tutelato (rispetto all'attuale 23% e all'obiettivo del 30% della Strategia Regionale per la Biodiversità)	0,42%

4.2 A.2. Quali esiti ha avuto la riforma e quali fattori ne hanno favorito o rallentato l'attuazione fino ad ora? Quale è stata la posizione dei soggetti gestori di PLIS, riserve naturali e aree Natura 2000, monumenti naturali?

4.2.1 Principali esiti

Un percorso ancora incompleto

In base ai dati raccolti, a marzo 2023 la situazione si presentava nel modo seguente (cfr. Tabella 3). Rispetto ai 21 ATE previsti (cfr. Allegato 2. Gli ambiti territoriali ecosistemici) nessuno dei 3 che prevedevano l'aggregazione di due Parchi ha visto completata questa operazione: sia nel caso dell'ATE Groane-Bosco delle Querce, sia in quello Monte Barro-Montevecchia, sia in quello Milano Sud-Nord, i Parchi hanno optato per un percorso autonomo. Il Parco del Mincio e quello dei Colli di Bergamo hanno visto l'approvazione del piano di riorganizzazione e del progetto di razionalizzazione e hanno concluso il percorso di convenzionamento con gli Enti aderenti, eccetto quelli che hanno presentato un progetto di gestione autonoma. A questi si aggiunge il Parco della Valle del Serio, che ha ottenuto l'approvazione del processo di riorganizzazione, ma le convenzioni non sono ancora state firmate per alcune criticità con i soggetti gestori di alcune aree protette.

Novi Enti Parco hanno presentato il progetto di riorganizzazione alla Regione e sono in attesa di approvazione o di supplementi di istruttoria (ad esempio per mancanza di tutti i dati necessari). Per dieci Parchi, invece, l'attività di predisposizione del progetto di riorganizzazione è tuttora in corso.

Sebbene la pianificazione degli ATE prevedesse l'unione e accorpamento di alcuni parchi in un unico ente, nei casi di Montevecchia e Monte Barro, Adda Nord e Sud, Oglio Nord e Sud, Milano Parco Nord e Parco Agricolo Sud Milano, gli enti hanno scelto, in accordo con la Regione, di mantenere la propria autonomia gestionale, pur partecipando a un unico ATE. Caso peculiare è quello dell'ATE che prevedeva l'unificazione tra i due parchi delle Groane e Bosco delle Querce. Nonostante ciò, questo accorpamento non si è verificato né è previsto per il prossimo futuro, anche se il Comune di Seveso (uno dei due comuni gestori del Bosco delle Querce) abbia già una parte di territorio all'interno del Parco delle Groane. In base alle interviste effettuate, le obiezioni all'accorpamento riguardano sia la diversa morfologia sia - soprattutto - la loro storia. Infatti, il Bosco delle Querce è stato creato dopo l'incidente avvenuto all'interno dello stabilimento dell'ICMESA nel 1976 e dell'asportazione del terreno inquinato. La realizzazione dell'accorpamento rappresenterebbe, quindi, la "perdita" della specificità storica, culturale, simbolica del Bosco delle Querce.

Questo caso ed altri mostrano che l'ipotesi iniziale, e cioè che il percorso dal basso potesse favorire il processo di accorpamento, non trova omogenea conferma sul territorio. Secondo un intervistato, a tale proposito: *'La legge di per sé può non essere sbagliata, ma le macroaree sono state individuate senza un coinvolgimento del territorio. Ciò ha fatto sì che si è trovata un territorio che, invece che collaborare, ha fatto le barricate. Se la norma fosse partita coinvolgendo a valle il territorio, non dico con tutti ma, almeno con il 50-60% sarebbe riuscita a trovare un accordo (...).'*

Tabella 3 - Stato di attuazione della riforma a marzo 2023 (Fonte: interviste effettuate)

	Enti Parco
0. Enti con progetto di riorganizzazione in corso di predisposizione	11 (Adamello; Adda Nord; Oglio Nord; Valle del Lambro; Grigna settentrionale; Groane-Bosco delle Querce; Spina Verde; Orobie Valtellinesi; Orobie bergamasche; Alto Garda Bresciano; Monte Netto).
1. Enti con progetto di riorganizzazione presentato alla Regione in fase di istruttoria	9 (Adda Sud; Oglio Sud; Campo dei Fiori; Pineta; Monte Barro; Montevecchia; Valle del Ticino; Milano Parco Sud; Milano Parco Nord).
2. Enti con progetto di riorganizzazione approvato dalla Regione	1 (Parco della Valle del Serio).
3. Enti che hanno concluso il percorso di convenzionamento	2 (Parco Colli di Bergamo; Parco del Mincio).

La Regione non ha esercitato, come prevedibile (a causa degli alti costi politici dello strumento), il potere sostitutivo inizialmente previsto nel caso di Enti inadempienti rispetto al percorso di accorpamento, eventualità che è stata in seguito eliminata. Le diverse difficoltà incontrate hanno fatto sì che dieci Enti Parco richiedessero alla Regione, formalmente o informalmente, di attivare un percorso di accompagnamento, che è stato realizzato in tre casi. Si tratta prevalentemente di un percorso consistente – come emerso dalle interviste – in una-due riunioni, alla presenza dei diversi enti componenti l’ATE. Seppur limitati nel tempo, tali incontri si sono rivelati importanti per individuare un accordo tra le parti o perlomeno avviare un confronto sul possibile convenzionamento. In diversi casi, tuttavia, anche per le difficoltà legate al Covid-19, l’accompagnamento regionale non è stato attivato. Diversi Parchi richiederebbero un supporto sia di processo – per recuperare gli Enti locali che si erano dimostrati disponibili ma non hanno mai concluso il percorso di convenzionamento – sia di contenuto, ad esempio per individuare soluzioni adeguate a superare alcuni ostacoli tecnici alla gestione associata dei servizi e a individuare opportuni incentivi all’accorpamento (si veda in proposito il par. 44.2.2). Uno di questi casi è quello del Parco delle Orobie Valtellinesi, che è di particolare complessità per l’elevato numero di Enti inseriti nell’ATE – ben 56 - e per la situazione di stallo che si è verificata nel tempo, anche per la percezione di sfiducia emersa localmente circa le effettive intenzioni della Regione rispetto al processo di riorganizzazione. Una situazione simile riguarda il Parco del Ticino, dove gli Enti inclusi nell’ATE sono più di 60 e dove alcune criticità relative al nuovo assetto di governance non sono ancora state superate.

Tabella 4 - Richieste di accompagnamento da parte della Regione, a marzo 2023 (Fonte: Dati regionali e report di intervista)

	Numero
1. Richiesto alla Regione ma non ancora attivato	6 Enti (Oglio Sud, Campo dei Fiori, Groane, Orobie Valtellinesi, Alto Garda Bresciano).
2. Accompagnamento realizzato	4 Enti (Adda sud; Serio; Spina Verde, Valle del Ticino).

Oltre la metà dei PLIS ha optato per l'autonomia gestionale

In generale, il percorso di convenzionamento ha coinvolto un numero ancora limitato di aree protette rispetto al totale inserito negli ATE. Particolarmente difficoltoso è stato il processo di accorpamento dei 107 PLIS inseriti nei 21 ATE regionali. Un numero elevato di questi, oltre la metà (55) ha infatti **presentato un progetto di autonomia gestionale alternativo al convenzionamento con l’Ente Parco**. Tutti i PLIS

inseriti nell'ATE Grigna settentrionale e Orobie Valtellinesi hanno presentato un progetto di autonomia gestionale. I PLIS che hanno acconsentito al processo di accorpamento sono ad oggi 16. Gli Enti Parco che al momento in cui si scrive hanno assorbito il maggior numero di aree protette sono il Parco Pineta (4 PLIS e 2 monumenti naturali) e il Parco del Mincio (4 riserve naturali e 1 monumento naturale). Quest'ultimo, tuttavia, non ha accorpato alcuno dei PLIS inseriti nell'ATE. Si vedano in proposito la Figura 7 e la Tabella 5.

L'ipotesi che l'accorpamento fosse sostenuto da forme di incentivazione è pertanto solo parzialmente confermata: per varie ragioni, che discuteremo successivamente, per una parte significativa degli Enti gestori dei PLIS gli incentivi disponibili non sono stati sufficienti.

Figura 7 - PLIS che hanno presentato progetto di autonomia gestionale, sul totale dei PLIS inseriti negli ATE (Fonte: interviste e dati regionali)

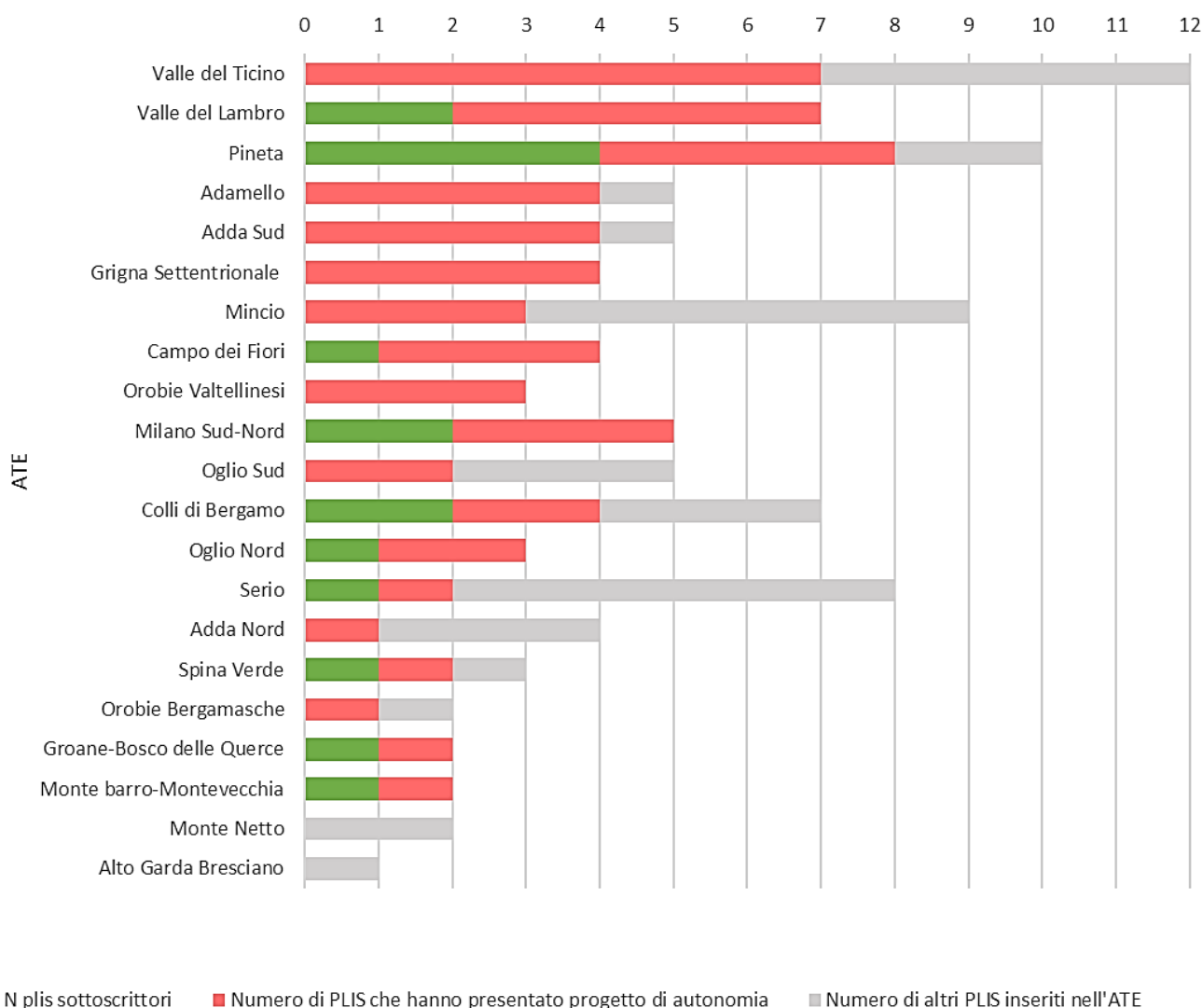


Tabella 5 - Aree protette inserite nell'ATE che hanno sottoscritto la convenzione (Fonte: interviste effettuate)

ATE	N. aree protette inserite nell'ATE	N. aree protette che hanno sottoscritto la convenzione	n. PLIS che hanno presentato un progetto di autonomia gestionale
1. Adamello	4 Ris. Nat. – 5 PLIS – 3 ZPS – 17 SIC	-	4
2. Adda Nord	4 PLIS – 1 ZPS – 3 ZSC	-	1
3. Adda Sud	2 Ris. Nat. – 1 Mon. Nat. – 5 PLIS – 7 ZPS – 12 SIC	-	4
4. Oglio Nord	8 Ris. Nat. – 1 Mon. Nat. – 3 PLIS – 5 ZPS – 9 SIC	1 (convenzione per gestione parziale del PLIS, comuni di Borgo S. Giacomo e Quinzano d'Oglio)	2
5. Oglio Sud	4 Ris. Nat. – 4 Mon. Nat. – 5 PLIS – 7 ZPS – 10 SIC	-	2
6. Serio	6 Ris. Nat. – 8 PLIS – 4 SIC	1 PLIS (Pedrengo, Seriate e Covo)	2
7. Grigna Settentrionale	1 Ris. Nat. – 1 Mon. Nat. – 4 PLIS – 3 ZPS – 3 SIC	1 Ris. Nat. (Comune di Erba)	4
8. Valle del Lambro	2 Ris. Nat. – 1 Mon. Nat. – 7 PLIS – 5 SIC	2 PLIS (Arcore, Camperada, Usmate Velate)	5
9. Campo dei Fiori	3 Ris. Nat. – 1 Mon. Nat. – 4 PLIS – 4 ZPS – 15 SIC	2 PLIS (Comune di Ranco, solo firmata con i comuni di Cantello, Induno Olona, Malnate, Varese, Viggini'), 1 Mon. Nat. (Comune di Ranco)	3
10. Groane-Bosco delle Querce	1 Ris. Nat. – 2 PLIS – 3 SIC	Groane: 1 PLIS (comuni di Cabiante, Carimate, Carugo, Figino Serenza, Lentate sul Seveso, Mariano Comense, Meda e Novedrate), 1 Ris. Nat. (Comune di Carugo)	1
11. Spina Verde	2 Ris. Nat. – 4 Mon. Nat. – 3 PLIS – 2 ZPS – 4 SIC	1 PLIS (comuni di Grandola ed Uniti e Menaggio)	1
12. Colli di Bergamo	1 Ris. Nat. – 1 Mon. Nat. – 7 PLIS – 3 SIC	2 PLIS (gestiti dai comuni di Valbrembo, Ranica, Bergamo); 1 Mon. Nat. (Berbenno)	2
13. Orobie Valtellinesi	7 Ris. Nat. – 2 Mon. Nat. – 3 PLIS – 9 ZPS – 34 SIC	-	3
14. Orobie Bergamasche	1 Ris. Nat. – 2 PLIS – 4 ZPS – 9 SIC	-	1
15. Pineta	1 Ris. Nat. – 2 Mon. Nat. – 10 PLIS – 1 ZPS – 2 SIC	4 PLIS (comuni di: Malnate, Cagno, Bizzarone, Valmorea; Cislago, Gorla Minore, Marnate, Rescaldina; Fagnano Olona, Gorla Maggiore, Gorla Minore, Marnate, Olgiate Olona, Solbiate Olona; Castiglione Olona, Carnago, Lozza, Caronno Varesino, Gazzada, Gornate Olona, Castelseprio, Morazzone), 2 Mon. Nat. (comuni di Castiglione Olona e Comune di Malnate)	5
16. Monte Barro; Montevecchia-Valle del Curone	2 Ris. Nat. – 2 Mon. Nat. – 2 PLIS – 2 ZPS – 4 ZSC	1 PLIS (comuni di Olgiate, Airuno, Valgrehentino e Garlate, in fase di ufficializzazione l'accorpamento ai due parchi)	1
17. Alto Garda Bresciano	4 Ris. Nat. – 3 Mon. Nat. – 1 PLIS – 2 ZPS – 6 SIC	-	0
18. Monte Netto	2 PLIS	-	2
19. Lombardo della Valle del Ticino	12 Ris. Nat. – 8 Mon. Nat. – 12 PLIS – 6 ZPS – 29 ZSC	-	7
20. Del Mincio	8 Ris. Nat. – 1 Mon. Nat. – 9 PLIS – 8 ZPS – 9 SIC	4 Ris. Nat. (Borgocarbonara, Desenzano del Garda, Osiglia, Pomponesco); 1 Mon. Nat. (Lagusello)	3
21. Milano Sud-Nord	2 Ris. Nat. – 1 Mon. Nat. – 5 PLIS – 2 ZPS – 5 SIC	2 PLIS	3

Cresce (di poco) la superficie di territorio protetto gestito dagli Enti Parco

Nonostante queste difficoltà a livello generale, il territorio gestito dagli Enti Parco sta aumentando. Durante il percorso di implementazione della legge regionale, infatti, sette parchi (Tabella 5) hanno ampliato il territorio gestito, acquisendo porzioni di territorio da parte di alcuni Comuni. L'aumento più importante riguarda il Parco delle Groane e il Parco Montev ecchia, che ha quasi raddoppiato il territorio tutelato. Il territorio ampliato è pari, complessivamente, a **9.983,6 ettari** e corrisponde a un aumento dello 0,42% della superficie regionale gestita dagli Enti Parco. Il Parco del Ticino non ha aumentato i propri confini, in quanto tutti i comuni si trovano già all'interno del perimetro del Parco, ma ha ampliato la superficie protetta attraverso l'istituzione di un nuovo sito Natura 2000 e l'ampliamento di una riserva naturale. Altri Parchi, come il Parco Pineta, dovrebbero raddoppiare i propri confini grazie al convenzionamento con altri Enti, se il progetto di riorganizzazione verrà approvato dalla Regione.

