

Capitolo 8

CONCLUSIONI

Nel formulare il quadro conclusivo delle potenziali incidenze che il Piano per il Parco nazionale dell'Appennino tosco-emiliano può avere sullo stato di conservazione degli habitat e delle specie animali e vegetali di interesse comunitario ricadenti all'interno dei siti della Rete Natura 2000 compresi nel territorio dell'area naturale protetta, si è fatto riferimento al documento "Guida all'interpretazione dell'Art. 6 della direttiva Habitat" 92/43/CEE (Commissione Europea, DG Ambiente, 2000).

In primo luogo si è proceduto a stabilire se il Piano in esame sia da considerarsi direttamente connesso o necessario alla gestione dei siti ricompresi nel territorio del Parco nazionale o se, in ogni caso, tenga presente gli obiettivi di conservazione dei siti.

Il richiamato documento della Commissione Europea, al Capitolo 4 punto 3, stabilisce con estrema chiarezza che cosa si debba intendere per Piano non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito. In particolare, da un esame del contesto e della finalità individuate all'articolo 6, risulta evidente che la parola "gestione" sia da considerare in stretto riferimento alla "conservazione" di un sito, ovvero che la parola "gestione" sia da considerare alla stessa stregua in cui è usata nell'Articolo 6, paragrafo 1 dove, nel prevedere i Piani di gestione e di conservazione, la direttiva 92/43/CEE lascia un margine di flessibilità alla forma dei Piani.

Questi Piani possono infatti essere specifici per i siti oppure essere integrati ad altri piani di sviluppo. Per questo è possibile avere un piano di gestione con finalità di conservazione in senso stretto o un piano nel quale la conservazione è uno tra gli obiettivi individuati dal Piano.

La lettura degli obiettivi espressamente riportati all'Art. 1.1 del Piano per il Parco, evidenzia chiaramente come il Piano sia da considerare a tutti gli effetti lo strumento di gestione del territorio del Parco in una prospettiva di "conservazione" del proprio territorio ivi comprese le aree appartenenti alla Rete Natura 2000, classificate sia come Siti di Importanza Comunitaria sia come Zone di Protezione Speciale.

In quest'ottica, in quanto strumento per la realizzazione delle finalità del Parco nazionale, il Piano per il Parco non necessita di essere assoggettato alla procedura di Valutazione di Incidenza ecologica. Il Piano per il Parco infatti, nel rispetto dell'Art. 1 della L. 394/1991 e coerentemente con le finalità e gli obiettivi delle Direttive Comunitarie 92/43/CEE e 79/409/CEE, persegue gli obiettivi della conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale, di specie animali e vegetali, di

associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi e processi naturali, di ricostruzione degli equilibri idraulici, idrogeologici ed ecologici e di restauro ambientale per la salvaguardia dei valori antropologici, e delle attività agro-silvo-pastorali.

Inoltre, gli stessi obiettivi di conservazione sopra elencati sono estesi alle aree esterne al Parco, ma poste in continuità territoriale ed ambientale, attraverso una attività propositiva espressamente indirizzata nei confronti gli Enti competenti (Province, Comunità Montane, Comuni).

In particolare, al fine di conservare e migliorare le condizioni dei sistemi naturali, il Piano per il Parco crea le migliori condizioni e fornisce efficaci strumenti operativi per individuare e applicare correttamente le misure necessarie alla conservazione della biodiversità locale, degli habitat naturali e seminaturali, delle relative connessioni ecologiche e delle continuità ambientali, compresi quelli di interesse comunitario elencati nelle Direttive Comunitarie 92/43/CEE e 79/409/CEE.