Tabella 6 - Ampliamento del territorio dei parchi dall'avvio della L. 28/2016 (in ettari; legge di riferimento)

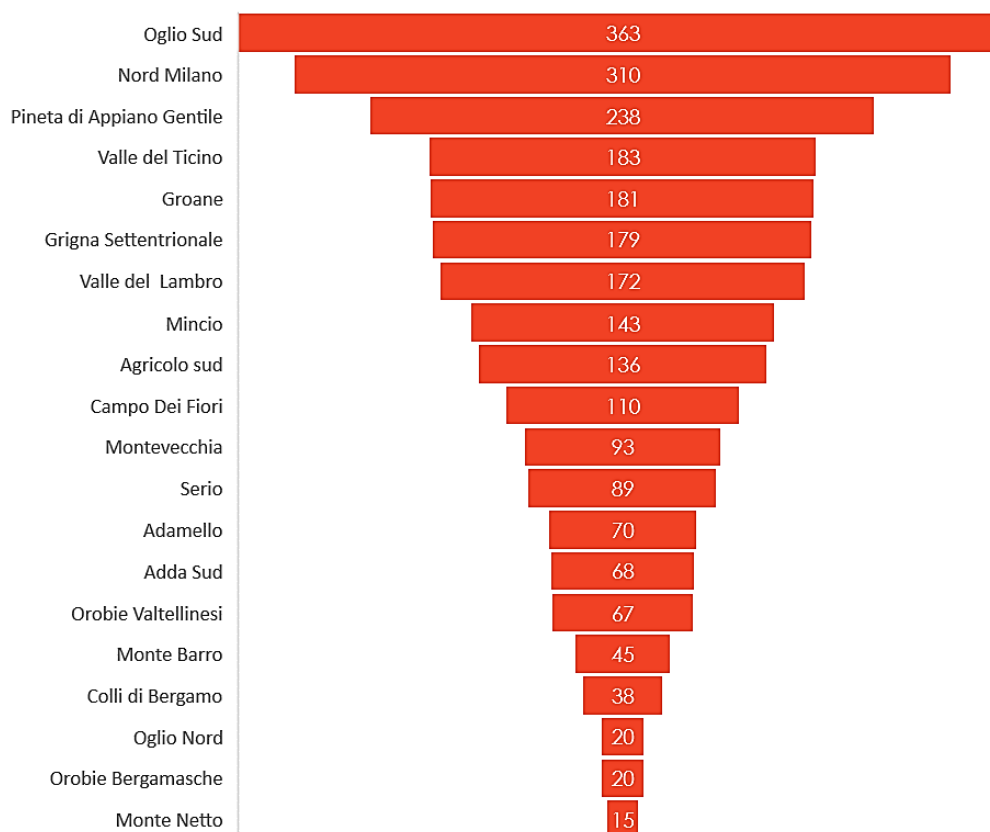
Parchi	Ettari aggiuntivi	Legge di riferimento
Groane	+ 4.554 he (Groane)	Legge Regionale 28 dicembre 2017 n. 39. Ampliamento dei confini del parco regionale delle Groane e accorpamento della riserva naturale Fontana del Guercio e del parco locale di interesse sovracomunale (PLIS) della Brughiera Briantea;
Campo dei Fiori	+ 403 he (Comune di Casciago) + 417 he (Comune di Luvinata)	Legge Regionale 16 luglio 2019 n. 13. Ampliamento dei confini del parco regionale Campo dei Fiori e del parco regionale di Montev ecchia e della Valle del Curone, subentro del comune di Castelgerundo nella composizione dell'ente gestore del parco regionale dell'Adda Sud a seguito della fusione dei comuni di Cavacurta e Camairago e subentro del comune di Piadena Drizzona nella composizione dell'ente gestore del parco regionale Oglio Sud a seguito della fusione dei comuni di Piadena e Drizzona.
Montev ecchia e della Valle del Curone	+ 378 he (Comune di Cernusco Lombardone), + 1.107 he (Comune di Merate) + 808 he (Comune di Missaglia) + 1.382,60 he (PLIS Monte di Brianza in fase di ufficializzazione, verrà diviso tra Montev ecchia e Barro)	
Colli di Bergamo	+ 343 he	Legge Regionale 25 luglio 2022 n. 15. Ampliamento dei confini del Parco regionale dei Colli di Bergamo nei comuni di Valbrembo e Ranica ai sensi della LR 86/1983, nonché nei comuni di Ranica e Bergamo per l'aggregazione di aree territoriali già parte, rispettivamente, dei Parchi locali di interesse sovracomunale 'Naturalserio' e 'Agricolo Ecologico Madonna dei Campi' e nel comune di Berbenno a seguito dell'integrazione del Mon. Nat. 'Valle del Brunone';
Mincio	+ 497 he (Comuni di Desenzano del Garda, Cavriana, Ostiglia, Pomponesco e Borgocarbonara)	Legge Regionale 26 maggio 2022 n. 11. Ampliamento dei confini del Parco regionale del Mincio a seguito dell'integrazione delle riserve naturali 'Garzaia di Pomponesco', 'Palude di Ostiglia', 'Isola Boscone', 'Complesso morenico Castellaro Lagusello' e del monumento naturale 'Area umida di San Francesco';
Parco del Serio	+ 94 he (Comuni di Pedrengo, Seriate e Covo)	Legge Regionale 21 ottobre 2022 n. 19. Ampliamento dei confini del Parco regionale del Serio, ai sensi dell'articolo 206 bis, comma 1, della LR 16/2007, nei comuni di Pedrengo e Seriate per l'aggregazione del relativo territorio già parte del Parco locale di interesse sovracomunale del Serio Nord e nel comune di Covo.

Le strutture di gestione degli Enti Parco non si modificano di molto, ma cresce la domanda di servizi

In base alle informazioni raccolte tramite le interviste, le strutture di gestione degli Enti Parco non si sono modificate in modo significativo, ad esempio aumentando il personale a disposizione sulla base di convenzioni per la gestione delle nuove aree protette. Solo in due casi si sono rilevati dei lievi aumenti di personale, vale a dire nei casi del Parco del Mincio e del Parco Nord Milano. Scarse sono state inoltre le iniziative per l'individuazione di funzioni associate tra enti al fine di migliorare l'efficienza gestionale. Ha invece prevalso l'idea che l'accorpamento determinasse unicamente maggiori oneri per l'Ente Parco, connessi alla gestione di un territorio più ampio, non compensati dalla corresponsione di risorse umane o economiche adeguate.

Tuttavia, le interviste effettuate hanno fatto rilevare come **sia aumentata la domanda di iniziative di educazione ambientale proveniente dal territorio**, e che l'Ente Parco è ormai considerato un soggetto titolato a effettuare iniziative didattiche e formative in questo campo anche dai quei Comuni non strettamente ricadenti nel territorio del Parco (su questo ad esempio, i referenti del Parco del Serio hanno messo in luce la crescita notevole di richieste di iniziative di educazione ambientale). I dati statistici del 2021 confermano questa crescita (**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**), identificando un più nutrito numero di classi scolastiche coinvolte nei percorsi di educazione ambientale promossi dai Parchi, spesso realizzate tramite affidamenti esterni. In generale, però, **le attività di educazione ambientale vengono effettuate nei limiti delle risorse offerte dal contributo regionale**; raramente vengono esplorate modalità ulteriori per rispondere a questa crescita di domanda. Si tratta di una opportunità che potrebbe essere presa in considerazione, ad esempio attraverso la ricerca di forme di sponsorship anche private o attraverso la partecipazione congiunta a bandi di gara di vario tipo.

Figura 8 - Numero di classi scolastiche coinvolte in iniziative di educazione ambientale. Estratto dei dati di monitoraggio riferiti al 2021 e inseriti nell'applicativo regionale "bandi on-line" dai parchi regionali (Fonte: Regione Lombardia 2022)



4.2.2 I fattori che hanno ostacolato il processo di riforma

Le interviste hanno permesso di evidenziare diversi problemi che si sono frapposti a una efficace implementazione del processo di riforma. I problemi, che adesso descriveremo, si aggiungono a quello generale legato al Covid-19, che per circa un anno ha rallentato le attività e modificato le priorità di intervento sia a livello regionale, sia locale.

Problemi di coordinamento organizzativo tra attori

Si tratta di un problema spesso richiamato dalle interviste effettuate (12 casi), sia con riferimento al rapporto Regione-Enti locali, sia tra gli enti territoriali stessi. Da un lato, gli Enti Parco hanno sottolineato la difficoltà di dover attuare la riforma senza un supporto continuativo da parte della Regione orientato a creare opportunità di dialogo e di collaborazione con le unità gestionali interessate. Questo aspetto è emerso soprattutto nei parchi dove il percorso di accompagnamento è stato interrotto o non è mai stato avviato nonostante fosse stato richiesto. Diversi intervistati hanno segnalato il diluirsi degli incontri previsti dalla Consulta regionale dei parchi, prevista dalla normativa ma raramente convocata negli ultimi tempi. Inoltre, anche le risorse di personale della Regione dedicate ai Parchi si sono progressivamente ridotte, rendendo meno continuo e capillare il supporto.

Dall'altro, gli enti territoriali hanno spesso faticato a coordinarsi tra di loro per redigere piani di riorganizzazione condivisi nei tempi prestabiliti, in particolare nei casi in cui l'ATE prevedeva un numero elevato di attori. Su questo aspetto ha inciso la grande frammentazione del sistema gestionale di partenza. Ad esempio, nel caso del Parco dell'Adda si è deciso comunque di non accorpare i due parchi fluviali (Adda nord e Adda Sud) sebbene fossero stati inseriti nel medesimo ATE, per ragioni legate alla diversità dei due parchi ma anche per problemi di gestione che avevano portato il Parco Adda Nord stesso al commissariamento dal 2017 al 2019, per irregolarità amministrative. Le difficoltà hanno compromesso il percorso di accorpamento successivo, con diversi PLIS che hanno scelto di aggregarsi ad altri Parchi. In altri casi, la scarsa disponibilità a partecipare al processo di aggregazione da parte dei vari Enti locali, ha indotto i Parchi meno dotati di risorse ad abbandonare l'impresa in attesa di tempi migliori.

Problemi legati alla missione organizzativa e agli strumenti attuativi proposti

Sulla base delle interviste effettuate, in 14 casi gli Enti Parco hanno riscontrato problemi legati a disaccordi rispetto alla missione organizzativa generale (accorpamento) ma soprattutto rispetto agli strumenti utilizzati per attuare la riforma.

In base alle interviste ad alcuni presidenti e direttori, l'obiettivo di razionalizzazione incluso nella riforma non è stato sufficientemente supportato da strumenti compensativi, come incentivi economici o supporto per l'implementazione delle soluzioni tecnico-politiche necessarie. Alcuni comuni hanno intravisto nella riforma una possibilità di trasferire il proprio carico amministrativo-burocratico agli Enti Parco, senza però supportare, anche in piccola misura, l'Ente ricevente con risorse di personale o con porzioni di budget. Altri intervistati ritengono che la strategia dovrebbe puntare al coordinamento in capo al Parco, non all'accorpamento, soluzione che crea eccessivi irrigidimenti su posizioni contrapposte. E tuttavia, le alterne posizioni espresse dai cambi di maggioranza renderebbero gli assetti flessibili più soggetti alle dinamiche elettorali.

Altri intervistati ritengono invece che la volontà regionale non sia stata sufficientemente decisa, soprattutto negli anni più recenti, e per questo motivo hanno adottato un approccio prudente e attendista. I margini di libertà concessi agli Enti locali sull'adesione al percorso di accorpamento sono stati

in alcuni casi interpretati come una marcia indietro sugli obiettivi della riforma. Alcune comunità montane hanno invece interpretato la riforma come un tentativo di accentramento del potere gestionale a discapito del principio di sussidiarietà. Questo disallineamento ha rallentato il dialogo e complicato il processo di riorganizzazione.

Infine, ma non per importanza, resta il nodo delle Province: il progetto di eliminazione di questo Ente intermedio si è di fatto arenato, lasciando le Province di fatto svuotate di funzioni ma tuttora presenti negli assetti territoriali. **Il ripensamento del loro ruolo, proprio a partire dalla revisione della governance degli Enti parco – con particolare riferimento agli ATE più ampi, complessi e frammentati – potrebbe rappresentare oggi una opportunità da esplorare.**

Problemi legati a conflitti di tipo politico-identitario

In 11 casi il colore politico è stato richiamato come uno dei motivi principali che ha inciso sull'esito dell'attuazione della riforma. Tuttavia, occorre precisare come il disallineamento politico abbia svolto un ruolo significativo non tanto nel rapporto tra Regione e comunità dei parchi, quanto all'interno delle comunità stesse, nelle dinamiche di interazione tra enti locali, associazioni ambientaliste e organi direttivi degli Enti Parco. Particolarmente complesso il caso del Parco dell'Adda Nord, commissariato per due anni; anziché operare per l'aggregazione con gli altri Enti inseriti nell'ATE, il Parco ha dovuto avviare un percorso per ricucire le relazioni politico-istituzionali con i Comuni e province aderenti: *'Il parco ha avuto una vita travagliata, anche prima del commissariamento; abbiamo dovuto ricostituire tutti i rapporti con comuni e province. Ci ha facilitato il PTC, perché comprendeva tutti: un percorso di due anni che alla fine è stato apprezzato e condiviso all'unanimità'*. Nei casi dei Parchi dell'Oglio Nord e Oglio Sud, la distanza e le identità differenti sono state considerati elementi che non rendevano conveniente avviare un percorso di aggregazione.

Un caso diverso di opposizione al percorso di accorpamento è rappresentato da quei comuni e comunità montane che hanno rifiutato l'accorpamento o rallentato il convenzionamento poiché non propensi a cedere aree attrattive dal punto di vista identitario o turistico, percepite come veri e propri patrimoni dalle comunità locali. Ad esempio, un direttore di Parco osserva: *"È un po' di anni che le amministrazioni guardano alle aree protette come dei gioielli e arricciano il naso quando si parla di passaggio di consegne, in particolare lo staff preposto alla gestione. Durante un sopralluogo realizzato due anni fa, un tecnico comunale ci ha spiegato quanto fosse orgoglioso di prendersi cura delle querce che lui stesso aveva piantato 25 anni prima"*. Sono numerosi i casi di PLIS e Enti naturali che non sono stati 'ceduti' all'Ente parco capofila dell'ATE per ragioni di tipo politico (secondo un intervistato: *'Questi sono tutti "pezzi di potere" che si gestiscono e che non è difficile perdere'*) e identitario: si tratta spesso di aree tutelate ben gestite e di forte richiamo turistico, e in quanto tali gli Enti gestori non hanno acconsentito all'accorpamento. Un esempio è costituito dalle Marmitte dei giganti gestite dalla Comunità montana della Valchiavenna, e della riserva Val Mello gestita dal Comune di Valmasino: in entrambi i casi gli Enti gestori non si sono dimostrati propensi all'aggregazione nel Parco delle Orobie Valtellinesi. Un altro caso è costituito dal Bosco delle Querce, inserito inizialmente nell'ATE del Parco delle Groane, e gestito in convenzione tramite Comune di Seveso e Comune di Meda. L'intenzione di non cedere il parco è molto evidente da questo stralcio di intervista: *"...dato anche come è nato questo parco e soprattutto il significato che esso ha all'interno della comunità del nostro territorio.... I cittadini hanno ricordi ben specifici che a volte chi non ha vissuto quel periodo non ha, non sa cosa ha significato per noi quel parco. Il parco, vorremmo ad ogni costo che venisse gestito dai due comuni e rapportarci noi direttamente con la Regione. Abbiamo chiesto a gran voce che questo parco continui a essere un parco del territorio, che noi*

faremo il possibile per mantenerlo com'è, e migliorarlo'. Inoltre, 'al cittadino di strada non interessa la politica, i cittadini hanno un attaccamento viscerale al parco, dimostrato anche dalle interazioni sui Social network'.

Da questo punto di vista è **necessario interrogarsi su quali forme di incentivo o quali forme di compartecipazione potrebbero indurre gli Enti gestori a acconsentire alla gestione associata nei casi a più elevato valore turistico o simbolico.**

Dinamiche di natura politica hanno anche caratterizzato l'interazione tra il Parco Agricolo di Milano Sud e la Regione. In base a quanto prescritto dalla riforma, l'omonimo ente Parco, gestito dalla Città Metropolitana, avrebbe dovuto accorparsi in un unico ATE metropolitano con il parco Nord Milano. I due parchi avrebbero dovuto quindi sciogliersi per lasciare spazio a un nuovo ente Parco, di nomina regionale. Secondo le persone intervistate, il disallineamento politico tra livello regionale e locale si è manifestato sin dai primi momenti; al confronto talvolta acceso hanno preso parte associazioni di categoria, rappresentanti locali e ambientalisti. Al centro del dibattito è emerso il tema della sussidiarietà nella gestione delle aree protette, insieme all'unificazione di due parchi con caratteristiche e tradizioni proprie. Da un lato, Città Metropolitana, alcuni sindaci dei comuni interessati, e associazioni ambientaliste, tra cui Legambiente Lombardia, Italia Nostra, Wwf e Greenpeace, sostengono che un ente metropolitano possa garantire una maggior reattività nella vigilanza e una migliore comprensione delle necessità locali. Dall'altro, Regione e operatori agricoli ritengono che una più omogenea gestione possa aiutare il parco a snellire il carico burocratico e garantire il rispetto di elevati standard ambientali, senza imbrigliare lo sviluppo produttivo. Ad oggi, le divergenze politiche hanno impedito di trovare un compromesso, allungando i tempi di formulazione di un progetto di riorganizzazione condiviso.

Il ruolo delle associazioni nel percorso di riorganizzazione è stato generalmente molto tiepido. Seppur in maniera circoscritta e limitata ad alcuni contesti, come quello appena richiamato e relativo all'area milanese, alcune associazioni ambientaliste hanno manifestato pubblicamente il proprio scetticismo nei confronti della riforma, temendo che l'accorpamento gestionale potesse comportare un indebolimento nelle capacità di controllo e tutela degli ecosistemi. In altri casi l'associazionismo locale, rimasto comunque relativamente attivo sul tema, non ha ostacolato le iniziative miranti all'accorpamento e in qualche caso il settore agricolo e alcune imprese ne hanno condiviso le finalità. È il caso, ad esempio, del Parco dei Colli di Bergamo, del Parco del Mincio e del Parco delle Groane, che ha organizzato un percorso di confronto per elaborare idee e iniziative da proporre nell'ambito dell'elaborazione del progetto di riorganizzazione del Parco.

L'associazione di settore Federparchi ha invece sempre sostenuto la riforma, sebbene abbia spesso criticato la mancanza di un più deciso sostegno al perseguimento dei suoi esiti. Da questo punto di vista è evidente come potrebbe essere recuperato e rafforzato un percorso di animazione del dibattito e degli intenti della riforma volto a coinvolgere in questo percorso gli attori non istituzionali interessati alla tutela ambientale, per sostenerne gli obiettivi e le ragioni.

Problemi di tipo operativo e resistenze da parte degli "operatori di programma"

In un numero piuttosto consistente di casi (11) le resistenze sono state attribuite agli operatori di programma, intesi come funzionari e dipendenti delle unità gestionali interessate dal processo di riorganizzazione. Tale dinamica si è verificata soprattutto all'interno delle unità gestionali comunali che hanno percepito come un pericolo il potenziale dislocamento in sedi diverse di lavoro e spesso remote in conseguenza dell'accorpamento delle aree protette (si veda il caso delle Orobie Valtellinesi ma anche del

Parco del Serio). In altri casi la resistenza degli operatori di programma si è verificata all'interno degli stessi Enti Parco, innescata dalla preoccupazione di funzionari e dipendenti di dover gestire e monitorare nuove aree a parità di budget e di personale.

Altra questione concerne il fatto che in pochi casi i progetti organizzativi hanno affrontato il tema di una vera riorganizzazione dei servizi in senso associato. In alcuni casi, l'obiezione all'accorpamento si basava sull'assunto che ciò prevedesse di concentrare tutto il personale e i macchinari esclusivamente nella sede dell'Ente Parco, con ciò limitando la possibilità di intervento in aree più remote dal comune capofila. Da questo punto di vista, si potrebbero **individuare dei modelli di gestione comune o associata dei servizi che permettano di valorizzare la condivisione delle risorse umane e tecnologiche in modo adeguato**, limitando così i timori e le frizioni da parte del personale impiegato nelle diverse aree protette.

Problemi legati alla capacità organizzativa e alla disponibilità di risorse conoscitive, economiche e tecnologiche

In 20 casi, cioè nella quasi totalità, gli intervistati hanno segnalato criticità legate alla capacità organizzativa – in particolare sul tema della ristrutturazione dell'assetto di competenze - e alla disponibilità di risorse per implementare la revisione organizzativa. Ad esempio, un intervistato segnala: *“Alcuni enti fanno fatica a capire come ci si deve integrare. Restano poi alcuni dubbi sul riparto delle competenze: chi fornirà i pareri di incidenza che una volta erano forniti dalla Provincia? Se la Provincia non ha più la competenza diretta, chi metterà le risorse che prima metteva lei? La norma non ci aiuta a sciogliere i dubbi di relazione con i vari Enti”*. Nel caso del Parco del Ticino, un problema operativo riguarda la necessità di inglobare formalmente le riserve all'interno del Parco, resa complessa dal fatto che il Parco si estende sull'intero territorio dei Comuni aderenti. **Sono dunque presenti alcune criticità relative alle modalità più adatte per affrontare il convenzionamento di una pluralità di Enti con caratteristiche molto diverse, che dovrebbero essere riprese e affrontate specificamente.**

Secondo alcuni presidenti, direttori ed operatori degli Enti Parco, l'incentivo economico di quattro anni previsto dalla Regione per facilitare e accompagnare il processo di accorpamento e riorganizzazione si è rivelato insufficiente per gestire il carico amministrativo legato alla gestione delle aree integrate. Tale problema si è intrecciato all'impossibilità per gli Enti Parco di poter assumere, attingendo dall'incentivo, personale strutturato da integrare al proprio organico. In questi casi, gli intervistati hanno sottolineato come l'attivazione di contratti di collaborazione non sia sufficiente a colmare gli importanti vuoti conoscitivi di carattere tecnico-amministrativo, agronomico e tecnologico che rallentano l'operato degli enti o che non permettono di affrontare alcune peculiarità di aree di particolare complessità (viene citata ad esempio la Palude Brabbia, in provincia di Varese, situata nell'ATE del Parco dei Fiori). Nei contesti in cui il convenzionamento è andato a buon fine, portando i parchi ad integrare nel proprio territorio riserve naturali, monumenti, SIC e PLIS, prima gestiti da enti locali o comunità, il personale degli Enti Parco ha notato un repentino aumento del carico di lavoro, senza proporzionale incremento di budget né di personale a disposizione. Alcuni operatori hanno di conseguenza lamentato la difficoltà nella gestione delle nuove aree, così come spiegato dal Presidente del Parco del Lambro: *“Noi abbiamo aggregato i PLIS della Valletta e dei Colli. Era previsto che i soggetti che andavamo ad aggregare mantenessero il personale che prima gestiva i PLIS. Nella pratica, quel personale part-time se lo sono ripreso ed è rimasta a noi in carico tutta la gestione dei PLIS. È vero che c'è stato riconosciuto un corrispettivo economico, ma si è rivelato assolutamente insufficiente”*.

Alcuni Enti hanno inoltre segnalato la progressiva perdita di personale specializzato e la difficoltà di reperire competenze adeguate, quando vi è spazio per nuove assunzioni. Un intervistato ha peraltro

sottolineato **l'importanza di spostare l'attenzione sui servizi effettivamente erogati dai Parchi, utilizzando questo parametro come riferimento** per la revisione delle risorse necessarie all'operatività dei Parchi. Infine, è stato spesso messo in luce che le risorse sono diminuite anche a livello regionale, dove **lo staff incaricato di seguire gli Enti Parco si è progressivamente ridotto**.

Problemi di tempo

Diversi intervistati hanno evidenziato come il personale degli Enti Parco si sia dovuto confrontare con le reali difficoltà del processo di attuazione, tanto nell'interpretazione dei provvedimenti quanto nella gestione del carico burocratico. La forbice tra le prospettive politiche e quelle amministrative ha fatto sì che le scadenze previste dalla legge 28/2016 abbiano subito numerose proroghe. Inoltre, secondo parte degli intervistati, il successivo inserimento della 'volontarietà' come criterio guida per l'accorpamento dei PLIS ha generato ulteriori ritardi nel convenzionamento, poiché molte unità gestionali hanno voluto osservare le mosse altrui prima di procedere con il convenzionamento o di presentare una proposta di autonomia gestionale. Nel caso dei Parchi Monte Barro e Montevécchia, in particolare, la possibilità di non procedere all'accorpamento ha facilitato il mantenimento dello status quo, sebbene già i due Parchi svolgano alcuni servizi in forma associata e non vi siano problemi di particolare gravità. Una situazione simile si è registrata nel caso dei Parchi Oglio Nord e Oglio Sud, che hanno preferito non accorparsi 'per motivi di praticità gestionale', soprattutto per la distanza tra i vari territori. In altre parole, più che i vincoli di tempo è stata la diluizione del processo di implementazione a generare alcuni ostacoli al percorso di accorpamento.

4.2.3 I fattori che hanno favorito la riforma

A fronte dei problemi riscontrati, vi sono alcuni fattori che hanno sostenuto i processi di attuazione.

Presenza di 'imprenditori di policy'

Un primo elemento è legato alla presenza, nel percorso di attuazione, di figure capaci di agire da 'imprenditore di policy' gestendo le relazioni tra attori e sostenere il processo di implementazione anche a fronte di opposizioni. I tre casi del Mincio, dei Colli di Bergamo e del Serio mostrano un ruolo attivo del Parco (nella figura del Presidente o del Direttore o di tutta la struttura tecnica) di tessitura delle relazioni necessarie a promuovere il percorso di integrazione. Allo stesso modo, anche nel caso del Parco Pineta è stato considerato rilevante il ruolo del Presidente e di alcuni 'alleati': i sindaci dei Comuni gestori dei PLIS e le Guardie Ecologiche Volontarie, che hanno avuto un ruolo di raccordo con le amministrazioni comunali.

In mancanza di figure in grado di svolgere questo ruolo, il percorso di integrazione, già di per sé complesso, ha scontato la carenza di risorse relazionali e di consenso per superare conflitti e ricercare soluzioni.

Preesistenza di schemi di governance collaborativa

Un secondo fattore a supporto di casi di successo è la **preesistenza di schemi di governance collaborativa** tra gli attori che hanno preso parte al processo di riorganizzazione. Nell'ambito territoriale del Mincio, ad esempio, l'Ente Parco gestisce dal 2016 un contratto di fiume sottoscritto da diversi comuni e associazioni, appartenenti alla comunità del Mincio, interessati a preservare la flora e la fauna dell'omonimo fiume. Grazie all'esperienza sviluppata in questo contesto, a partire da obiettivi fortemente condivisi, l'Ente Parco ha saputo creare un terreno fertile di collaborazione per costruire un piano condiviso di riorganizzazione delle aree protette: *"Se noi siamo in grado di portare avanti questo progetto è perché è stato inserito nel contratto di fiume. Nel 2016 la Regione ci ha affidato il compito di gestire il contratto e*

noi abbiamo portato a sottoscriverlo ben 60 attori. Era come se la configurazione di governance già esistesse. Grazie a questo contratto condiviso con tutti gli attori oggi siamo in grado di preservare il fiume e di mettere in atto la riforma.” A ciò si aggiunge la robustezza della struttura organizzativa e la credibilità, che sembra avere rassicurato sindaci e associazioni nella scelta di adesione al Parco del Mincio.

Tale fattore è emerso anche nel caso del Parco dei Colli di Bergamo dove, sin dal 2016, il Tavolo per l’Agricoltura, gestito dall’assessorato alle attività produttive del Comune, ha rappresentato una base per la collaborazione tra associazioni di categoria ed enti locali inclusi nell’ATE. Secondo il Presidente e la Direttrice del Parco, l’abitudine ad interagire su temi legati alla pianificazione agricola ha fatto sì che il progetto di riorganizzazione e accorpamento venisse redatto in maniera concertata e condivisa. Anche con riferimento al Parco delle Groane, è stato segnalato il buon rapporto con gli agricoltori locali, costruito nel tempo anche con iniziative di reciproca convenienza (ad esempio, l’affidamento ad agricoltori locali degli interventi di manutenzione del Parco).

Nel caso del Parco Pineta, il percorso di riorganizzazione, sebbene ancora in fase di istruttoria presso la Regione, ha beneficiato di un’azione pregressa di confronto tra Ente Parco e enti gestori dei PLIS e dei monumenti naturali, che si è poi tradotta in una più spedita fase di sottoscrizione delle convenzioni relative all’attuazione della L.R.28/2016. Il Parco sottolinea, come prova di questa intenzione comune, di avere promosso una strategia di comunicazione unitaria, in quanto **tutte le aree tutelate inserite nell’ATE sono oggi rappresentate nel medesimo sito internet** ([Home Parco Pineta | Insubria-Olona \(ateinsubriaolona.it\)](http://Home_Parco_Pineta_|_Insubria-Olona_(ateinsubriaolona.it))).

In altri casi è stato segnalato che il percorso di confronto avviato per attuare la LR 28/2016 ha beneficiato di un approccio di tipo collaborativo con le realtà interessate, pur riconoscendo l’autonomia delle diverse parti in causa. Un intervistato afferma: *“E’ stato abbastanza facile lavorare con questo tipo di modello perché non si sono sentiti espropriati di questo presidio che hanno sul territorio, ma messi in condizione di lavorare meglio rispetto alla gestione. (...) La riforma ci ha consentito di essere soggetto riconosciuto anche all’esterno, di poter essere non più l’elemento isolato del territorio che si occupa della gestione di una piccola porzione di quest’ultimo, seppure importante, ma un soggetto che riesce a operare anche al di fuori introducendo delle buone prassi”*.

Percezione di vantaggi derivanti dal percorso di accorpamento

Un altro fattore che ha favorito le scelte di accorpamento riguarda la percezione di vantaggi da parte dei diversi attori in gioco: era implicita nella riforma l’idea che la gestione ‘unitaria’ o associata delle funzioni potesse portare dei vantaggi per gli Enti locali gestori delle aree protette, e in alcuni casi ciò si è verificato anche grazie a un percorso di confronto mirante a questo scopo. Anche in questo caso, il caso dei Colli di Bergamo è esemplare: infatti, il percorso di confronto ha coinvolto diversi tipi di attori, inclusi gli agricoltori locali inizialmente ostili all’ampliamento del Parco. Un altro caso è rappresentato dal Parco Campo dei Fiori, dove due PLIS hanno espresso l’intenzione di convenzionarsi per i possibili vantaggi che deriverebbero dal convenzionamento *“... ad esempio in termini di attività legate alla biodiversità e all’ambiente che erano difficili da realizzare per i Comuni”*. Una decisione simile è stata presa dal PLIS della Valle Sanagra, dove gli amministratori comunali hanno acconsentito a sottoscrivere la Convenzione con il Parco Pineta, più attrezzato a gestire attività di tipo ambientale.

Una parte di questa percezione di vantaggi dipende, evidentemente, dal ruolo giocato dall’Ente Parco rispetto agli attori locali. In alcuni casi, gli Enti Parco sono stati in grado di innescare proficue collaborazioni con soggetti diversi (ad esempio fondazioni bancarie e associazioni no-profit su temi legati all’economia

circolare, come il progetto Rilotus promosso dal parco del Mincio, o alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale, come Circondati dalla bellezza nell'ATE del Monte Barro), i cui benefici si estendono ai diversi partner territoriali.

4.3 B.1. Quali miglioramenti e indicazioni utili si possono trarre mettendo a confronto il punto di vista degli enti che hanno completato l'attuazione della LR 28/2016 e quelli invece ancora lontani dalla conclusione? In che modo sono state superate le eventuali criticità all'integrazione di PLIS, e altre aree protette?

Le rilevazioni hanno messo in luce che ogni ATE detiene peculiarità e specificità, che limitano la generalizzabilità delle soluzioni. Tuttavia, sulla scorta dell'esperienza dei casi che hanno portato a termine il processo di riorganizzazione, sono emerse indicazioni utili e potenzialmente adattabili ad altri ATE. Tra queste:

- Riattivare, dove interrotti, i canali di comunicazione con gli Enti parco e gli Enti locali inseriti nei rispettivi ATE ribadendo l'intenzione e le finalità della riforma, nonché scadenze per la conclusione dei percorsi;
- Promuovere dei percorsi di confronto e condivisione allargati agli attori interessati e sensibili di ciascun territorio, 'costruendo' il consenso dal basso anche attraverso lo sviluppo di progetti capaci di catalizzare l'interesse;
- Supportare i Parchi e gli Enti locali con percorsi mirati e con lo sviluppo di approfondimenti tecnici per affrontare specifiche situazioni di difficoltà legate al percorso di convenzionamento;
- Promuovere lo sviluppo di soluzioni centralizzate/comuni che semplifichino e riducano il carico di lavoro, in particolare per gli enti parco più sguarniti di risorse, individuando quelle funzioni che possono essere svolte in forma associata: ad esempio le funzioni legate agli obblighi di trasparenza, alla partecipazione a bandi, alla gestione dei registri delle associazioni, alle iniziative di educazione ambientale, eccetera;
- Promuovere la pianificazione, in ottica evolutiva, delle attività e dei servizi dei Parchi, progettando forme di incentivazione finalizzate a proporre un'offerta avanzata e di qualità. In fine un nodo critico ma anche un potenziale canale di collaborazione riguarda il fundraising e la co-progettazione. Seppur in condizioni di ristrettezze economiche e di carenza di personale, i parchi hanno dimostrato di essere particolarmente attivi nel proporre progetti in grado di attrarre fondi sul territorio e sviluppare campagne di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza;
- Valorizzare con analisi e comparazioni i dati forniti dai Parchi con riferimento ai diversi tipi di indicatori forniti annualmente, realizzando operazioni di consolidamento e pulizia dove necessario (in alcuni casi le informazioni fornite per il calcolo degli indicatori non sono correttamente interpretate e raccolte). Gli indicatori potranno poi essere utilizzati anche come base per l'individuazione di premialità, ad esempio nel caso dell'ampliamento della quota di aree naturali, del coinvolgimento di studenti in attività di educazione ambientale, di sviluppo di progetti, ecc.;
- Incentivare forme di comunicazione e accountability dei Parchi, anche in forma unitaria e improntata al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, che possano sostenere il percorso

di consolidamento del loro ruolo sul territorio e nei confronti della Comunità. Da questo punto di vista, sono già presenti alcune buone pratiche di comunicazione congiunta e di rendicontazione che potrebbero essere prese ad esempio;

- Migliorare le informazioni sul sito web regionale con riferimento ai Parchi e aree protette, al fine di rendere più agevole rintracciare riferimenti, dati, iniziative relative a questo ambito.

4.4 B.2. Quali sono i nodi ancora da sciogliere e quali le opportunità da cogliere del processo di riforma secondo l'opinione dei soggetti interessati e le analisi effettuate?

Le interviste hanno evidenziato varie criticità tipiche dei processi di implementazione, ma anche alcuni nodi peculiari del sistema di gestione delle aree protette in Lombardia.

In generale, il processo di riforma necessita di essere ripreso e coordinato in modo da giungere rapidamente a conclusione. È possibile che in alcuni casi, caratterizzati da maggiore fragilità, una riorganizzazione efficace sia difficile da ottenere, ma è **cruciale che il gruppo delle 'buone pratiche' si consolidi**, con la conclusione dei progetti di riorganizzazione e la sottoscrizione delle convenzioni. Vi sono attualmente 9 Enti Parco i cui progetti di riorganizzazione sono in corso di istruttoria, la cui approvazione porterà a più della metà il numero degli Enti che hanno contribuito ad implementare il processo di riforma, a un certo grado di semplificazione istituzionale e a un ampliamento significativo della superficie territoriale gestita dai Parchi.

In secondo luogo, è cruciale **precisare e ribadire gli obiettivi di impatto (cioè, di cambiamento nella situazione-problema)** del processo di riforma: non solo in termini di semplificazione della governance in campo ambientale, ma anche (e soprattutto) in termini di quantità e qualità di territorio gestito e dei servizi di tipo ambientale offerti. A partire da questi obiettivi dovrebbe essere avviata una riflessione sulle risorse (economiche ma anche umane e tecniche) necessarie a conseguire tali obiettivi. Particolare attenzione dovrebbe essere prestata a quelle organizzazioni più fragili, individuando dei piani condivisi di rafforzamento.

In terzo luogo, è necessario affrontare e sciogliere alcuni nodi tuttora esistenti, relativi al trasferimento di funzioni e risorse e alle forme di rappresentanza. Da questo punto di vista sarà utile una **ricognizione puntuale delle questioni irrisolte**, e su questa base individuare soluzioni operative, modelli-tipo e adeguate forme di supporto agli enti locali impegnati nel percorso. Ad esempio, uno dei temi problematici che spesso è stato richiamato dagli intervistati riguarda la **gestione delle aree che non sono prossime al perimetro geografico del Parco**. Per quanto riguarda i PLIS che non vengono ceduti per questioni politiche e identitarie, si potrebbero individuare soluzioni in grado di contemperare gli obiettivi di semplificazione del quadro istituzionale con la riconoscibilità del ruolo degli attori locali nei confronti del territorio. Il **ruolo delle province** potrebbe essere ripensato, in particolare per il coordinamento delle situazioni più complesse, ampie e frammentate, al fine di supportare una più decisa semplificazione degli interlocutori regionali.

Inoltre, appare prioritario sostenere il processo di conversione delle aree protette a naturali, in particolare per quelle aree che hanno già caratteristiche di particolare tutela (con riferimento soprattutto all'attività venatoria). Si dovrebbe dunque incentivare la conversione delle aree protette in aree naturali, sostenendo in modo deciso i processi in corso in alcune aree anche al fine di conseguire il target di sostenibilità indicato dall'Europa.

In quarto luogo, si tratta di **rivedere il sistema di risorse e incentivazione per sostenere l'evoluzione del 'sistema Parchi'**. In particolare, per gli Enti che hanno concluso o sono prossimi alla conclusione dei piani di riorganizzazione, sarà importante aggiornare il sistema di incentivazione e supporto, orientandolo verso un rafforzamento della pianificazione, della progettazione e dei servizi per l'ambiente e il territorio.

Da questo punto di vista, è senz'altro **opportuno riattivare i momenti di confronto collettivi con gli Enti Parco**, per discutere colli di bottiglia, buone pratiche, progettazione di servizi comuni e adeguate forme di incentivo e supporto per le organizzazioni ai diversi stadi del percorso di attuazione.

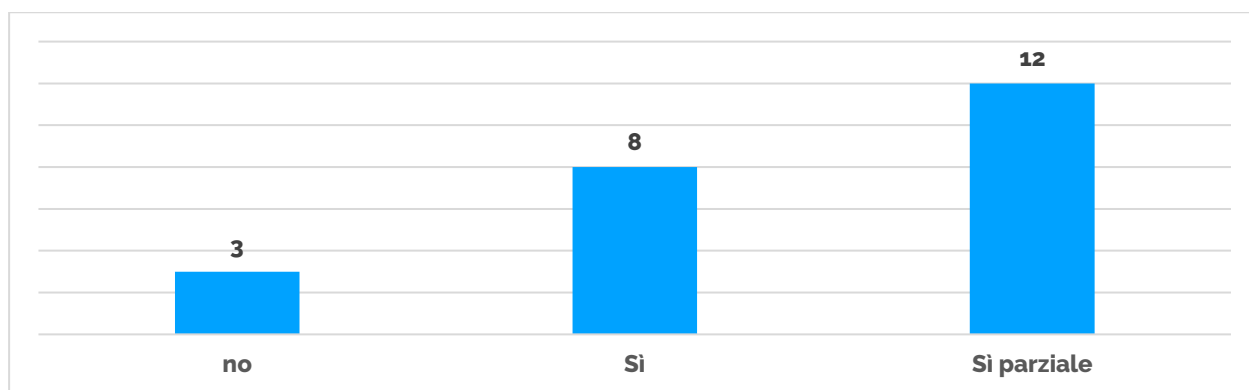
4.5 C.1. Quali informazioni vengono raccolte per monitorare l'attività di gestione delle aree protette e i servizi offerti dai parchi regionali?

Sulla base della precedente missione valutativa realizzata nel 2018, "I servizi erogati dai parchi regionali lombardi", dal 2019 il Consiglio ha ridefinito il set di indicatori che ogni Ente Parco deve raccogliere annualmente e caricare sulla piattaforma "Bandi online" gestita da Aria Spa. Gli indicatori sono suddivisi in sei macrocategorie: 1. conservazione e protezione; 2. Educazione, formazione e promozione della cultura della sostenibilità; 3. fruizione e turismo; 4. supporto e sostegno alle produzioni sostenibili; 5. tutela e promozione dell'identità locale; 6. governance. A tali indicatori sono stati affiancati i parametri gestionali per la prestazione ambientale, riguardanti la conservazione della biodiversità; la fruizione e gli aspetti finanziari. Sebbene tutti i parchi siano registrati alla piattaforma Sisco, emergono alcune differenze nella capacità di raccolta e trasmissione.

Guardando al trend della raccolta dati, si segnala un netto miglioramento negli ultimi due anni. A titolo esemplificativo, mentre nel 2019 (anno della prima raccolta), solo 15 Enti Parco su 21 avevano caricato sulla piattaforma "bandi online" i dati di monitoraggio, nel 2020 e 2021 (seconda e terza raccolta) la maggior parte dei parchi ha alimentato il proprio set di indicatori.