L'esame dei contenuti e delle scelte di Piano mette alla luce che le condizioni idonee ad assicurare il mantenimento di un buon stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse conservazionistico nel territorio dei Siti della Rete Natura 2000 ricompresi all'interno del Parco nazionale sono garantite da:

- adeguata zonizzazione del territorio in aree a diverso livello di vincolo e d'uso (Art. 3.1):

Zona	Denominazione	Finalità	Principali misure di conservazione	Estensione (ha)	Estensione (%)
Zone A	Riserve integrali: aree di rilevante interesse naturalistico, paesaggistico e ambientale con inesistente o limitato grado di antropizzazione	L'obiettivo generale è la conservazione dell'ambiente naturale nella sua integrità per garantire la tutela dei processi funzionali e strutturali dei sistemi naturali e della biodiversità (a scala genetica, specifica ed ecosistemica).	Sono ammessi solamente interventi finalizzati al mantenimento delle attuali condizioni di equilibrio ecosistemico, nonché quelli di ripristino di eventuali dissesti degli equilibri ecologici in atto. L'accessibilità alle zone A è consentita solamente per le finalità di ricerca scientifica, monitoraggio ed educazione ambientale ovvero in ragione della pratica escursionistica e alpinistica. E' consentita elusivamente la sistemazione e messa in sicurezza dei sentieri esistenti.	1.110	5
Zone B	Riserve generali orientate: aree di interesse naturalistico,	Obiettivo generale è la conservazione attiva dell'ambiente, del paesaggio, dei sistemi	E' vietato costruire nuove opere edilizie ed eseguire interventi di trasformazione del territorio, ad esclusiva eccezione delle infrastrutture strettamente necessarie alla	15.159	67

<p>paesaggistico, agricolo-ambientale e culturale, con moderato grado di antropizzazione</p>	<p>agro-silvo-pastorali e delle attività culturali tradizionali.</p>	<p>funzionalità delle utilizzazioni consentite. Sono ammesse le seguenti utilizzazioni e destinazioni d'uso, se non in contrasto con gli indirizzi di conservazione del Parco:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) alpicoltura, agricoltura e selvicoltura tradizionali; b) rifugi, ricoveri e bivacchi per escursionisti; c) servizi e strutture del Parco; d) piste per lo sci di fondo e per veicoli non motorizzati <p>Sono consentiti, se non in contrasto con gli indirizzi di conservazione del Parco, gli interventi edilizi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria e restauro-risanamento conservativo, a cura o previa autorizzazione del Parco.</p> <p>Sono consentiti interventi di riqualificazione e ripristino di rifugi, ricoveri e bivacchi da realizzarsi attraverso la predisposizione di progetti speciali.</p> <p>Solo in caso di destinazione a servizi connessi agli scopi istituzionali del Parco, è consentita la ricostruzione di ruderi conformemente alla sagoma e alle dimensioni documentate a catasto e con la volumetria documentabile della preesistenza</p>	<p>5.730</p>	<p>25</p>
<p>Zone C Aree di Protezione: aree di interesse naturalistico, paesaggistico, agricolo - ambientale e culturale, con discreto grado di antropizzazione</p>	<p>Obiettivo generale è l'integrazione tra la conservazione dei processi naturali, l'uso sostenibile delle risorse naturali, la fruizione turistica e lo svolgimento delle attività culturali tradizionali se non in contrasto con gli indirizzi generali di conservazione.</p>	<p>Sono consentiti i seguenti interventi, previa valutazione di conformità agli indirizzi di conservazione del Parco:</p> <ul style="list-style-type: none"> - interventi infrastrutturali funzionali all'esercizio delle attività consentite ovvero connessi alle infrastrutture viabilistiche statali, regionali, provinciali e comunali esistenti; - interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia non sostitutiva, con facoltà del Parco di autorizzare gli adeguamenti funzionali necessari per dotare gli edifici dei requisiti minimi richiesti dalle norme di settore e le demolizioni di superfetazioni e di aggiunte degradanti. - interventi di riqualificazione delle attrezzature ricettive e degli spazi pubblici nelle aree individuate dal piano del parco nella tav. 6 di cui al precedente art. 1.2 come ambiti di elevata fruizione turistica; tali interventi dovranno essere realizzati attraverso la predisposizione di progetti speciali di cui all' art. 2.4 che potranno motivatamente prevedere anche interventi di ristrutturazione con sostituzione ed ampliamento ed interventi di ristrutturazione urbanistica con 	<p>5.730</p>	<p>25</p>