Con riferimento alla raccolta dati 2021, 3 Enti Parco non hanno inviato dati, la maggior parte (12) hanno inviato informazioni se pure non complete, e 8 hanno inviato tutti i dati richiesti (Oglio Sud; Valle del Lambro; Campo dei Fiori; Colli di Bergamo; Pineta; Monte Barro; Del Mincio; Milano Nord).

Figura 9 - Numero di Enti Parco che hanno inviato i dati aggiornati (2021) (Fonte: Regione Lombardia, 2022)



Le interviste effettuate hanno rilevato alcune criticità in merito alla raccolta di indicatori, giudicati, in alcuni casi, troppo numerosi/onerosi da raccogliere. In altri casi sono emersi dei dubbi di interpretazione.

Secondo gli intervistati, una categoria di indicatori più difficile da raccogliere è quella che mira a rilevare gli accessi turistici dell'area Parco, non potendo contare su applicazioni digitali di geolocalizzazione né su strumenti di conteggio manuale affidabili. Inoltre, indicatori come il numero di scolaresche coinvolte non permettono di restituire un quadro esaustivo sulla natura e sulla qualità dell'attività svolta: "... se io coinvolgo la medesima classe in tre uscite diverse, non ho una voce per indicare quante ore ho speso con loro e che cosa abbiamo fatto, ma solo un indicatore relativo al numero di studenti coinvolti. A volte è

difficile scindere indicatori di qualità e di quantità". Da questo punto di vista si potrebbero integrare gli indicatori, ad esempio: **(n. di ore di educazione ambientale realizzate x n. studenti o partecipanti)**. Inoltre, potrebbero essere progettati ulteriori **indicatori capaci di cogliere l'attività di comunicazione e ingaggio della comunità locale**, ad esempio utilizzando gli 'insights' dei social network (numero interazioni annue, numero visitatori unici delle pagine, ecc.).

Alcuni intervistati hanno segnalato che gli indicatori dovrebbero essere più concentrati sulle attività e i servizi forniti dal Parco: servizi offerti, progetti in corso, soggetti e realtà coinvolte nelle attività. Anche da questo punto di vista, si potrebbero elaborare ulteriori indicatori capaci di valorizzare la progettazione in corso (es. valore dei progetti in corso di elaborazione come *capofila* o *partner*; numero e valore dei progetti acquisiti nell'anno come *capofila* o *partner*; valore delle sponsorizzazioni ricevute; ecc.).

In alcuni casi, le interviste effettuate hanno fatto emergere **difficoltà e dubbi di interpretazione nella raccolta dei dati**, e talvolta, la duplicazione delle informazioni richieste dalla Regione.

Nonostante tali difficoltà, gli Enti Parco hanno sottolineato come l'attività di preparazione e raccolta del set di indicatori abbia sollecitato la riflessione interna e il monitoraggio costante, rivelatisi particolarmente utili in fase di pianificazione. In qualche caso, i referenti degli Enti Parco hanno affermato che la raccolta di questi indicatori è stata utile per strutturare un sistema di programmazione e accountability esterna. Quest'ultimo punto potrebbe essere rafforzato, individuando esempi semplici per la rendicontazione periodica con funzione di accountability esterna (es. bilancio di sostenibilità) dei singoli Parchi e del sistema Parchi nel suo complesso, valorizzando le informazioni oggi disponibili.

Inoltre, il set di indicatori potrebbe essere differenziato per dimensione e livello organizzativo dei parchi: un primo set comune a tutti, un secondo set solo per gli organismi meglio strutturati.

4.6 C.2. Quali indicazioni possiamo trarre osservando l'andamento dei dati per le annualità fino ad ora disponibili, con particolare riferimento al set di indicatori proposto nell'ultima MV?

Prendendo in esame le ultime due annualità di raccolta del set di indicatori, effettuate nel 2020 e 2021, emerge che:

- Nei due anni, l'estensione dei Parchi non è cambiata: gli ampliamenti finora approvati sono infatti precedenti o successivi a questo periodo di rilevazione. Vi sono alcune modifiche nell'estensione delle ZPS e nella superficie boscata per alcuni Parchi.
- Complessivamente, aumentano molto le ore di vigilanza GEV (+ 3.620), nonostante la forte contrazione registrata dal Parco Oglio Nord (-6.070) e sebbene il numero di guardie ecologiche volontarie si riduca (-77).
- Aumentano anche in modo significativo il numero delle classi scolastiche coinvolte in iniziative di educazione ambientale (+ 4.192). L'aumento è generalizzato, ma attribuibile soprattutto al Parco Agricolo Sud Milano (+ 4.030).
- Aumenta anche, rispetto all'anno precedente, il numero di progetti con Enti istituzionali e non istituzionali (+62).

Alcuni dati relativi al 2021 sono rappresentati nelle Figure seguenti. La Figura 9 mette a confronto i dati sulle estensioni, in ettari, dei Parchi regionali: dai 70 mila ettari del Parco della Valle del Ticino e di quello, di poco inferiore, delle Orobie Bergamasche, ai soli 113 ettari del Parco Spina Verde. Nella medesima Figura sono inseriti i dati relativi alle ore di vigilanza svolte dalle GEV: il picco, oltre 13 mila ore, è raggiunto dal Parco Nord Milano, seguito da Campo dei Fiori (poco meno di 9 mila) e dal Parco del Mincio (8,8 mila). La Figura 101 mostra il numero dei progetti su cui sono impegnati i Parchi nel 2021: il numero massimo, 56, è registrato dal Parco Valle del Lambro. Per dieci Parchi, il numero dei progetti gestiti è superiore a 10. Infine, la Tabella 7 mostra il dato relativo al numero delle classi scolastiche coinvolte: in questo quadro, il più alto valore è in assoluto quello del Parco Agricolo Sud Milano.

Nonostante il miglioramento nella raccolta dati da parte degli enti gestori, permangono alcune differenze e disomogeneità nel calcolo degli indicatori: si dovrebbe pertanto operare una loro revisione degli indicatori ed elaborare linee-guida con le istruzioni operative per la popolazione dei dati richiesti (misura, fonte, modalità e periodo di rilevazione) e il calcolo degli indicatori.

Figura 9 - Estensione dell'area protetta destinata a parco regionale, in ettari, e ore di vigilanza GEV. Dati 2021 (Fonte: Report delle aree protette di Regione Lombardia, deliberazione XI/7690, Regione Lombardia 2022)

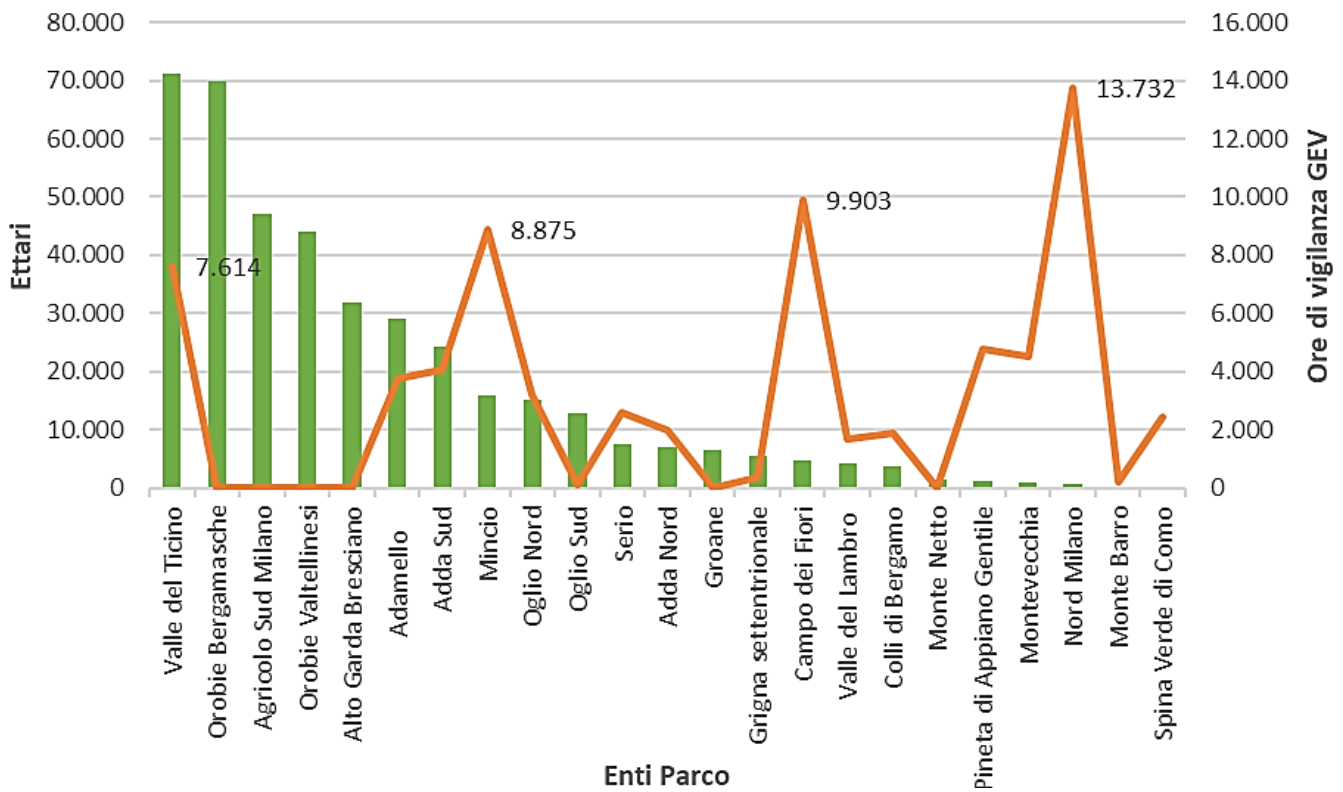


Figura 10 - Numero totale progetti con enti istituzionali e non istituzionali. Dati 2021 (Fonte: Report delle aree protette di Regione Lombardia, deliberazione XI/7690, Regione Lombardia 2022)

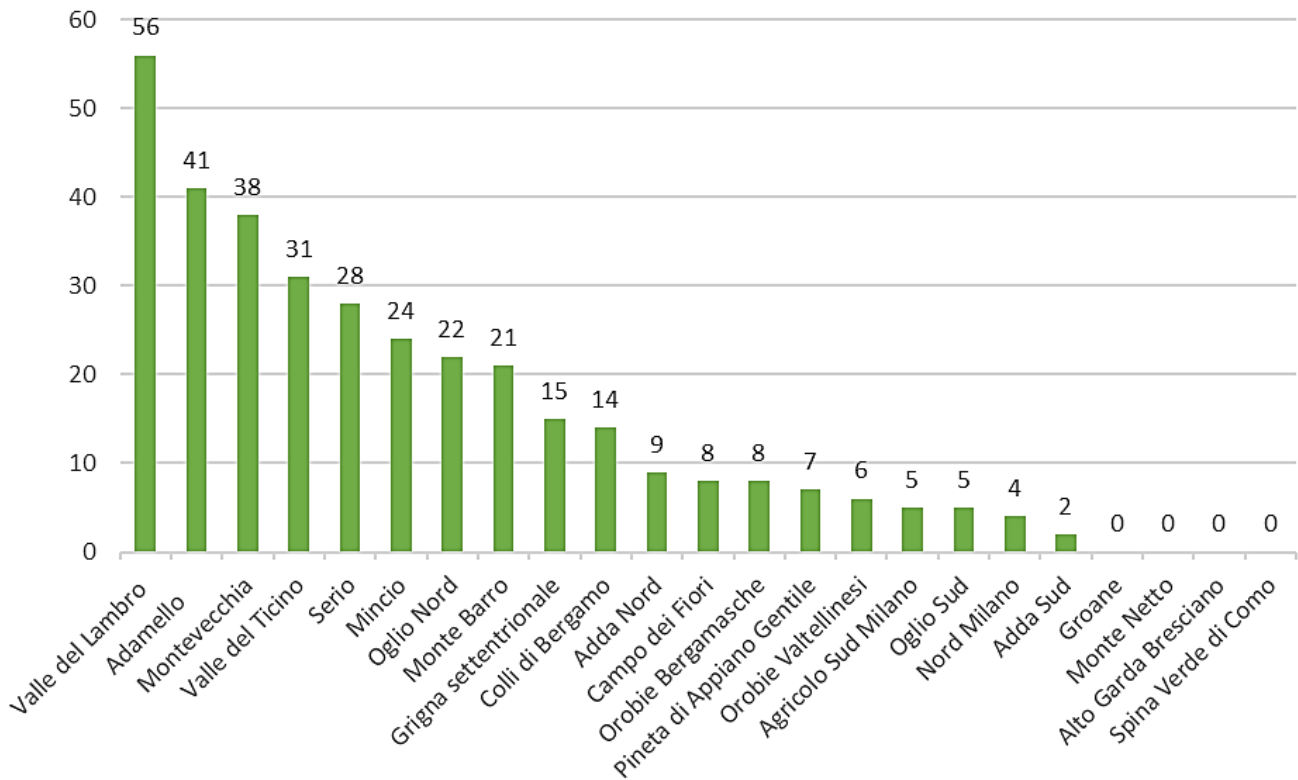
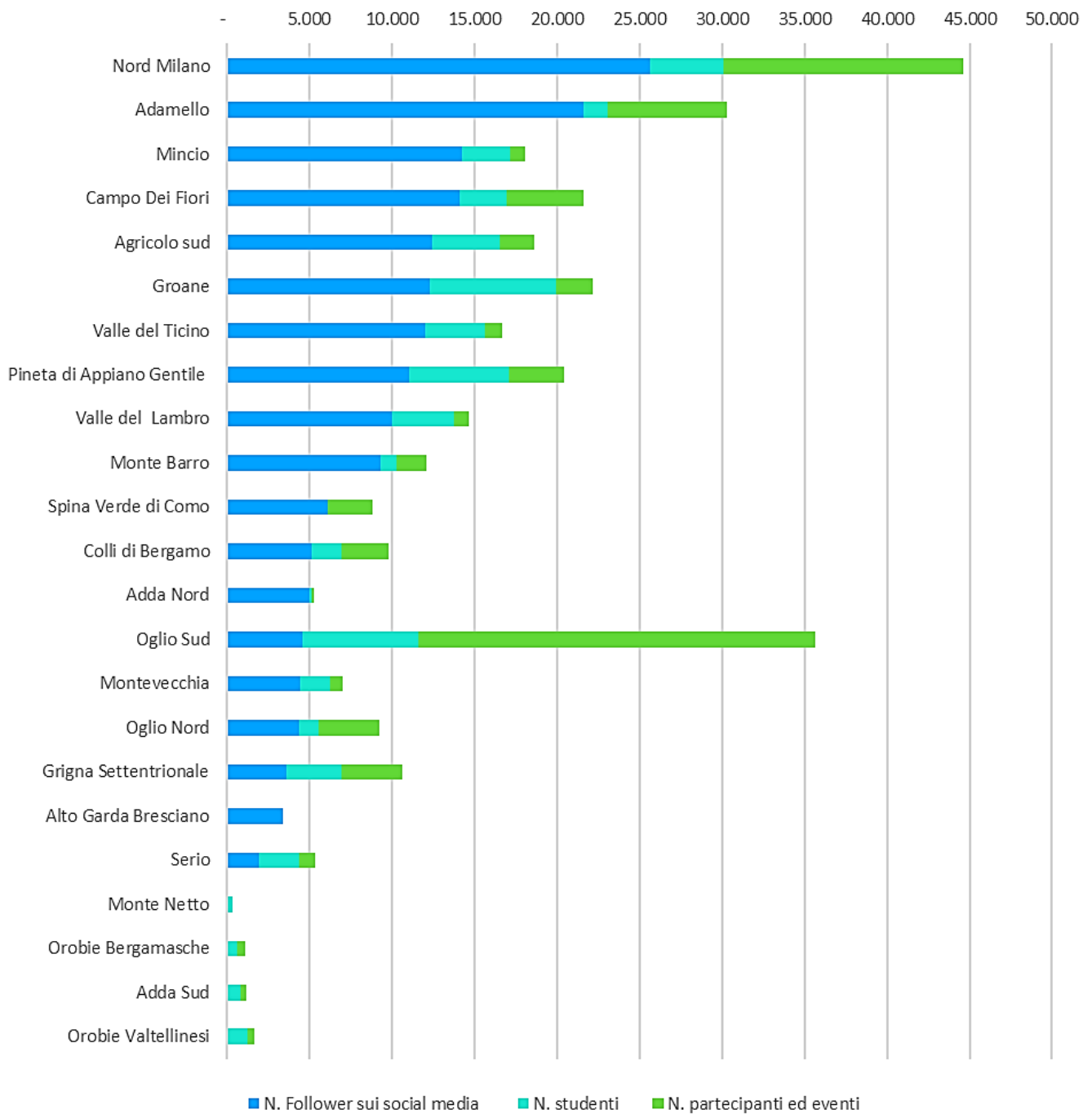


Tabella 7 - Follower, studenti e partecipanti ad eventi organizzati dagli Enti Parchi



CONCLUSIONI

La seconda missione valutativa sull'attuazione della LR 28/2016 restituisce un quadro ancora in evoluzione. A sette anni dall'avvio della riforma, sono due i progetti di riorganizzazione dei Parchi che sono stati approvati, mentre per altri 10 il progetto di riorganizzazione è in fase di istruttoria o in via di completamento. Per i restanti parchi, il progetto di riorganizzazione è ancora in via di predisposizione.

Il percorso di implementazione è stato rallentato sia dal Covid-19, che ha modificato le priorità regionali e locali, sia da una serie di specifiche problematiche affrontate dagli Enti impegnati nel percorso di aggregazione, e che sono peraltro tipiche dei processi di questo tipo (Patashnik & Weaver 2021).

I dati raccolti, e illustrati nel dettaglio nei paragrafi precedenti, mostrano un quadro non del tutto positivo. Con relazione alle ipotesi tratteggiate nella 'Teoria del Cambiamento':

- **(ipotesi 1)** Il percorso bottom-up per l'individuazione dei confini degli ATE non ha garantito un forte livello di adesione degli Enti locali al momento di sviluppare e approvare i progetti di riorganizzazione; al contrario, l'accorpamento di Parchi prefigurato in tre ATE – con l'accordo dei Parchi stessi - non si è realizzato; solo 16 dei 107 PLIS hanno finora accettato l'aggregazione ai Parchi di riferimento mentre oltre la metà ha presentato un progetto di autonomia gestionale. D'altra parte, due Parchi hanno completato il percorso di riorganizzazione, per altri dieci la riorganizzazione è stata presentata alla Regione ed è in fase di istruttoria. Sebbene inferiore alle previsioni, un certo grado di semplificazione verrà raggiunto quando almeno la metà degli Enti Parco vedrà approvato il progetto di riorganizzazione e le convenzioni verranno sottoscritte. L'analisi ha mostrato che le esperienze più efficaci hanno potuto contare su precedenti schemi di governance collaborativa e/o su una particolare attenzione al percorso di confronto con gli attori locali prestata proprio per l'implementazione della LR 28/16.
- **(ipotesi 2)** Le evidenze raccolte non mostrano un significativo consolidamento organizzativo dei Parchi. In generale, il sistema di incentivi all'aggregazione è stato giudicato insufficiente, sia perché le risorse aggiuntive regionali sono state ritenute troppo esigue, sia perché a livello locale non sono state elaborate delle formule gestionali (ad esempio, gestione associata di servizi con compartecipazione economica e di personale) tali da rendere il percorso di aggregazione vantaggioso per tutti gli attori in gioco. Oltre a problemi di tipo politico e simbolico che hanno frenato l'accorpamento, in alcuni casi si sono presentati ostacoli tecnico-procedurali difficili da risolvere, come nel caso delle aree non immediatamente confinanti con i Parchi, o di situazioni che implicano una modifica delle modalità di rappresentanza nella governance dei parchi.
- **(ipotesi 3)** Alcuni degli Enti Parco hanno incamerato il territorio delle aree protette che hanno optato per il convenzionamento, e hanno pertanto aumentato la superficie generale gestita dagli Enti Parco. Si tratta comunque di un dato positivo e che migliorerà ulteriormente, quando altri progetti di riorganizzazione avranno superato la fase istruttoria. Le informazioni attualmente disponibili non sono sufficienti a comprendere se tale ampliamento sia anche funzionale a rispondere l'obiettivo della strategia di sostenibilità europea (30% di aree protette).