			incremento delle superfici utili destinate a funzioni ricettive e a queste complementari.		
Zone D	Aree di promozione economica e sociale: aree di interesse paesaggistico, agricolo ambientale e culturale con maggior grado di antropizzazione	Obiettivo generale è la promozione economica e sociale delle comunità locali in armonia e coesistenza con le finalità istituzionali del Parco	In tutte le zone D, sono consentiti gli interventi previsti negli strumenti urbanistici vigenti, sui quali il Parco si sia espresso positivamente in sede di rilascio del relativo atto di assenso; in pendenza di tale condizione sono consentiti esclusivamente gli interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia previo nulla osta dell'Ente Parco. Sempre in tali circostanze la ristrutturazione, dove consentita, è da intendersi non sostitutiva e il mutamento di destinazione d'uso è consentito nell'ambito delle destinazioni espressamente consentite nella specifica zona. Nelle zone D Sono ammesse le seguenti destinazioni d'uso: a) residenziale b) agriturismo c) attrezzature ricettive; d) artigianato non rumoroso né inquinante; e) commercio al minuto fisso e ambulante pubblici esercizi; f) servizi pubblici e di interesse del Parco; g) servizi sportivi; h) impianti di produzione energetica	737	3

- l'individuazione di obiettivi generali di conservazione per i siti della Rete Natura 2000 ricompresi all'interno del territorio del Parco nazionale (Art. 3.6);
- l'individuazione di misure generali di conservazione per le Z.P.S. ricomprese all'interno del territorio del Parco nazionale (Art. 3.6);
- l'individuazione puntuale degli strumenti di attuazione del Piano per il Parco: interventi soggetti a rilascio di nulla-osta, Piani d'Azione specifici e Programmi/progetti di valorizzazione (Art. 2.1);
- la predisposizione di specifici Piani d'Azione per la promozione degli approfondimenti del quadro conoscitivo relativo alle caratteristiche del Parco per le diverse matrici: fisico-geologica, biologica, socio economica, paesaggistica, culturale archeologica e architettonica) (Art. 2.3);

- l'attuazione di norme generali per la tutela e la conservazione di specie animali e vegetali, di associazioni vegetali/forestali, di comunità biologiche, di biotopi rari o in via di estinzione (Artt. 4.1, 4.2, 5.2, 5.3 e 5.4)
- l'attuazione di misure specifiche per la regolamentazione degli accessi (Art. 4.1);
- l'approfondimento del quadro conoscitivo (Art. 5.4);

Con l'obiettivo di garantire la continuità tra i sistemi naturali interni ed esterni al territorio protetto, il Piano crea le condizioni per aumentare le interrelazioni funzionali tra i sistemi naturali presenti, promuovendo iniziative specifiche in grado di potenziare la complessità biologica ed ecosistemica dell'area.

In quest'ottica, attraverso l'azione propositiva rivolta agli Enti esterni, il Piano facilita le condizioni per l'eliminazione dei fattori di minaccia, d'alterazione ambientale e/o di rischio localizzati anche al di fuori dei propri confini, ma che potrebbero interferire con gli equilibri interni dell'area protetta.

A completamento del processo di analisi del Piano, in una prospettiva di adeguatezza rispetto agli obiettivi della Rete Natura 2000, è possibile osservare che in ragione del processo di integrazione e coordinamento con il Piano Pluriennale Economico Sociale, il Piano per il Parco presenta un carattere "misto" ovvero sia di conservazione che di sviluppo economico-sociale, ma anche questa circostanza non richiede che lo stesso venga sottoposto a valutazione di incidenza ecologica. Infatti, anche per le componenti apparentemente non direttamente connesse alla "conservazione" (es. fruizione turistica, valorizzazione attività agro-silvo-pastorali, ecc.) è possibile rintracciare, tra gli obiettivi prioritari ed inderogabili di ogni azione, quelli della tutela e della salvaguardia delle componenti degli ecosistemi naturali (es. incentivare le azioni antropiche che possano essere fattore di mantenimento e di potenziamento della biodiversità).