Le interviste effettuate hanno illustrato l'esistenza di una vasta gamma di problemi (cfr. 4.2.2) e nodi tuttora da sciogliere (cfr. 4.4) che potrebbero costituire la base di partenza per identificare un piano di azioni di supporto da parte della Regione finalizzata al completamento della riforma. Le buone pratiche e le lezioni emerse dall'analisi dei casi permettono inoltre di suggerire alcune azioni di rafforzamento, a partire dal riavvio del percorso di coinvolgimento e confronto con gli Enti Parco.

ALLEGATO 1. CRONOLOGIA NORMATIVA

Tabella 8 - Cronologia normativa del processo di riforma (Fonte: Banca dati Consiglio Regionale Lombardia; Bollettino ufficiale Regione Lombardia)

Anno	Atto	Contenuto
2016	Legge 28, "Riorganizzazione del sistema lombardo di gestione e tutela delle aree regionali protette e delle altre forme di tutela presenti sul territorio"	Traccia il quadro di riferimento per la riorganizzazione del sistema lombardo di gestione e tutela delle aree regionali protette e delle altre forme di tutela presenti sul territorio.
2017	Legge 15, "Legge di semplificazione 2017"	Estende le aree interessate dalla precedente legge, con integrazione delle riserve naturali.
2017	Legge 22, "Assestamento al bilancio 2017/2019 – Primo provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali"	La Giunta regionale può disporre la decadenza o anche lo scioglimento di tutti o parte degli organi dell'ente gestore dei parchi in caso di gravi irregolarità amministrative e contabili. In caso di inosservanza da parte di una Provincia o della Città Metropolitana di Milano degli obblighi relativi alla quota obbligatoria di partecipazione alla comunità di un parco regionale il diritto di voto è sospeso fino al versamento del dovuto.
2017	DGR n. X/7356, "Definizione delle procedure per avviare il processo di aggregazione dei PLIS al parco regionale di riferimento in attuazione dell'art. 34 della LR 30 novembre 1983, n.86 e dell'art.5 della LR 17 novembre 2016, n. 28"	Ritenuto opportuno definire le modalità procedurali per l'aggregazione di un PLIS al parco di riferimento, vengono stabilite due diversi percorsi, a seconda che a) tutti i comuni facenti parte di un PLIS esprimano la volontà di aggregazione, o b) solo una parte dei comuni facenti parte di un PLIS esprimano la volontà di aggregarsi al parco regionale. Nel primo caso, i comuni fanno richiesta di aggregazione e definiscono il territorio da includere, procedendo contestualmente all'estinzione del PLIS. Nel secondo caso, i comuni fanno richiesta di aggregazione definendo il territorio da includere ed esprimono la volontà di recesso dal PLIS.
2017	Legge 39, "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 16 (Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di Parchi). Ampliamento dei confini del parco regionale delle Groane e accorpamento della riserva naturale Fontana del Guercio e del parco locale di interesse sovracomunale (PLIS) della Brughiera Briantea"	I confini del parco regionale delle Groane sono ampliati per: a) l'adesione dei comuni di Cantù, Cermenate, Cucciago, Fino Mornasco e Vertemate con Minoprio, nonché per l'incremento delle aree a parco nei comuni di Arese e Garbagnate Milanese già appartenenti al parco; b) l'accorpamento della riserva naturale Fontana del Guercio e del PLIS della Brughiera Briantea nelle aree dei comuni di Cabiante, Carimate, Carugo, Figino Serenza, Lentate sul Seveso, Mariano Comense, Meda e Novedrate. la variante al piano territoriale di coordinamento è adottata dall'ente gestore del parco entro due anni, tranne per le aree ricomprese nella riserva naturale Fontana del Guercio, alle quali continua ad applicarsi il piano di gestione della stessa riserva, che mantiene denominazione e regime di tutela di riserva all'interno del parco.

Anno	Atto	Contenuto
2018	DGR n. XI/1124, "Individuazione degli ambiti territoriali ecosistemici e dei parametri gestionali"	<p>Individua gli Ambiti territoriali ecosistemici ed i Parametri gestionali per la prestazione ambientale, escluso il Parco Agricolo di Milano per cui si rimanda a un intervento successivo.</p> <p>Istituisce il tavolo tecnico -politico per la definizione del modello di governance più adeguato alla specificità del territorio dell'ATE riguardante il PASM e il PNM.</p> <p>Viene incrementato il set di indicatori prendendo spunto dai risultati della missione valutativa "I servizi erogati dai parchi regionali lombardi".</p>
2018	DGR n. XI/1973, "Individuazione degli ambiti territoriali ecosistemici e dei parametri gestionali [...], Modifica del perimetro degli A.T.E. del Parco dei Colli di Bergamo e dell'Adda Nord, approvato con DGR. 1124/2018"	<p>Modifica il perimetro degli ATE dei parchi Adda Nord e Colli di Bergamo approvato con DGR n. 1124/2018 ricomprendendo il perimetro del PLIS del Basso corso del fiume Brembo nell'ATE del Parco dei Colli di Bergamo, anziché nell'ATE Del Parco Adda Nord, come riportato nell'allegato 1 - Tavola ovest, che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione.</p> <p>Conferma ogni altra previsione contenuta nella deliberazione di Giunta regionale n. 1124/2018.</p>
2018	Legge 5, "Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge"	<p>Abrogazione di leggi: 5) articoli da 1 a 11 della LR 8 novembre 1996, n. 32 (Integrazioni e modifiche alla LR 30 novembre 1983, n. 86 'Piano generale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale' e regime transitorio per l'esercizio dell'attività venatoria); 13) LR 27 dicembre 1993, n. 47 (Contributo regionale per l'acquisizione di aree ed immobili in attuazione del piano territoriale di coordinamento del Parco regionale Nord Milano); 15) LR 31 luglio 1995, n. 40 (Programma triennale per la manutenzione e riqualificazione del Parco di Monza e disposizioni speciali per lo svolgimento del Gran Premio d'Italia).</p>
2018	Legge 12, "Assestamento al bilancio 2018-2020 con modifiche di leggi regionali"	<p>Stabilisce che i presidenti e i restanti componenti di tutti i consigli di gestione dei parchi regionali debbano terminare il loro incarico alla data di trasmissione alla Giunta regionale delle proposte di riorganizzazione, e comunque non oltre il 30 giugno 2019.</p>
2019	Legge 8, "Disposizioni sull'applicazione dei principi di invarianza idraulica ed idrologica".	<p>Proroga per la consegna del progetto di riorganizzazione al termine del 31 dicembre 2019 e integrazione dei 'monumenti naturali' tra le aree soggette a riforma.</p>
2019	Legge 13, "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 16 (Testo unico delle leggi regionali in materia di parchi). Ampliamento dei confini del parco regionale Campo dei Fiori e del parco regionale di	<p>I confini del parco regionale Campo dei Fiori sono ampliati nei comuni di Casciago e Luvinata.</p> <p>I confini del parco regionale di Montevicchia e della Valle del Curone sono ampliati nei comuni di Cernusco Lombardone, Merate e Missaglia.</p> <p>Adeguamento della composizione dell'ente gestore del parco regionale dell'Adda Sud a seguito dell'istituzione del comune</p>

Anno	Atto	Contenuto
	Montevecchia e della Valle del Curone, subentro del comune di Castelgerundo nella composizione dell'ente gestore del parco regionale dell'Adda Sud a seguito della fusione dei comuni di Cavacurta e Camairago e subentro del comune di Piadena Drizzona nella composizione dell'ente gestore del parco regionale Oglio Sud a seguito della fusione dei comuni di Piadena e Drizzona"	di Castelgerundo ai sensi della legge regionale 11 dicembre 2017, n. 29 (Istituzione del comune di Castelgerundo, mediante la fusione dei comuni di Cavacurta e Camairago, in provincia di Lodi). Adeguamento della composizione dell'ente gestore del parco regionale Oglio Sud a seguito dell'istituzione del comune di Piadena Drizzona ai sensi della legge regionale 28 dicembre 2018, n. 26 (Istituzione del comune di Piadena Drizzona mediante fusione dei comuni di Piadena e Drizzona, in provincia di Cremona).
2019	Legge 15, "Assestamento al bilancio 2019-2021 con modifiche di leggi regionali".	Apporta leggere modifiche alla normativa sulle aree protette, non direttamente influenti sul processo di riforma.
2019	DGR n. XI/2641, "Approvazione del programma di razionalizzazione dei servizi e del progetto di riorganizzazione dell'ambito territoriale ecosistemico del Parco regionale del Mincio, ai sensi dell'art. 3, comma 8, della LR n. 28 del 17 novembre 2016"	Approva la proposta di Programma di razionalizzazione dei servizi e di Progetto di riorganizzazione dell'ATE del Parco Regionale del Mincio, che prevede l'integrazione nel parco delle seguenti riserve e monumenti naturali: RN «Garzaia di Pomponesco» – Ente gestore Comune di Pomponesco; RN «Isola Boscone» – Ente gestore Comune di Borgocarbonara; RN «Paludi di Ostiglia» – Ente gestore Comune di Ostiglia; MN «Area umida San Francesco» – Ente gestore Comune di Desenzano del Garda. Subentro del Parco nella gestione dei seguenti siti Rete Natura 2000: ZSC IT20B0016 Ostiglia - Ente gestore: Comune di Ostiglia; ZSC/ZPS IT20B0006 Isola Boscone - Ente gestore: Comune Carbonara di Po; ZSC IT20B0015 Pomponesco - Ente gestore: Comune di Pomponesco; ZPS IT20B0402 Riserva regionale Garzaia di Pomponesco - Ente gestore: Comune di Pomponesco; ZPS IT20B0008 Palude di Ostiglia - Ente gestore: Comune di Ostiglia; ZPS IT20B0501 Viadana, Portiolo, San Benedetto Po e Ostiglia - Ente gestore: Provincia di Mantova.
2020	DGR n. XI/3483, "Rettifica del perimetro del Parco regionale lombardo della Valle del Ticino, conseguente alla corretta definizione del limite amministrativo tra il comune di San Martino Siccomario (PV) ed il comune di Cava Manara (PV)	prende atto della rettifica dei limiti amministrativi tra i Comuni di San Martino Siccomario (PV) e Cava Manara (PV), pervenuta dal Parco regionale Lombardo della Valle del Ticino. Aggiorna conseguentemente il confine del Parco regionale Lombardo della Valle del Ticino, nel tratto in cui il Comune di San Martino Siccomario confina con il Comune di Cava Manara.
2020	DGR 3195, "Agricoltura, alimentazione e sistemi verdi"	Stabilisce i criteri per l'assegnazione a favore degli Enti Parco per interventi di manutenzione straordinaria, recupero e riqualificazione del patrimonio naturale.

Anno	Atto	Contenuto
2020	Legge 13, "Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2020"	Riconosce l'autonomia gestionale della riserva naturale 'Della Rocca del Sasso e parco lacuale' al Comune di Manerba del Garda; stabilisce la possibilità di ampliamento dei confini delle aree di tutela regionale per quanto riguarda comuni già facenti parte di PLIS.
2020	Legge 22, "Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2020"	All'art. 12, Proroga del termine per l'adozione della variante al piano territoriale di coordinamento del parco regionale delle Groane. Modifiche all'articolo 12 bis 1 della LR 16/2007.
2020	DGR n. XI/4165, "Approvazione del Programma di razionalizzazione dei servizi e del progetto di riorganizzazione dell'ambito territoriale ecosistemico del Parco Regionale dei Colli di Bergamo, ai sensi dell'art. 3, comma 8, della LR n. 28 del 17 novembre 2016"	Delibera l'integrazione nel parco dei Colli di Bergamo del Monumento Naturale «Valle del Brunone», gestito dalla Comunità Montana Valle Imagna; la conferma del W.W.F. Italia Onlus quale ente gestore della Riserva Naturale Valpredina e della Zona Speciale di Conservazione - IT2060016- VALPREDINA E MISMA, secondo le previsioni di cui alla LR 86/83. L'affidamento al Parco dei Colli di Bergamo della gestione di tutte o parte delle funzioni operative e gestionali, dei PLIS che non hanno ottenuto l'autonomia gestionale ai sensi dell'art. 5 della LR 28/2016, secondo quanto stabilito nelle convenzioni sottoscritte dai seguenti PLIS: – del Monte Bastia e del Roccolo; – del Monte Canto e Bedesco; – Naturalserio; – Agricolo Ecologico Madonna dei campi; – Basso Corso del Fiume Brembo.
2021	Legge 7, "legge di semplificazione 2021"	All'art. 19: Misure di semplificazione in tema di deliberazioni derogatorie dei piani territoriali di coordinamento dei parchi regionali per interventi di rigenerazione. Modifiche agli articoli 11 e 40 ter della LR 12/2005 (legge per il governo del territorio).
2021	Legge 8, "Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021"	All'art. 28, proroga ulteriormente il termine per l'adozione della variante al piano territoriale di coordinamento del parco regionale delle Groane (<i>non oltre il 30 giugno 2022</i>).
2021	DGR n. XI/4242, «Programma pluriennale 2021-2023 per iniziative di educazione ambientale e di valorizzazione delle aree protette regionali»	Stanzia € 900.000 (da distribuire su tre esercizi finanziari, 2021-2023) in favore degli enti gestori di parchi regionali.
2021	Legge 25, "Legge di stabilità 2022-2024"	Art. 2 (Nuove disposizioni finanziarie e autorizzazioni di spesa): per euro 3.500.000,00, ai parchi comunali e alle aree protette regionali di cui all'articolo 1, comma 1, della legge regionale 30 novembre 1983, n. 86 (Piano regionale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale).
2022	Legge 11, "Ampliamento dei confini del Parco regionale del Mincio"	Prevede l'integrazione delle riserve naturali 'Garzaia di Pomponesco', 'Palude di Ostiglia', 'Isola Boscone', 'Complesso morenico Castellaro Lagusello' e del monumento naturale 'Area umida di San Francesco' nell'ATE del Parco del Mincio.

Anno	Atto	Contenuto
2022	Legge 15, “Ampliamento dei confini del Parco regionale dei Colli di Bergamo”	Prevede l’integrazione dei confini del Parco regionale dei Colli di Bergamo nei comuni di Valbrembo e Ranica, nonché nei comuni di Ranica e Bergamo per l’aggregazione di aree territoriali già parte, rispettivamente, dei PLIS 'Naturalserio' e 'Agricolo Ecologico Madonna dei Campi' e nel comune di Berbenno a seguito dell’integrazione del Monumento naturale 'Valle del Brunone'.
2022	Legge 19, “Ampliamento dei confini del Parco regionale del Serio”	Amplia i confini del Parco regionale del Serio nei comuni di Pedrengo, Seriate e Covo per l’aggregazione del relativo territorio già parte del Parco locale di interesse sovracomunale del Serio Nord.
2022	Legge 29, “Modifiche al titolo I, capo XX, sezione I, della legge regionale 16 luglio 2007, n. 16, recante la disciplina del Parco Agricolo Sud Milano”	Apporta modifiche agli artt. 156 (Delimitazione del parco), 158 (Ente gestore), 160 (Organizzazione del parco), 164 (Statuto del parco), 169 (Gestione degli interventi di interesse sovracomunale) e 174 (Riserve naturali).

ALLEGATO 2. GLI AMBITI TERRITORIALI ECOSISTEMICI

Tabella 9 - Gli Ambiti Territoriali Ecosistemici – ATE individuati dalla DGR n.1124/2018

Numero	Ambito Territoriale Ecosistemico	Parchi afferenti	Macroarea
1	Adda Nord		7
2	Adda Sud		7
3	Oglio Nord		6
4	Oglio Sud		6
5	Serio		7
6	Grigna Settentrionale		2
7	Valle del Lambro		1
8	Campo dei Fiori		1
9	Groane-Bosco delle Querce	Parco delle Groane e Parco Bosco delle Querce	1
10	Spina Verde		1
11	Colli di Bergamo		7
12	Orobie Valtellinesi		3
13	Orobie Bergamasche		3
14	Pineta		1
15	Monte Barro-Montevecchia	Parco Monte Barro e Parco di Montevecchia e Valle del Curone	2
16	Alto Garda Bresciano		4
17	Monte Netto		6
18	Adamello		4
19	Lombardo della Valle del Ticino		6
20	Del Mincio		5
21	Milano Sud-Nord	Parco Agricolo Sud Milano e Parco Nord Milano	8

ALLEGATO 3. INTERVISTE EFFETTUATE

Tabella 10 - Lista delle persone intervistate al 4 aprile 2023

Ruolo	Ente	Durata	Data
1. Presidente	Parco del Mincio	90 minuti	19 dicembre 2022
2. Direttrice	Parco del Mincio	90 minuti	19 dicembre 2022
3. Assessore all' Ambiente	Comune di Borgocarbonara	15 minuti	19 dicembre 2022
4. Responsabile area tecnica	Comune di Borgocarbonara	15 minuti	19 dicembre 2022
5. Sindaco	Comune di Pomponesco	20 minuti	19 dicembre 2022
6. Responsabile area tecnica	Comune di Pomponesco	20 minuti	19 dicembre 2022
7. Sindaco	Comune di Desenzano sul Garda	15 minuti	19 dicembre 2022
8. Direttrice	Parco del Serio	85 minuti	17 gennaio 2023
9. Presidente	Parco del Serio	85 minuti	17 gennaio 2023
10. Responsabile area didattica	Parco del Serio	85 minuti	17 gennaio 2023
11. Direttrice	Parco Oglio Nord	46 minuti	2 febbraio 2023
12. Presidente	Parco Montevecchia-Valle del Curone	39 minuti	2 febbraio 2023
13. Presidente	Parco Pineta di Appiano Gentile e Tradate	84 minuti	7 febbraio 2023
14. Direttore	Parco Orobie Bergamasche (ex) e Parco Monte Barro	41 minuti	8 febbraio 2023
15. Direttore	Parco Pineta di Appiano Gentile e Tradate	33 minuti	9 febbraio 2023
16. Referente	WWF Varese Insubria	24 minuti	10 febbraio 2023
17. Direttrice	Parco dei Colli di Bergamo	80 minuti	13 febbraio 2023
18. Presidente	Parco dei colli di Bergamo	80 minuti	13 febbraio 2023
19. Assessora al Verde Pubblico	Comune di Bergamo	80 minuti	13 febbraio 2023
20. Direttore e Responsabile Comunicazione	Parco delle Groane	47 minuti	17 febbraio 2023
21. Presidente	Parco Agricolo Milano Sud	100 minuti	17 febbraio 2023
22. Direttrice	Parco Agricolo Milano Sud	100 minuti	17 febbraio 2023
23. Presidente e Direttore	Parco Lombardo della Valle del Ticino	45 minuti	20 febbraio 2023
24. Responsabile dell'ostello Parco Monte Barro per conto dell'associazione	Legambiente Lecco	15 minuti	20 febbraio 2023
25. Direttore	Parco Oglio sud	44 minuti	21 febbraio 2023
26. Rappresentanti Associazioni parti	Gruppo di coordinamento Orobie Vive	71 minuti	22 febbraio 2023
27. Presidente e Direttore	Parco Adda nord	55 minuti	23 febbraio 2023
28. Consiglio direttivo e soci	Associazione del Monte di Brianza	84 minuti	23 febbraio 2023