Il Piano per il Parco risponde pertanto pienamente all'obbligo previsto all'Art. 6 paragrafo 1 circa l'indicazione di idonee misure di conservazione che secondo la Direttiva possono appartenere a due distinte tipologie:

- positive: "implicano all'occorrenza appropriati piani di gestione specifici od integrati ad altri piani di sviluppo e le opportune misure regolamentari, amministrative o contrattuali che siano conformi alle esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali presenti nei siti"; Tale obbligo viene di fatto assolto, per le ragioni anzidette, proprio con l'elaborazione ed approvazione del Piano per il Parco.

- negative: “per evitare il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie, nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative”. Queste ultime, identificabili soprattutto con il quadro prescrittivo e vincolistico che scaturisce dalle Norme Tecniche di Attuazione facenti parte del Piano del Parco.

Ad ulteriore conferma di ciò, vale il richiamo alle normative regionali di recepimento delle Direttive comunitarie e dei D.P.R. 357/97 e D.P.R. 120/2003 riportate all’Art. 3.6 del Piano, tra le quali:

- la LR Toscana 6 aprile 2000, n. 56 “Norme per la conservazione e la tutela degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche” e la Delibera n. 644 di attuazione dell’Art. 12 della stessa legge 56/00, che “Per i parchi naturali nazionali, regionali o provinciali, definiti ai sensi della L. 6 dicembre 1991, n. 394 e della L.R. 11 aprile 1995, n. 49, le misure di conservazione indicate sono da ritenersi semplici indicazioni. I piani di gestione di tali aree protette devono considerare adeguatamente i principali obiettivi di conservazione riportati, in quanto essi rappresentano una visione a scala regionale delle priorità di conservazione dell’intera rete ecologica” e che “nei casi di siti che non presentano problematiche di gestione particolari, oppure nel caso di aree che sono già gestite con finalità di conservazione (aree protette, oasi) e che magari dispongono di piani di gestione, può essere sufficiente l’adozione di ulteriori singole misure di conservazione, sino al caso limite di siti in condizioni soddisfacenti, dove occorrono soltanto attività di monitoraggio.”

Il caso ora descritto sembra inquadrare perfettamente la realtà del Parco nazionale delle dell’Appennino tosco-emiliano, per il quale lo stato generale dei siti può essere ritenuto soddisfacente, gli obiettivi di conservazione assegnati dalle normative specifiche sui parchi sono vicine a quelli espressi per i siti di interesse comunitario e considerato che il Piano per il Parco è assimilabile per finalità e contenuti ad un vero e proprio Piano di Gestione valido anche per le aree S.I.C. e Z.P.S.

Per quanto riguarda il versante emiliano del Parco la richiamata normativa di riferimento (L.R. 7/2004 – NORME DI ATTUAZIONE REGIONE EMILIA ROMAGNA e Delibera n. 1224/08 Recepimento D.M. N.184/07 'criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a zone speciali di conservazione (Z.S.C.) e a zone di protezione speciale (Z.P.S.). misure di conservazione gestione Z.P.S., ai sensi delle direttive. 79/409/CEE, 92/43/CEE e D.P.R. 357/97 e

ss. mm. e D.M. del 17/10/07– stabiliscono che: “Al fine di mantenere in uno stato di conservazione soddisfacente gli habitat e le specie di interesse comunitario presenti nelle Zone di Protezione Speciale (Z.P.S.) applicando, altresì, i criteri ornitologici previsti all’Art. 4 della Direttiva 79/409/CEE, si rende necessario disporre la regolamentazione di attività, opere ed interventi che possono pregiudicarne la tutela.

Oltre alle precedenti misure, la Regione Emilia-Romagna, ha previsto con la Deliberazione della Giunta 30 luglio 2007, n. 1191 “Approvazione direttiva contenente i criteri di indirizzo per l’individuazione, la conservazione la gestione ed il monitoraggio dei S.I.C. e delle Z.P.S. nonché le linee guida per l’effettuazione della valutazione di incidenza ai sensi dell’Art. 2, comma 2 della L.R. 7/04” l’elaborazione e l’approvazione delle misure generali di conservazione dei siti Natura 2000 non ricompresi dalla precedente deliberazione.

Come si può evincere dall’esame comparato del Piano del Parco e della Normativa Regionale dell’Emilia-Romagna, la totalità delle misure di conservazione è stata recepita dal documento in approvazione. In aggiunta si sottolinea come molte delle azioni previste dalle misure di conservazione generali siano di fatto già regolamentate o vietate ai sensi delle normative vigenti in materia di aree protette. Tutto ciò a maggior garanzia di quanto il Piano per il Parco abbia già tra i suoi contenuti gli elementi di tutela e di conservazione, in uno stato soddisfacente, degli habitat e delle le specie di interesse comunitario.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, tutte le principali criticità che potenzialmente potevano minacciare l’integrità delle popolazioni e degli habitat di interesse comunitario, hanno trovato risposta in adeguate misure di conservazione, previste e normate dagli elaborati del Piano per il Parco, tanto da far emergere nella gran parte dei casi una valutazione di incidenza significativa di tipo positivo delle azioni previste.

Delineati i termini della non necessità della Valutazione di Incidenza per il Piano occorre analizzare anche i riflessi che tale conclusione viene ad avere per altri Piani o progetti insistenti sullo stesso territorio. Infatti, una delle maggiori problematiche riscontrate circa l’applicazione pratica della Direttiva Habitat è quella di stabilire una sorta di “griglia” di pre-valutazione in base alla quale procedere in modo speditivo, in sede di *screening*, alla valutazione preventiva di un Piano o progetto. Pur riconoscendo la validità di quanto affermato dalla Direttiva circa la necessità che la Valutazione di Incidenza Ecologica venga estesa a tutti i piani e a tutti i progetti aventi incidenza significativa, all’atto pratico tale misura si scontra con una nutrita casistica di piccoli interventi per i quali l’ulteriore “adempimento” appare eccessivo in considerazione delle loro “dimensioni” o della

loro localizzazione” e pertanto ininfluyente ai fini del rispetto degli obiettivi di tutela degli habitat e delle specie di interesse comunitario. In tale contesto un primo livello di semplificazione è venuto dalla Regione Emilia-Romagna che nella richiamata Deliberazione della Giunta del 30 luglio 2007 n. 1191 ha individuato le “Tipologie di progetti ed interventi ricadenti all’interno dei siti Natura 2000 che non determinano incidenze negative significative sui siti stessi” e pertanto da non sottoporre a procedura di Valutazione di Incidenza Ecologica.

Sulla scia di questo documento e soprattutto del quadro prescrittivo e vincolistico derivante dal Piano per il Parco, opportunamente individuato anche come Piano di Gestione delle aree S.I.C. e Z.P.S., si ritiene di poter affermare che qualora i Piani e gli interventi ricalchino e facciano proprie le linee gestionali individuate con la programmazione del Parco e con le relative misure di conservazione, gli stessi potrebbero venire esonerati dal completamento dell’intera procedura di valutazione di incidenza ecologica. In questo caso gli obiettivi di conservazione potrebbero essere più efficacemente riassorbiti e verificati all’interno della normale procedura per il rilascio del nulla osta, ex Art. 13 L. 394/91, ampliando l’eventuale quadro prescrittivo da esso derivante con misure specifiche e puntuali.

Al termine di queste nostre conclusioni pare comunque opportuno ribadire che qualora, con il progresso delle conoscenze, si appurasse che determinati interventi possono produrre modifiche significative al corteggio floristico e alle presenze faunistiche o agli habitat occorrerà apportare le dovute modifiche.