Ruolo	Ente	Durata	Data
29. Presidente e Direttore	Parco Campo dei fiori	78 minuti	27 febbraio 2023
30. Presidente	Parco delle Orobie Valtellinesi	90 minuti	27 febbraio 2023
31. Direttore	Parco delle Orobie Valtellinesi	90 minuti	27 febbraio 2023
32. Sindaco	Comune di Seveso	35 minuti	1° marzo 2023
33. Direttore	Parco Montevecchia – Valle del Curone	53 minuti	2 marzo 2023
34. Presidente	Comunità Montana Parco Alto Garda Bresciano	16 minuti	6 marzo 2023
35. Presidente e Direttore	Parco Spina Verde	40 minuti	8 marzo 2023
36. Direttore	Parco Monte Netto	17 minuti	9 marzo 2023
37. Presidente	Legambiente Seveso circolo Laura Conti	40 minuti	10 marzo 2023
38. Tecnico ufficio agricoltura	Comunità Montana Laghi Bergamaschi	17 minuti	13 marzo 2023
39. Responsabile U.O. Museo, Beni Ambientali, Biblioteca	Comunità montana della Valchiavenna	30 minuti	13 marzo 2023
40. Presidente, Direttore e Responsabile settore Patrimonio, Servizi interni, Vigilanza, Ambiente e Promozione Immagine	Parco Adda sud	28 minuti	14 marzo 2023
41. Responsabile U.O. Autorizzazioni ambientali, Biodiversità e Sostenibilità	Provincia di Pavia	24 minuti	15 marzo 2023
42. Responsabile servizio Parco Adamello e tutela ambientale	Comunità Montana di Valle Camonica	44 minuti	15 marzo 2023
43. Rappresentante	Sinistra e Ambiente di Meda	29 minuti	20 marzo 2023
44. Presidente	Comunità Montana Valsassina Valvarrone Val d'Esino e Riviera	18 minuti	21 marzo 2023
45. Responsabile settore Servizi al territorio	Comune di Quinzano d'Oglio	Risposta scritta	21 marzo 2023
46. Servizio Aree Protette, Energia, Rifiuti – settori ambiente e territorio, valutazione d'incidenza, gestione aree protette, autorizzazioni forestali e aree protette	Provincia di Cremona	45 minuti	22 marzo 2023
47. Direttore	PLIS Parco Agricolo Nord Est	20 minuti	22 marzo 2023

Ruolo	Ente	Durata	Data
48. Funzionario Pianificazione Territoriale e Ambiente	Provincia di Lodi	18 minuti	23 marzo 2023
49. Presidente e Direttore	Parco Nord Milano	45 minuti	24 marzo 2023
50. Coordinatore tecnico ufficio attività gestione verde pubblico, parchi e giardini	Comune di Varese	16 minuti	27 marzo 2023
51. Assessore Verde Pubblico e Manutenzioni	Comune di Lurate Caccivio	15 minuti	27 marzo 2023
52. Assessore e Presidente della Riserva Naturale Valle Bova, Dirigente Area Servizi al Territorio	Comune di Erba	35 minuti	30 marzo 2023
53. Sindaco	Comune di Manerba del Garda	8 minuti	4 aprile 2023

ALLEGATO 4. GLI STUDI DI CASO

4.1 Parco del Mincio⁴

Figura 11 - Il Parco del Mincio. Mantova: skyline da campo canoa (foto Alberto Brugnara)



Tabella 11 - Dati generali relativi al percorso di riorganizzazione del Parco del Mincio (Fonte: interviste effettuate)

Nome dell'Ente Parco	Parco del Mincio
Stato del percorso di riorganizzazione	Completato. piano di riorganizzazione e ampliamento approvati con legge regionale.
Percorso di accompagnamento regionale	Non richiesto
Numero aree protette incluse nell'ATE	35 (8 riserve naturali, 1 monumento naturale, 9 PLIS, 8 ZPS, 9 SIC)
Numero aree protette che hanno sottoscritto la convenzione	5
Numero PLIS che hanno presentato progetto di autonomia	9
Ampliamento del parco (in ha)	497
Estensione complessiva aggiornata	16.439 ha

⁴ Persone intervistate: Direttrice Parco del Mincio; Presidente Parco del Mincio; Assessore Ambiente-Comune di Borgocarbonara; Responsabile Area Tecnica-Comune di Borgocarbonara; Sindaco-Comune di Pomponesco; Responsabile Area Tecnica Comune di Pomponesco; Sindaco-Comune di Desenzano sul Garda.

Descrizione e cronologia dei fatti principali

L'ambito territoriale del Parco del Mincio si sviluppa lungo il corso dell'omonimo fiume, all'interno della provincia di Mantova e, per un breve tratto iniziale, della provincia di Brescia. L'ATE si estende nel territorio di 18 comuni situati in un territorio di grande varietà paesaggistica, compreso tra le sponde meridionali del Lago di Garda, le colline moreniche dell'Alto Mantovano e la Bassa Padana, a ridosso della confluenza con il fiume Po. Sotto il profilo ambientale, il territorio si distingue per la sua ricca biodiversità, comprendendo zone umide di alto pregio, come le riserve naturali Valli del Mincio e Vallazza, dove è attestata la presenza di numerosi aironi, falchi di palude e garzette e altre specie, faunistiche e floristiche, di interesse conservazionistico.

Negli anni, il Parco ha saputo ritagliarsi un importante ruolo nell'ambito dell'educazione ambientale anche grazie all'impegno di un nutrito numero di guardie ecologiche volontarie che operano a supporto del personale dell'ente, e attraverso la gestione di due Centri Visita presso Parco delle Bertone e all'interno del Museo Etnografico dei Mestieri del Fiume a Rivalta sul Mincio.

Il tema della riorganizzazione e razionalizzazione della gestione delle aree protette era presente già da prima del 2016; in particolare, a partire dalla *spending review* proposta con il decreto-legge 98 del 2011, l'Ente Parco si era impegnato a ridurre il budget ricevuto dai comuni, nell'ottica di attuare una progressiva razionalizzazione delle spese.

A giugno 2016 gli organi direttivi del Parco hanno preso parte alle audizioni svolte in Consiglio Regionale, indette con l'Assessorato all'Ambiente, Energia e Sviluppo sostenibile, volte a spiegare l'intento della manovra ed avviare il coinvolgimento degli Enti Parco. Dopo l'approvazione della legge regionale 28/2016, l'Ente Parco ha avviato una fase di dialogo con i parchi confinanti per definire di comune accordo i confini dell'ATE. Grazie agli incontri con il Parco dell'Oglio Sud e con il Parco dell'Alto Garda Bresciano, il Parco è riuscito a redigere velocemente una proposta condivisa di ridefinizione dei confini, che prevedeva l'accorpamento del Monumento di San Francesco situato sulle rive del lago di Garda, nel Comune di Desenzano del Garda (BS).

Nei primi mesi del 2019, ancor prima del termine del mandato, l'Ente Parco ha convocato un'assemblea per le elezioni del Presidente, evitando il rischio di una temporanea vacanza. Le elezioni hanno sancito la rielezione del Presidente uscente, il Dott. Maurizio Pellizzer assicurando continuità alla collaborazione con l'ente regionale. Il 30 aprile 2019, il Parco del Mincio ha inoltrato alla Giunta regionale la proposta di riorganizzazione e il programma di razionalizzazione dei servizi. Nel dicembre 2019, la Giunta regionale ha approvato il progetto di riorganizzazione presentato dall'Ente Parco, ed ha formalmente avviato il processo di costituzione dell'ATE. Nei primi mesi del 2020, l'Ente Parco ha avviato il dialogo non solo con gli amministratori locali già componenti della comunità, ma anche con rappresentanti potenzialmente interessati ad entrare a far parte dell'ATE del Mincio, come il Sindaco di Desenzano sul Garda. Nel marzo 2020 si è svolta la conferenza programmatica, cui hanno preso parte i legali rappresentanti dei territori dell'Ente Parco nonché i comuni interessati dal progetto di riorganizzazione, che ha ufficialmente approvato la proposta di ampliamento dei confini del Parco regionale da trasmettere a Regione Lombardia.

Con la legge regionale n. 11 del 2022 tale percorso è stato ufficialmente portato a termine, con l'approvazione da parte del Consiglio Regionale del progetto di ampliamento dei confini del Parco regionale del Mincio. Questo importante passo ha determinato l'integrazione, all'interno del Parco del Mincio, delle riserve naturali 'Garzaia di Pomponesco', 'Palude di Ostiglia', 'Isola Boscone', 'Complesso morenico Castellaro Lagusello', che era già gestito dall'Ente, e del monumento naturale 'Area umida di

San Francesco'. Il Parco del Mincio è il primo parco regionale ad avere completato il percorso di accorpamento previsto dalla l.r. 28/16.

Nel campo della valorizzazione del territorio, il Parco ha recentemente completato, con un ampio partenariato di aziende agricole locali, il Piano Integrato d'Area (PIA) "Valorizzazione del territorio dei Prati Stabili della Valle del Mincio", legato al Programma regionale per lo Sviluppo Rurale (PSR), finalizzato alla valorizzazione dell'habitat dei Prati Stabili e del Grana padano dei prati stabili come prodotto di origine protetta (DOP). Attraverso un secondo Piano Integrato d'Area, denominato "Terre e Acqua" e analogamente legato al Programma regionale per lo Sviluppo Rurale (PSR), è stato inoltre favorito il rafforzamento delle infrastrutture verdi presenti nell'ATE.

Nell'ambito della promozione e tutela ambientale dell'ATE, grazie alla collaborazione della Regione Lombardia, il Parco è attualmente impegnato in due importanti interventi orientati, da un lato, alla promozione del turismo sostenibile e, dall'altro, alla salubrità delle acque lacustri: la realizzazione del tratto lombardo della Ciclovia turistica nazionale Sole, da Moglia a Monzambano e Ponti sul Mincio, e la tutela e il risanamento dei laghi di Mantova mediante opere idro-morfologiche e l'attivazione di un battello spazzino che opererà nelle Valli del Mincio e sul Lago Superiore.

Gli attori del processo di policy

Gli attori che hanno preso parte al processo di riorganizzazione dell'ATE del Mincio hanno dimostrato mediamente una buona predisposizione al dialogo e alla ricerca di un compromesso. Fin dall'inizio, l'Ente Parco ha svolto un ruolo di promotore della riforma, disposto a spiegare le ragioni dell'intervento sul territorio. Al fianco dell'Ente Parco come alleati, un folto gruppo di amministratori locali, tra cui i rappresentanti dei Comuni di Borgocarbonara, Desenzano sul Garda, Pomponesco, ne ha sostenuto gli intenti percependo i vantaggi di un potenziale accorpamento dei propri territori sotto la *governance* dell'Ente Parco. Le principali associazioni ambientaliste presenti sul territorio, ItaliaNostra, WWF e Legambiente, sono rimaste sullo sfondo, senza manifestare dissenso né supportando pubblicamente il processo di riorganizzazione, ma continuando a collaborare con l'Ente Parco su progetti di educazione e sensibilizzazione ambientale. Diversa, invece, è stata la posizione degli enti gestori dei PLIS. Gli enti gestori hanno optato per mantenere l'autonomia gestionale per tre anni, presentando una proposta scritta alla Giunta. Nonostante ciò, tali attori non hanno svolto un ruolo di 'oppositori', dimostrando un tiepido scetticismo senza alcuna manifestazione di dissenso, limitandosi a preservare l'autonomia gestionale. Un'eccezione riguarda i PLIS di Castiglione delle Stiviere che, pur avendo mantenuto l'autonomia gestionale, ha firmato un convenzionamento con l'Ente Parco per permettere alle guardie ecologiche di realizzare attività di vigilanza e di educazione ambientale, essendo il PLIS all'interno del SIC in gestione al Parco del Mincio.

Tabella 12 - Gli attori del processo di policy: alleati e oppositori

Attori/ruolo	Alleati (sostengono il processo di riorganizzazione o cmq non si oppongono)	Oppositori (non sostengono il processo di riorganizzazione)
Politici	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente Ente Parco - Comuni gestori di riserve e monumenti naturali (Borgocarbonara, Desenzano sul Garda, Pomponesco, Viadana) - Comuni gestori di PLIS (Castiglione delle Stiviere) 	<ul style="list-style-type: none"> - Comuni gestori di PLIS (Solferino, Medole, Pegognaga, Quistello, Casalmaggiore, Sermide, Suzzara, comitato di gestione c/o Comune di Desenzano d/G)
Burocrazie	<ul style="list-style-type: none"> - Struttura Ente Parco - Uffici tecnici comuni aderenti 	<ul style="list-style-type: none"> - Funzionari dei PLIS che hanno mantenuto l'autonomia
Associazioni	<ul style="list-style-type: none"> - ItaliaNostra - WWF - Legambiente - Confagricoltura - Coldiretti 	
Imprese	<ul style="list-style-type: none"> - Produttori locali (agricoltori, allevatori e aziende casearie per la produzione del Grana Padano dei prati stabili) 	

Gli ostacoli e i fattori di successo

Il processo di attuazione della riforma nell'ATE del Mincio, pur non facendo registrare battute d'arresto significative, ha incontrato qualche difficoltà operativa legata al passaggio di consegne nella gestione dei PLIS da comunità locali all'Ente Parco. Nello specifico, i Comuni gestori dei PLIS hanno manifestato il timore di dover soddisfare standard ambientali e gestionali più restrittivi una volta entrati a far parte del Parco.

Nonostante ciò, tre principali fattori di successo hanno inciso sulla rapida ed efficace attuazione della riforma nell'ATE del Mincio. In primo luogo, il Presidente dell'Ente Parco, forte della sua consolidata esperienza in ambito di fusioni comunali, ha dimostrato di possedere risorse conoscitive e capacità relazionali decisive nel coordinamento e dialogo con comunità, associazioni ed enti locali. Grazie alla passata esperienza da amministratore locale nel territorio dell'ATE, come sindaco di Monzambano (MN) e consigliere provinciale, il presidente del Parco è riuscito a far leva sulla fitta rete relazionale e a canali di comunicazione diretti che hanno facilitato il processo di convenzionamento e accorpamento. Il Presidente ha rappresentato un vero e proprio leader di processo, capace di guidare e coordinare le parti in gioco attingendo dal proprio patrimonio esperienziale e conoscitivo.

Un secondo fattore abilitante riguarda la preesistenza di un Contratto di Fiume, sottoscritto a partire dal 2016 da gran parte degli enti e delle associazioni ambientaliste situate nell'ATE grazie al coordinamento del Parco del Mincio, avente funzione di soggetto responsabile. Attraverso il contratto, oltre 70 attori locali hanno consolidato la propria collaborazione, dando corpo alla condivisa sensibilità riguardo temi quali il miglioramento della qualità delle acque, la salvaguardia della biodiversità e la riqualificazione ambientale del Mincio. Allo stesso tempo, il contratto si è dimostrato un importante strumento di pianificazione e dialogo che ha permesso ai soggetti di iniziare a confrontarsi sul tema della gestione e riorganizzazione delle aree protette.

La capacità da parte degli amministratori locali di comprendere i potenziali vantaggi gestionali dell'accorpamento ha rappresentato il terzo fattore di successo per l'attuazione della riforma. Nel corso delle prime riunioni di avvicinamento per la formulazione del progetto di riorganizzazione diversi Comuni, tra cui Borgocarbonara e Desenzano, hanno fin da subito intravisto la possibilità di poter attingere alle competenze dell'Ente Parco per supplire alla carenza di risorse interne da destinare alla gestione di riserve naturali e SIC. Tale consapevolezza ha inciso sui tempi di convenzionamento e sulla successiva collaborazione nella gestione di aree. Inoltre, il Parco ha saputo far leva sulla denominazione d'origine dei prodotti locali, come il Grana Padano dei prati stabili, per convincere allevatori e agricoltori riguardo i benefici commerciali e ambientali di un'estensione della tutela dell'Ente Parco.

Conclusioni

Il Parco del Mincio ha portato a termine con successo il processo di riorganizzazione senza tuttavia riuscire a integrare i PLIS nel percorso. Regione ed Ente Parco potrebbero riavviare il dialogo con i comuni gestori dei PLIS per rafforzare l'impatto della riorganizzazione, facendo leva sulle potenzialità in termini di efficienza gestionale e di valorizzazione delle comunità locali, anche attraverso opportunità ulteriori di comunicazione e coinvolgimento attivo. Un nodo da affrontare riguarda il valore politico e simbolico che i comuni attribuiscono ai PLIS. Individuare e attivare meccanismi di gestione congiunta e di riconoscimento, per non privare gli enti locali di aree dal forte valore attrattivo, potrebbe facilitare il processo di convenzionamento. A titolo esemplificativo, mantenere nella denominazione di PLIS il nome del comune di appartenenza potrebbe rappresentare un gesto non soltanto simbolico per mantenere la connotazione 'territoriale' delle aree in questione.

4.2 Parco dei Colli di Bergamo⁵

Figura 12 - Parco dei Colli di Bergamo (immagine da internet)



Tabella 13 - Dati generali relativi al percorso di riorganizzazione del Parco dei Colli di Bergamo (Fonte: interviste effettuate)

	Parco dei Colli di Bergamo
Stato del percorso di riorganizzazione	Piano di riorganizzazione e ampliamento approvati con legge regionale.
Percorso di accompagnamento regionale	Non richiesto
Numero aree protette incluse nell'ATE	12 (1 riserva naturale, 1 monumento naturale, 7 PLIS, 3 SIC)
Numero aree protette che hanno sottoscritto la convenzione	3
Numero PLIS che hanno presentato progetto di autonomia	2
Ampliamento del parco (in ha)	343
Estensione complessiva	5.028 ha

⁵ Persone intervistate: Direttrice Parco dei Colli di Bergamo; Presidente Parco Colli di Bergamo; Assessora-Verde Pubblico Comune di Bergamo.

Descrizione e cronologia dei fatti principali

L'ambito sotto tutela del Parco dei Colli di Bergamo comprende 11 comuni bergamaschi compresi tra le pendici delle Prealpi orobiche e l'alta pianura a ridosso del capoluogo. Caratterizzato da una forte presenza antropica ma anche da una buona conservazione della biodiversità, il parco alterna orti, filari e frutteti a praterie aride e colline boschive. A livello agronomico, le latifoglie rappresentano il carattere distintivo del parco, estendendosi per oltre 2300 ettari di superficie. Il castagno, la robinia e il carpino nero nelle aree boschive lasciano spazio ai nocioleti e al sambuco nel sottobosco. Negli ultimi decenni, la crescente pressione urbanistica ha tolto spazio alle aree agricole; ciononostante l'attività di tutela e controllo svolta dall'Ente Parco ha permesso di limitare il consumo di suolo rispetto ad altre aree del bergamasco ed oggi alcune colture cerealicole stanno riacquistando spazio. Nelle aree sotto tutela dell'Ente Parco, il consumo di suolo negli ultimi decenni si è fermato al 9%, un dato nettamente inferiore rispetto ai comuni dove vige il tradizionale sistema di tutela.

Il Parco si è contraddistinto per vivacità di attività di comunicazione e sensibilizzazione sul tema della biodiversità, avviando numerose iniziative di educazione ambientale in collaborazione con altri parchi confinanti. Tra le più recenti, si annovera il progetto Blioblitz, co-gestito con il Parco delle Orobie Valtellinesi, dedicato alla tutela della biodiversità in habitat alpini e prealpini. Seppur con alcuni ritardi, il percorso di attuazione della legge è stato portato avanti attraverso la collaborazione di tutti gli amministratori locali della Comunità dell'Ente Parco, delle associazioni ambientaliste e di categoria. In fase di formulazione della riforma l'Ente Parco ha presentato alcune osservazioni tecniche sui criteri di assegnazione e definizione dei confini degli ATE, accettando successivamente di attuare quanto stabilito dalla Regione. Di comune accordo con il Parco dell'Adda Nord, il Parco dei Colli ha accolto la richiesta del PLIS 'del basso corso del fiume Brembo' di entrare a far parte del proprio ATE.

Nel 2017, con le delibere di Giunta n. 6735/2017 e n. 7357/2017, i PLIS del 'Monte delle Valli d'Argon', 'Del Malmera, dei Montecchi e del Colle degli Angeli', gestiti rispettivamente dal Comune di Carobbio e dal Comune di San Paolo d'Argon, hanno ottenuto il mantenimento dell'autonomia gestionale. In accordo con l'Ente Parco, anche una delegazione del WWF Lombardia ha deciso di mantenere l'autonomia gestionale dell'oasi della riserva naturale della Valpredina⁶. Nel dicembre 2020 il programma di riorganizzazione e razionalizzazione del parco è stato approvato dalla Giunta regionale.

Nello stesso periodo, l'Ente Parco e il Comune di Bergamo hanno deciso di avviare in accordo con la Regione un progetto sperimentale di valorizzazione boschiva nelle proprietà private, orientato alla messa in sicurezza degli spazi.

Nel 2022, con la legge regionale n. 15, i confini del parco sono stati ampliati, grazie all'integrazione del monumento naturale Valle del Brunone (Comune di Berbenno), una porzione del PLIS Madonna dei Campi (Comune di Bergamo) e una porzione del PLIS Naturalserio (Comune di Ranica). Inoltre, il Parco ha ulteriormente ampliato i propri confini all'interno dei comuni di Valbrembo e Ranica.

⁶ La Riserva di Valpredina trae origine dalla donazione dei coniugi Enzo e Lucia Bardoneschi che nel 1983 donarono la proprietà al WWF Italia. Il territorio della Riserva naturale è divenuto SIC nel 2008 e successivamente Zona Speciale di Conservazione (ZSC) e quindi a tutti gli effetti un'area della Rete Natura 2000 in Europa.

Gli attori del processo di policy

Nonostante abbia espresso inizialmente alcune perplessità riguardo i criteri di definizione dei confini dell'ATE, il Parco dei Colli di Bergamo ha dimostrato fin da subito interesse a portare a termine il processo di riorganizzazione avviato con la legge 28. Grazie all'attività di coordinamento dell'Ente Parco, un gruppo di enti locali e comunità montane ha accettato di aderire alla riforma, accettando il convenzionamento o l'integrazione. A titolo esemplificativo, la Comunità montana Valle Imagna ha accettato di trasferire la gestione del monumento della Valle del Brembo. Il Comune capoluogo, Bergamo, ha accettato di integrare il PLIS della Madonna dei Campi al Parco dei Colli. In base alle interviste effettuate, anche alcune aziende agricole locali e allevatori hanno ben accolto l'integrazione di alcune aree agricole nel territorio gestito dal Parco, cogliendo la possibilità di fare rete e promuovere più efficacemente i prodotti tipici del territorio.

Attori del terzo settore, tra cui una delegazione del WWF Lombardia, hanno deciso di comune accordo con l'Ente Parco di mantenere l'autonomia gestionale delle aree protette da loro gestite. Più esiguo è il fronte degli attori che non hanno supportato il processo di riorganizzazione e ampliamento dei confini del Parco. Tra questi vi sono gli enti gestori di aree che hanno optato per il mantenimento dell'autonomia gestionale dei loro PLIS, tra cui i comuni di Carobbio, San Paolo d'Argon e Stezzano.

Tabella 14 - Gli attori del processo di policy: alleati e oppositori

Attori/ruolo	Alleati (sostengono il processo di riorganizzazione o cmq non si oppongono)	Oppositori (non sostengono il processo di riorganizzazione)
Politici	<ul style="list-style-type: none">- Comuni della comunità del Parco- Comunità montane (Valle Imagna)	<ul style="list-style-type: none">- Comuni (Carobbio, San Paolo d'Argon)
Burocrazie	<ul style="list-style-type: none">- Struttura Ente Parco	<ul style="list-style-type: none">- Funzionari dei PLIS che hanno mantenuto l'autonomia
Associazioni	<ul style="list-style-type: none">- Associazioni ambientaliste locali- Associazioni venatorie e piscatorie- Associazioni di promozione del Territorio- Fornitori di servizi Turistici presenti all'interno del Parco	
Imprese	<ul style="list-style-type: none">- Aziende agricole	

Gli ostacoli e i fattori di successo

Il processo di riorganizzazione e razionalizzazione dell'ATE dei Colli di Bergamo, seppur caratterizzato da un decorso relativamente agevole, ha incontrato alcuni ostacoli. Un primo fattore ostacolante di carattere politico riguarda il timore dei PLIS di dover limitare la propria 'sovranità', accettando di rinunciare all'autonomia gestionale e potestà territoriale. Alcuni PLIS temono infatti che entrare a far parte del Parco implichi la cancellazione di istituti di tutela autonomi, riconosciuti e apprezzati dalle comunità, considerati dagli amministratori locali come parte integrante del patrimonio ambientale e culturale del territorio. Un secondo ostacolo, così come spiegato dall'Assessora al Verde del Comune di Bergamo, è legato al fatto che alcuni operatori pensano che l'aggregazione al parco comporti regole più restrittive in termini di standard agricoli da rispettare; per questo è stato necessario un percorso di discussione e confronto con questi attori. Inoltre, secondo la Direttrice, alcuni gestori dei PLIS hanno temuto di dover affrontare l'iter

burocratico e amministrativo previsto per rendere effettiva l'aggregazione all'Ente Parco. Un terzo ostacolo riguarda la carenza di risorse economiche e di personale dall'Ente Parco che si riverbera sulla capacità di progettazione, gestione e manutenzione delle aree aggregate all'ente. Secondo il Presidente e la Direttrice, il personale dell'ente, composto da 7 persone, non è sufficiente a presidiare le varie attività, tra cui la manutenzione del territorio più ampio, le procedure autorizzatorie, le crescenti richieste per attività di educazione ambientale. Queste lacune peraltro non possono essere compensate dalla partecipazione ai fondi PNRR in quanto i parchi regionali non possono accedervi, se non per investimenti in conto capitale che prevedono un grosso investimento iniziale.

Un fattore che invece ha favorito il percorso di aggregazione è la presenza sul territorio del 'Tavolo dell'agricoltura' presieduto dal Comune di Bergamo e composto da Parco dei Colli di Bergamo, Camera di Commercio, Coldiretti Bergamo, Confagricoltura Bergamo, Slow Food e altre associazioni del terzo settore legate all'agricoltura e al consumo sostenibile. Così come spiegato dalla Direttrice del Parco, il Tavolo ha rappresentato un'arena di dialogo informale dove si è riusciti a far comprendere alle associazioni agricole i benefici di un ampliamento delle aree gestite dall'Ente Parco. Come afferma un intervistato, all'interno del tavolo *'gli agricoltori hanno capito che lo sviluppo agricolo poteva andare di pari passo con la tutela ambientale'*, e che il passaggio di gestione all'Ente Parco avrebbe potuto preservare le colture sostenibili e promuovere le produzioni locali. Un esempio è il recente avvio all'interno della sede del Parco dei Colli di Bergamo del mercato dei produttori locali, che ogni weekend attira un buon numero di turisti fruitori oltre ai residenti nei comuni della comunità. Un altro fattore che, secondo gli intervistati, ha avuto un impatto positivo sul percorso di aggregazione risiede nella continuità dei mandati del comune di Bergamo, principale socio dell'Ente Parco, che ha permesso di consolidare rapporti di fiducia con le comunità locali. La fiducia ha svolto un ruolo chiave soprattutto in fase iniziale, quando il personale dell'Ente Parco e il Comune di Bergamo si sono trovati a dover spiegare la logica e i benefici dell'integrazione a proprietari, produttori e piccoli comuni.

Conclusioni

Il processo di riorganizzazione nell'ATE dei Colli di Bergamo, avvenuto con successo, ha evidenziato l'importanza della presenza di tavoli di collaborazione preesistenti se pure non direttamente collegati ai temi della riforma, come il Tavolo dell'agricoltura di Bergamo, per supportare un dialogo proficuo con gli attori del territorio e generare fiducia a partire dall'esistenza di interazioni costanti. Un suggerimento che deriva da questa esperienza è pertanto quello di creare canali di collaborazione, formali e informali, su temi rilevanti per gli attori in gioco (il tema del consumo del suolo potrebbe essere tra questi) al fine di riavvicinare gli attori che al momento hanno optato per scelte 'autonomistiche'.

4.3 Parco del Serio⁷

Figura 13 - Il Parco del Serio (immagine dal sito web dell'Ente Parco).



Tabella 15 - Dati generali relativi al percorso di riorganizzazione del Parco del Serio (Fonte: interviste effettuate)

Ente Parco	Parco del Serio
Stato del percorso di riorganizzazione	Ampliamento approvato con legge regionale. Piano di riorganizzazione approvato dalla Regione ma non ancora completato per mancanza delle convenzioni con alcuni degli Enti locali (PLIS e RN)
Percorso di accompagnamento regionale	Realizzato (avviato)
Numero aree protette incluse nell'ATE	18 (6 riserve naturali, 8 PLIS, 4 SIC)
Numero aree protette che hanno sottoscritto la convenzione	3
Numero PLIS che hanno presentato progetto di autonomia	2
Ampliamento del parco (in ha)	94
Estensione complessiva	7.608 ha

⁷ Persone Intervistate: Presidente Parco del Serio; Direttore Parco del Serio; Responsabile Settore Ecologia Parco del Serio; Capo Servizio Tecnico Difesa Ambiente Tutela Suolo-Provincia di Cremona; Responsabile Gestione Aree Protette-Provincia di Cremona.

Descrizione

L'Ambito Territoriale Ecosistemico del Serio è caratterizzato da un'alternanza di zone agricole, prati e boschi, e si sviluppa lungo gli argini dell'omonimo fiume, nel territorio di 28 comuni del bergamasco e del cremonese. Le Province di Bergamo e Cremona, insieme ai Comuni situati nell'ATE e a rappresentanti di associazioni locali (ambientaliste, agricole e produttive, venatorie e piscatorie, di promozione del territorio e dei fornitori di servizi turistici), costituiscono la Comunità del Parco del Serio. Il territorio si distingue oltre che per le peculiarità naturalistiche anche per un importante patrimonio storico-architettonico risalente al Basso Medioevo. Nel XIV secolo il territorio del Serio era per gran parte dominato dai Colleoni, una nobile famiglia di stirpe longobarda e fede politica ghibellina. Preoccupata per le continue incursioni di casate guelfe limitrofe, in primis i Visconti di Milano, la famiglia Colleoni si dotò di una fitta rete di castelli e fortezze per presidiare e difendere l'area del Serio, dal Castello di Malpaga alla Rocca di Romano di Lombardia. Tale patrimonio storico-architettonico è oggi parte integrante dell'ATE del Serio e rappresenta una preziosa risorsa per il turismo locale. A ciò si aggiunge il sistema delle casine, alcune di queste fortificate e fatte risalire proprio all'epoca colleonesca.

Per ricostruire il processo di riorganizzazione dell'ATE del Serio, è utile partire dal contesto gestionale immediatamente antecedente all'entrata in vigore della legge regionale 28/2016, quando i consolidati equilibri gestionali e di distribuzione delle risorse vengono meno. Dal 2012 in poi, infatti, la Provincia di Cremona ha dovuto fare i conti con un progressivo taglio del budget dedicato alla manutenzione e monitoraggio dei PLIS.

Nel 2016, nell'ottica di attuare la riforma, l'Ente Parco ha coinvolto la Comunità per redigere un piano di riorganizzazione e razionalizzazione condiviso. Per definire i confini della macroarea il Parco ha avviato un processo di dialogo con i parchi confinanti, condividendo il materiale e arrivando a un risultato pratico: la condivisione di uno strumento per le funzioni paesaggistiche dei parchi (sportello telematico polifunzionale), oltre alla definizione dei confini. Parallelamente, fin dalla fase di formulazione della proposta di legge, la Provincia di Cremona ha presentato delle osservazioni tecniche alla Commissione VIII della Regione, non condividendo la ratio della riforma.

Grazie al finanziamento garantito dalla Regione per favorire l'attuazione della riforma (48 mila euro per tre anni), il parco ha effettuato alcuni interventi infrastrutturali, come opere ciclopedonali, manutenzione di fontanili nei PLIS e redazione di manuali di gestione del verde per i comuni. Contemporaneamente, il Parco ha avviato delle collaborazioni con aziende locali interessate alla piantumazione di nuove piante. Altri attori privati hanno deciso di trasferire la gestione di proprie strutture all'ente, come la Galbani che ha donato e ceduto in comodato d'uso due centri parco per ospitare attività di educazione ambientale.

Al momento in cui si scrive, la proposta di riorganizzazione è in fase di istruttoria, poiché l'Ente Parco, la Provincia di Cremona, il Comune di Caravaggio e due comuni, Crema e Soresina, non sono riusciti a trovare un accordo riguardo il passaggio di consegne nella gestione di alcune aree protette, tra cui due PLIS (PLIS del Moso e PLIS di Ariadello), la Riserva Naturale di Fontanile di Brancaleone di Caravaggio e la Riserva naturale della Melotta. Nel tentativo di trovare un accordo, l'Ente Parco ha richiesto l'accompagnamento da parte della Regione per facilitare il dialogo con la Provincia di Cremona e gli enti locali (Soresina, Crema e Caravaggio). L'unico audit con le parti in gioco, tenutosi ad aprile 2020 con il supporto della Regione, seppur concluso con esiti promettenti, non è stato risolutivo. Diversamente, il 'Serio Nord' ha accettato di entrare parzialmente a far parte dell'Ente Parco e i 3 PLIS dei 'Fontanili di Capralba, Cologno al Serio e Serio Morto' hanno accettato il convenzionamento. Con la legge regionale n. 19 del 2022 è stata

ufficialmente approvata in Consiglio l'integrazione parziale di un PLIS, situato nei comuni di Pedrengo e Seriate, all'interno dell'ATE del Parco del Serio.

Gli attori del processo di policy

L'Ente Parco del Serio ha svolto un ruolo attivo di informazione della comunità riguardo le implicazioni della riforma, che è stata accolta favorevolmente da alcuni enti, mentre altri hanno dimostrato maggiori perplessità o si sono schierati apertamente in opposizione. Alcuni enti locali hanno condiviso la proposta del Consiglio Regionale, accettando l'ampliamento territoriale dell'ATE del Serio nel proprio territorio. Tra questi, i Comuni di Covo, Pedrengo e Seriate che, attraverso la modifica dei confini del PLIS del Serio Nord, hanno dato modo al Parco di estendere la propria tutela su 94 he dal prezioso valore naturalistico. Altri enti locali, tra cui i Comuni di Crema, Soresina e Caravaggio, hanno dimostrato alcune perplessità riguardo la logica del processo di riorganizzazione, rinunciando a trasferire la gestione di PLIS e aree protette all'Ente Parco. Anche la Provincia di Cremona si è opposta al processo di riorganizzazione, non accettando di trasferire all'Ente Parco la gestione di due ZSC (Cave Danesi e Naviglio di Melotta). Le associazioni ambientaliste e venatorie non hanno espresso una posizione particolare rispetto al percorso.

Tabella 16 - Gli attori del processo di policy del Parco del Serio: alleati e oppositori

	Alleati (sostengono il processo di riorganizzazione o non si oppongono)	Oppositori (non sostengono il processo di riorganizzazione)
Politici	- Comuni (Covo, Pedrengo, Seriate)	- Provincia di Cremona - Comuni (Crema, Soresina, Caravaggio)
Burocrazie	- Struttura Ente Parco	- Funzionari della Provincia di Cremona
Associazioni	- Associazioni ambientaliste locali - Associazioni venatorie	
Imprese	- Galbani	

Gli ostacoli e i fattori di successo

Il processo di riorganizzazione nell'ATE del Serio ha dovuto affrontare alcune problematiche di carattere politico e organizzativo. Fin dalla fase di formulazione, la Provincia di Cremona ha espresso le proprie perplessità riguardo la logica e gli strumenti attuativi della riforma, esplicitando il proprio parere attraverso la presentazione di osservazioni tecniche. In primo luogo, i dubbi manifestati dai funzionari della Provincia erano legati all'eventualità di dover cedere beni e personale all'Ente Parco, una volta accettato il trasferimento gestionale di siti e aree Natura 2000. Tale timore è amplificato dal fatto che, così come spiegato da funzionari della Provincia intervistati, negli ultimi anni l'ente ha dovuto affrontare consistenti tagli di risorse e personale, che hanno reso il lavoro di gestione e coordinamento sempre più dipendente da progetti o finanziamenti esterni. In secondo luogo, la Provincia ha intravisto nell'operato della Regione il tentativo di far passare 'in sordina' la riforma, senza informare e dialogare preventivamente con gli enti e le unità gestionali interessate. Un approccio che, secondo la Provincia, si sarebbe rivelato controproducente tanto in fase di definizione dei confini delle macroaree quanto nel processo di convenzionamento, quando la Provincia ha deciso di rifiutare le proposte di accorpamento e trasferimento gestionale poiché non adeguatamente informata.

La seconda problematica è legata all'insufficienza di risorse interne all'Ente Parco che nel tempo ha reso difficoltosa la preparazione e redazione dei progetti e la gestione delle attività di educazione ambientale. Negli ultimi anni, l'ufficio 'segreteria e affari generali' dell'ente ha visto ridurre di due unità il proprio personale, indebolendo la capacità di partecipare a bandi di finanziamento e di redigere proposte progettuali ben strutturate. Inoltre, la rigidità dello stanziamento regionale dedicato ad attività di educazione ambientale ha fatto sì che il Parco, nonostante le numerose richieste pervenute, non abbia potuto soddisfare la domanda crescente se non individuando collaboratori esterni (guide ambientali). La scarsità di risorse si riverbera sulla possibilità di dedicare tempo adeguato alla raccolta degli indicatori di monitoraggio, considerata tanto dispendiosa in termini di energie e di tempo quanto potenzialmente 'molto utile' per redigere un piano di gestione dettagliato e consapevole.

Tra i fattori di successo, è da sottolineare la presa di coscienza, da parte di amministratori e comunità locali, che il parco potesse garantire un valore aggiunto per la manutenzione dei territori. Come spiegato dalla Direttrice e da un funzionario dell'Ente Parco, nella comunità è emersa la diffusa consapevolezza sui benefici gestionali che l'accorpamento al parco avrebbe comportato: *'Con la legge 28, siamo stati abilitati a intervenire su nuovi territori. Siamo diventati un punto di riferimento, le comunità riconoscono la nostra capacità ed esperienza nel preservare la tutela ambientale'*. Facendo leva sulla possibilità di potersi affidare alle competenze dell'Ente Parco, i comuni di Covo, Pedrengo e Seriate hanno intravisto nella riforma un'opportunità di efficientamento gestionale e razionalizzazione delle risorse.

Conclusioni

Il percorso di riorganizzazione del Parco del Serio è solo parzialmente concluso. Per riavviare il processo di convenzionamento, un primo nodo da sciogliere riguarda le dinamiche di collaborazione con la Provincia di Cremona. Quest'ultima, facente parte della Comunità del Parco, ha posto delle obiezioni di processo più che di contenuto (mancato coinvolgimento fin dalle fasi iniziali del percorso di riforma). Si potrebbe pertanto tentare di recuperare il dialogo con la Provincia e gli altri Comuni individuando adeguate modalità di incentivazione, sia di tipo economico sia gestionale sia, se necessario, di tipo simbolico per facilitare il definitivo passaggio di aree e siti natura 2000 nel perimetro dell'Ente Parco. Inoltre, l'individuazione di nuove modalità – anche di compartecipazione – per la realizzazione di iniziative di educazione ambientale potrebbe consentire a tutti gli enti coinvolti di soddisfare in modo qualificato la crescente domanda di educazione ambientale da parte del territorio.

4.4 Parco delle Orobie Valtelinesi⁸

Figura 14 - Il Parco delle Orobie Valtelinesi (immagine tratta dal sito istituzionale dell'Ente Parco)

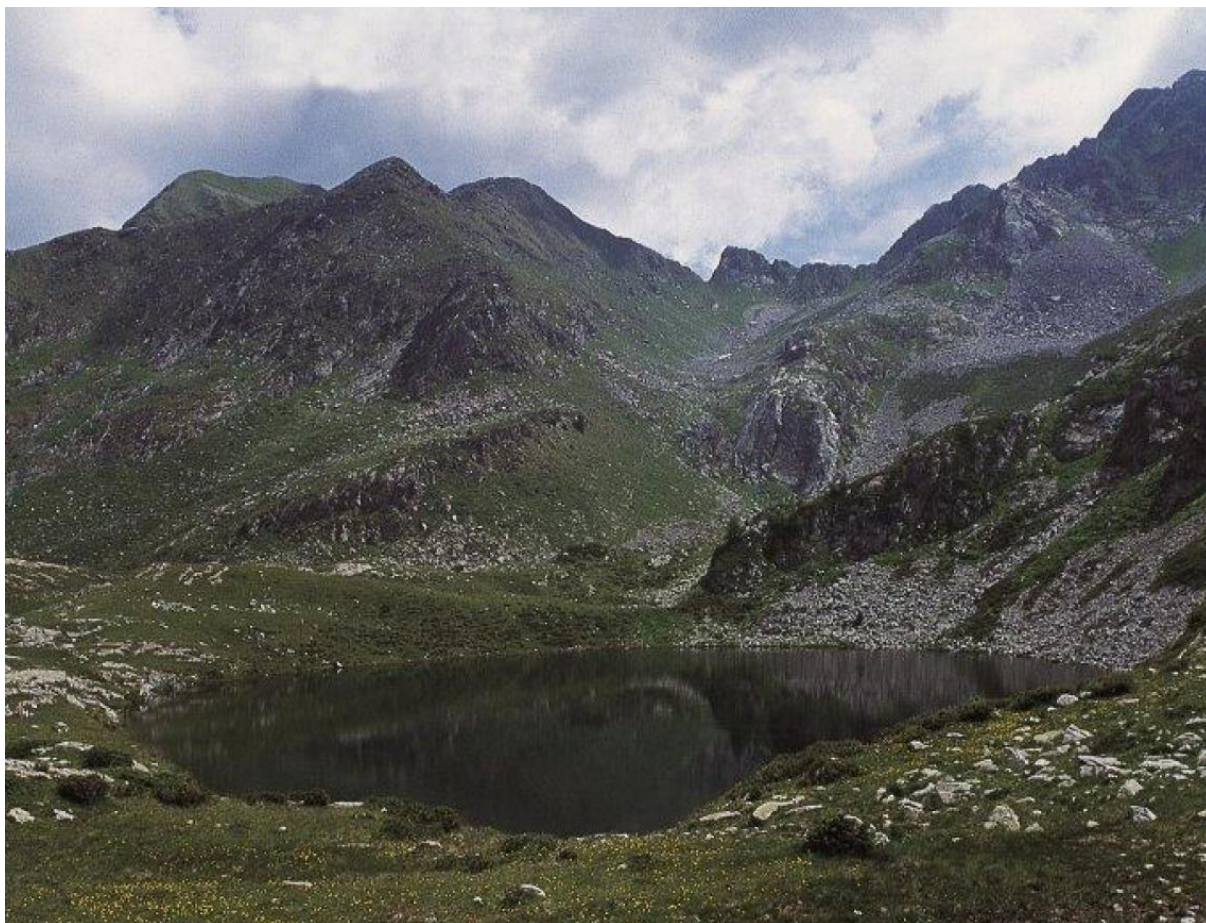


Tabella 17 - Dati generali relativi al percorso di riorganizzazione del Parco delle Orobie Valtelinesi (Fonte: interviste effettuate)

Ente	Parco delle Orobie Valtelinesi
Stato del percorso di riorganizzazione	Progetto di riorganizzazione in preparazione
Percorso di accompagnamento regionale	richiesto
Numero aree protette incluse nell'ATE	55 (7 riserve naturali, 2 monumenti naturali, 3 PLIS, 9 ZPS, 34 SIC)
Numero aree protette che hanno sottoscritto la convenzione	0
Numero PLIS che hanno presentato progetto di autonomia	3
Ampliamento del parco (in ha)	0
Estensione complessiva	44.000 ha

⁸ **Persone intervistate:** Presidente Parco delle Orobie Valtelinesi; Responsabile tecnico-amministrativo Parco delle Orobie Valtelinesi; Responsabile U.O. Museo, Beni Ambientali, Biblioteca (Comunità montana della Valchiavenna).

Descrizione

L'ATE delle Orobie Valtellinesi si estende nel versante settentrionale dell'omonima catena montuosa, nel territorio di 25 comuni della Provincia di Sondrio. Da secoli zona dalla forte vocazione agricola e di transito commerciale, grazie all'antica via Priula, durante il primo conflitto mondiale le Orobie Valtellinesi balzarono alle cronache nazionali per la così detta 'linea Cadorna' che segnava la frontiera nord lungo la quale si fronteggiavano italiani e austriaci. Il Parco racchiude 14 valli montuose, dalla Val Lesina alla Val Coronella, ognuna diversa dall'altra in termini di patrimonio ecosistemico e biodiversità. A bassa quota, boschi di latifoglie si alternano a laghetti e ruscelli, mentre sulle cime si susseguono ripide rupi di rocce silicee e, poco più in basso, ghiaioni generati dall'erosione delle rocce. Nelle vallette nivali, piccole conche situate ai piedi delle cime, vigono condizioni climatiche simili a quelle artiche e la vegetazione è caratterizzata dal salice erbaceo e da alcuni fiori come l'Arenaria bifora. Ad alta quota i cieli ospitano uccelli di rara bellezza come la pernice bianca, l'aquila reale e il fringuello alpino, mentre sulle cime si inerpicano gli stambecchi (www.parcorobievalt.com). Oggi il Parco delle Orobie Valtellinesi è considerato un fiore all'occhiello nell'ambito dell'educazione ambientale in area alpina, ospitando circa 200 scolaresche l'anno per attività formative all'aria aperta e negli spazi dell'ecomuseo della Valgerola.

Sotto il profilo della tutela ambientale, l'ATE delle Orobie Valtellinesi si caratterizza per complessità. Al suo interno ricadono 7 Riserve Naturali, 2 Monumenti Naturali, 3 PLIS, 10 ZPS e ben 34 SIC. All'interno dell'ATE, il Parco delle Orobie Valtellinesi, così come il Parco delle Orobie Bergamasche, gode attualmente della sola tutela regionale, non essendo catalogato come 'parco naturale' all'interno dell'EUAP del Ministero dell'Ambiente. Nonostante circa 6000 ettari all'interno del Parco presentino i requisiti necessari per entrare a far parte dell'EUAP, essendo chiusi alla caccia e possedendo un patrimonio significativo in termini di biodiversità, la distribuzione a macchia di leopardo di tali aree impedisce di soddisfare i regolamenti regionali previsti per ottenere il riconoscimento di parte del Parco delle Orobie Valtellinesi come 'parco naturale'. Dal punto di vista organizzativo, la riforma avviata nel 2016 ha affidato la gestione dell'ATE delle Orobie Valtellinesi all'omonimo Ente Parco, istituito nel 1989, interamente finanziato da Regione Lombardia e composto da 4 figure tecnico-amministrative. La governance del Parco prevede una comunità composta da Provincia di Sondrio, Comunità Montana Valtellina di Morbegno, Comunità Montana Valtellina di Sondrio e la Comunità Montana Valtellina di Tirano. In tale complesso quadro amministrativo-gestionale, la riforma non ha ancora completato il suo processo di attuazione. In fase di definizione dell'ATE, la collaborazione con la Regione e il confinante Parco dell'Adamello ha portato a ridisegnare i confini orientali in maniera condivisa, con la cessione al parco dell'Adamello dei siti situati nel comune di Livigno. Parallelamente, il dialogo con gli enti gestori dei 3 PLIS inclusi nell'ATE (Trianga, Della Bosca e Incisioni rupestri di Grosio), ha portato alla scelta consensuale di conservare l'autonomia gestionale. Più problematico, invece, si è rivelato il processo di integrazione delle 6 riserve e dei 2 monumenti naturali inclusi nell'ATE. Nel 2019, gli incontri tenutisi tra gli organi direttivi dell'Ente Parco e i rappresentanti politici di Valmasino (gestore della riserva 'Val Mello' con il supporto di ERSAF) e della Comunità montana della Valchiavenna (gestore della riserva 'Marmitte dei Giganti'), sono conclusi in un nulla di fatto. Un destino simile hanno avuto gli incontri con il Comune di Postalesio e con la comunità montana della Valtellina di Sondrio (gestore della riserva dei Voltighi). Nello stesso periodo, la Comunità montana dell'Alta Valtellina, gestore della riserva di Paulaccio di Oga, ha espresso la sua preferenza per un trasferimento gestionale al Parco dello Stelvio, stoppando sul nascere il tentativo di convenzionamento con il Parco delle Orobie Valtellinesi.

Nel marzo 2022, l'Ente Parco ha presentato una nota sullo stato di avanzamento e una richiesta di accompagnamento per facilitare il processo di integrazione delle riserve naturali.

Gli attori del processo di policy

Nell'ATE del Parco delle Orobie Valtellinesi, l'eterogeneo gruppo di enti gestori di PLIS, riserve e monumenti naturali ha accolto con gradi di approvazione molto diversi la riforma. Da un lato alcuni soggetti gestori di riserve naturali hanno manifestato il proprio scetticismo durante gli incontri con l'Ente Parco, esprimendo perplessità riguardo la centralizzazione gestionale. Tra questi vi sono alcuni comuni (Valmasino e Postalesio), ma anche diverse comunità montane (Alta Valtellina, Valchiavenna e Valtellina di Sondrio). Un approccio simile è stato adottato dagli enti locali gestori dei PLIS (Sondrio, Morbegno, Grosio) e dalla struttura organizzativa della Riserva del Pian di Spagna che, seppur di comune accordo con l'Ente Parco, hanno optato per il mantenimento dell'autonomia gestionale.

Altre comunità montane hanno manifestato una timida apertura, come la Comunità Montana della Valtellina di Tirano, gestore della riserva naturale 'Val Gembro'. Tale comunità, seppur disposta ad affidare la gestione della riserva naturale all'Ente Parco, ha adottato un atteggiamento attendista, temendo di essere il primo ed unico ente gestore ad assecondare il progetto di riorganizzazione.

Essendo garantito il mantenimento della caccia all'interno dell'ATE, le associazioni venatorie locali non hanno espresso rimostranze riguardo il tentativo di ampliamento dei confini del Parco. Nella zona alpina della provincia di Sondrio, infatti, non viene intaccato il limite massimo del 20% di aree sottoposte a divieto di caccia.

Anche le associazioni ambientaliste sono rimaste sullo sfondo, senza prendere parte al dibattito.

Tabella 18 - Gli attori del processo di policy delle Orobie Valtellinesi: alleati e oppositori

Tipo di attori/ruolo	Alleati (sostengono il processo di riorganizzazione o cmq non si oppongono)	Oppositori (non sostengono il processo di riorganizzazione)
Politici	<ul style="list-style-type: none">- Comune di Livigno- Comunità montana Valtellina di Tirano	<ul style="list-style-type: none">- Comuni (Grosio, Morbegno, Postalesio, Sondrio e Valmasino)- Comunità montane (Alta Valtellina, Valchiavenna e Valtellina di Sondrio)
Burocrazie		
Associazioni	<ul style="list-style-type: none">- Associazioni venatorie e ambientaliste	
Imprese		

Gli ostacoli e i fattori di successo

Il processo di riorganizzazione dell'ATE della Orobie Valtellinesi è risultato particolarmente difficoltoso per quattro ordini di ragioni.

In primo luogo, l'Ente Parco ha sottolineato come, data la complessità dell'ATE, il coordinamento risultasse particolarmente problematico. Nonostante l'Ente Parco abbia fin da subito adottato un approccio dialogico con le comunità locali, organizzando tavoli di lavoro per costruire il progetto di riorganizzazione, diversi enti hanno manifestato una bassa propensione al dialogo. Alcuni comuni e comunità montane, infatti, seppur apparentemente favorevoli a una cessione, hanno adottato un atteggiamento attendista, temendo di accettare prima degli altri il passaggio di consegne. Secondo gli intervistati, l'assenza di un supporto continuativo nel coordinamento da parte della Regione ha impedito a tali realtà di poter individuare regole del gioco condivise che consentissero di entrare nel merito del processo di riorganizzazione.

A livello organizzativo, gli operatori delle comunità locali hanno manifestato perplessità riguardo la decentralizzazione gestionale. In alcuni contesti, il dover cedere la gestione all'Ente Parco, situato a una distanza considerevole dall'area protetta, ha suscitato perplessità riguardo la futura capacità dell'ente di estendere il proprio controllo e garantire elevati standard di tutela in aree remote, difficilmente raggiungibili. Anche l'Ente Parco ha sottolineato la propria preoccupazione nel dover gestire e monitorare un ambito territoriale molto vasto (44 mila he), potendo contare su un personale di sole 4 unità. Il Presidente del Parco ha infatti ricordato come, ancor prima che la riforma venisse avviata, l'ente patisse la scarsità di risorse, dovuta al fatto di *'essere stati istituiti tardi rispetto agli altri Parchi'* (1989), in un periodo in cui venivano inaugurati i primi tagli alla spesa per la tutela delle aree protette. Inoltre, alcuni enti locali, come il Comune di Valmasino, hanno temuto che il trasferimento gestionale di aree dal significativo patrimonio floristico e faunistico potesse portare a un depauperamento dell'attrattività turistica locale e a una perdita di un luogo simbolo per il senso di appartenenza della comunità. Dal punto di vista operativo, la possibilità che l'Ente Parco potesse richiedere al personale appartenente alle unità gestionali di trasferire la sede di lavoro presso i propri uffici ha alimentato i timori degli operatori riguardo le modalità di attuazione della riforma.

Guardando ai tempi di attuazione, alcune comunità montane ritengono di essere state coinvolte troppo tardi nel processo di riorganizzazione, essendo state informate sulle modalità di trasferimento gestionale soltanto in fase di convenzionamento. Un'altra criticità, legata ai temi del coinvolgimento, ha riguardato la decisione di stabilire il futuro gestionale dei PLIS prima ancora che venissero definiti i confini dell'ATE. Secondo il Presidente, tale discrasia ha fatto sì che i PLIS fossero portati a preferire il mantenimento dell'autonomia gestionale, non sapendo a quale Ente Parco sarebbero stati associati.

Infine, dal momento che il Parco delle Orobie non è incluso nella lista dei parchi naturali considerati 'aree protette' all'interno dell'EUAP, anche nel caso di una sua estensione ciò non determinerebbe un ampliamento della superficie riconosciuta come protetta a livello ministeriale ed europeo e quindi non contribuirebbe al conseguimento dell'obiettivo del 30% delle aree protette entro il 2030. Per sciogliere tale nodo, è necessario modificare il Piano Territoriale di Coordinamento del Parco, per limitare e ridistribuire le aree adibite alla caccia (attualmente 6000 he), preliminarmente alla richiesta di riconoscimento dell'area come 'parco naturale', da realizzarsi tramite una proposta di legge regionale.

Conclusioni

L'esperienza delle Orobie è un classico caso di stallo politico-amministrativo. La maggior parte degli enti coinvolti nel processo di convenzionamento ha assunto un atteggiamento attendista, dovuto a una sostanziale sfiducia rispetto all'effettiva utilità e convenienza del percorso di aggregazione e anche alla 'solidità' dell'intenzione regionale rispetto al processo di riforma. Da questo punto di vista sarà necessario riprendere le redini del coordinamento, rivedendo però anche le risorse mobilitate per la gestione di un territorio così ampio (in altre parole, rivedendo i criteri di assegnazione dei finanziamenti), e probabilmente il sistema di incentivazione all'aggregazione delle realtà locali. Da un punto di vista tecnico, potrebbero essere individuate delle soluzioni di convenzionamento che contemperino i vantaggi della gestione associata con garanzie adeguate alle specificità di ogni area. Un altro aspetto che ha originato blocchi riguarda il timore rispetto alla dislocazione del personale; da questo punto di vista i modelli di gestione convenzionata o associata dei servizi potrebbero chiarire le specifiche contrattuali – ad esempio in modalità distaccata – che consentirebbero di superare le frizioni e garantire reattività nell'attività di monitoraggio e vigilanza di aree remote. Infine, la rinnovata collaborazione tra Consiglio regionale, Ente Parco e Federparchi potrebbe aiutare a strutturare una proposta congiunta per il riconoscimento come

'parco naturale' al Ministero dell'Ambiente, che porti il parco delle Orobie a divenire parte integrante delle politiche di ampliamento della tutela, nell'ottica di raggiungere gli obiettivi posti dalle direttive europee per la biodiversità.

BIBLIOGRAFIA

- Di Giulio, M. Vecchi, G. (2019). Multilevel policy implementation and the where of learning: the case of the information system for school buildings in Italy. *Policy Sciences*, 52(1), 119-135.
- Chen, H. T. (2006). A theory-driven evaluation perspective on mixed methods research. *Research in the Schools*, 13(1), 75-83.
- Commissione Europea (2022), Criteria and guidance for protected areas designations, https://environment.ec.europa.eu/publications/criteria-and-guidance-protected-areas-designations-staff-working-document_en
- Consiglio della Regione Lombardia (2018). I servizi erogati dai Parchi regionali lombardi. Missione valutativa a cura di PoliS-Lombardia.
- European Commission, (2021), Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market. *European Commission*.
- EVALSED, (2013). The resource for the evaluation of Socio-Economic Development. *European Commission*.
- Hudson, B.; Hunter, D.; Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy design and practice*, 2(1), 1-14.
- John, P. (2018). Theories of policy change and variation reconsidered: a prospectus for the political economy of public policy. *Policy Sciences*, 51(1), 1-16.
- Legambiente, (2021). I primi 30 anni della legge quadro nazionale sulle aree protette. In Lombardia mancano diversi parchi regionali all'appello. Su: <https://www.legambientelombardia.it/i-primi-30-anni-della-legge-quadro-nazionale-sulle-aree-protette-legambiente-aumentare-la-biodiversita-per-combattere-la-crisi-climatica/>
- Malonda, H., Hakim, A., Hanafi, I., & Yanuwadi, B. (2020). Environmental Sustainability Policy with Green Constitution Implementation Models in Indonesia. *International Journal of Applied Engineering Research*, 15(1), 89-93.
- Parco delle Orobie Valtellinesi (2022). Ambiente e Territorio. Su: <https://www.parcorobievalt.com/index.php/ambiente-e-territorio>
- Patashnik, E. M., & Weaver, R. K. (2021). Policy analysis and political sustainability. *Policy Studies Journal*, 49(4), 1110-1134.
- Plümper, T., Troeger, V. E., & Neumayer, E. (2019). Case selection and causal inferences in qualitative comparative research. *Plos One*, 14(7).
- Regione Lombardia (2022). Deliberazione n. 11/7690. Approvazione della relazione sullo stato di attuazione delle iniziative di cui all'art. 5 bis, comma 2 della l.r. 30 novembre 1983 n. 86 relativa alla gestione e alla realizzazione di interventi nelle aree protette regionali - aggiornamento biennio 2020 e 2021.

- Rossi P. H., Freeman S. R., Wright S.R. (1979) *EVALUATION: A SYSTEMATIC APPROACH*. Sage Publications, Beverly Hills, California.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political research quarterly*, 61(2), 294-308.
- Smith, K.B., & Larimer, C. (2017). *The Public Policy Theory Primer* (3rd ed.). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780429494352>
- Stern, E. (2016). *La valutazione di impatto. Una guida per committenti e manager preparata per Bond*. FrancoAngeli.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation* (1st ed.). Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315127767>
- Weaver, R. K. (2010). But will it work? Implementation analysis to improve government performance. *Contract*.
- Weiss, C. H. (1997). Theory-based evaluation: past, present, and future. *New directions for evaluation*, 76, 41-55.
- Weiss, C. H. (2018). Theory-based evaluation: theories of change for poverty reduction programs. In *Evaluation and poverty reduction* (pp. 103-112). Routledge.

