



**Regione Lombardia**  
IL CONSIGLIO

**Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione**

**Missione valutativa**

**“I servizi erogati dai Parchi regionali lombardi”**

**Relazione finale**

**Relatori Cons. Barbara Mazzali e Niccolò Carretta**

- 1. Gli scopi conoscitivi della missione valutativa**
- 2. I principali risultati**
- 3. Le indicazioni di policy**
- 4. Le proposte**

Approvato all'unanimità nella seduta del 4 ottobre 2018



Nell'esercizio della funzione consiliare di controllo e valutazione, il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, d'intesa con la VIII Commissione consiliare (Agricoltura, montagna, foreste e parchi), ha avviato una missione valutativa in tema di servizi erogati dai Parchi regionali.<sup>1</sup> L'Ufficio di Presidenza del Consiglio ne ha approvato il progetto con deliberazione n. 221 del 12 giugno 2017 e ne ha affidato lo svolgimento a Éupolis Lombardia (oggi PoliS-Lombardia).

Il Comitato ha esaminato i risultati della missione nelle sedute del 19 luglio 2018, svolta in forma congiunta con la VIII Commissione consiliare, e del 4 ottobre 2018.

Questa Relazione ne sintetizza gli esiti principali e formula proposte per promuovere il migliore utilizzo delle conoscenze acquisite.

## **1. Gli scopi conoscitivi della missione valutativa**

L'VIII Commissione consiliare della X legislatura ha espresso un interesse conoscitivo in tema di efficacia dei servizi erogati dai Parchi regionali quali strumenti di promozione sociale, economica e turistica del territorio. Da un esame preliminare è però emersa la necessità primaria di identificare puntualmente quali fossero i servizi offerti e di definire uno schema analitico delle informazioni che potesse consentire di identificare e comparare puntualmente i servizi, gli obiettivi, i risultati attesi e di verificare i relativi esiti anche in termini di benefici e svantaggi. Per rispondere a questo bisogno conoscitivo, questa missione valutativa ha assunto pertanto caratteristiche differenti rispetto a missioni precedenti incentrate su analisi di implementazione o valutazioni di efficacia delle politiche regionali. Infatti, la principale domanda di ricerca si è focalizzata sulla elaborazione di un modello analitico utile a successive attività di monitoraggio dei servizi e di valutazione delle politiche dei Parchi.

In particolare, la missione ha perseguito i seguenti obiettivi: (i) ricostruire una mappatura dei servizi, (ii) impostare un framework analitico e sistematizzare i servizi mappati, (iii) verificare quali dati di monitoraggio vengono raccolti, (iv) raccogliere l'opinione dei soggetti interessati per evidenziare eventuali opportunità e ostacoli per lo sviluppo delle aree e dei servizi.

I servizi ecosistemici non rientrano nell'ambito dell'analisi svolta.

## **2. I principali risultati**

### **A. IL CONTESTO**

In Lombardia, il sistema delle aree regionali protette (parchi naturali e regionali, riserve naturali e monumenti naturali) e delle altre forme di tutela presenti sul territorio (i parchi locali di interesse sovra comunale – PLIS – e i siti di Rete Natura 2000) interessa quasi il 23% del territorio; in particolare, sono presenti 23 Parchi regionali e 14 Parchi naturali, 13 dei quali interni ai perimetri dei Parchi regionali. La normativa di riferimento<sup>2</sup> distingue infatti tra Parchi naturali, destinati a funzioni prevalentemente di conservazione e ripristino dei caratteri naturali, e Parchi regionali, in cui alle esigenze di protezione della natura e dell'ambiente si affiancano l'uso culturale e ricreativo

---

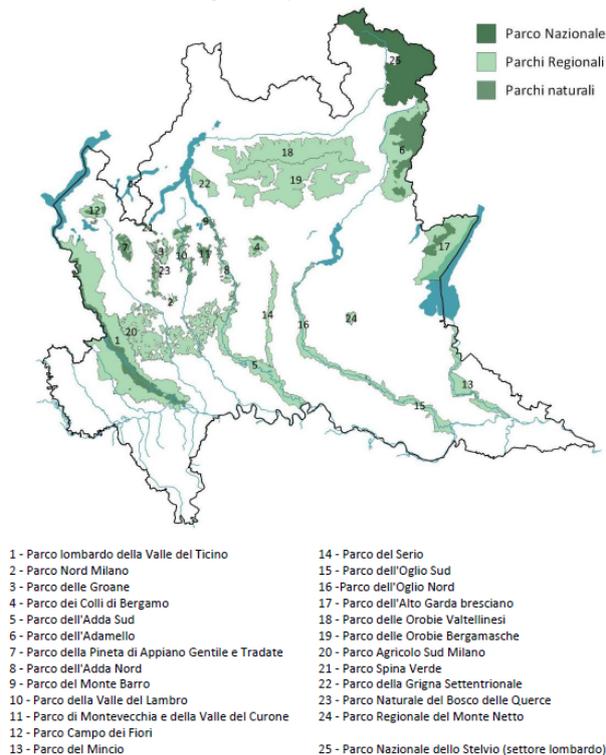
<sup>1</sup> L'VIII Commissione ha proposto al Comitato Paritetico la missione valutativa il 7 novembre 2016; il CPCV ha aderito alla proposta il 2 marzo 2017.

<sup>2</sup> Legge nazionale 394/1991 (Legge quadro sulle aree protette) e leggi regionali 86/1983 (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) e sue successive modifiche, e 16/2007 (Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi).

e la promozione delle attività agricole, silvicole e pastorali e delle altre attività tradizionali atte a favorire la crescita economica, sociale e culturale delle comunità residenti.

Con l.r. 12/2011, il sistema di gestione dei Parchi regionali è stato modificato, trasformando i consorzi di gestione dei Parchi in enti di diritto pubblico. La Regione, oltre a istituire i Parchi con legge regionale, ha compiti di vigilanza sulla gestione. Da ultimo, la recente l.r. n. 28 del 17 novembre 2016 individua negli enti gestori dei Parchi regionali i soggetti di riferimento per l'esercizio delle funzioni di gestione e tutela delle aree regionali protette e delle altre forme di tutela presenti sul territorio, e propone un duplice percorso di integrazione delle gestioni per ridurre la frammentazione esistente, sia attraverso l'aggregazione tra Parchi, sia attraverso l'integrazione all'interno dei Parchi delle altre forme di tutela (riserve, monumenti naturali, siti di Rete Natura 2000). A questo scopo, il legislatore regionale ha individuato nove macro-aree all'interno delle quali i gestori sono chiamati a elaborare proposte di "ambiti territoriali ecosistemici", come unità territoriali di riferimento per l'aggregazione tra Parchi e per l'integrazione nei Parchi delle altre forme di tutela. Successivamente, i gestori dovranno proporre un progetto di riorganizzazione e un programma di razionalizzazione dei servizi. Il percorso di riforma si è tuttavia interrotto a seguito del ritiro della delibera di Giunta regionale di individuazione degli ambiti territoriali ecosistemici (dicembre 2017).

Figura 1.1 - I parchi lombardi



Fonte: Elaborazione Polis su dati Geoportale della Lombardia

## B. LA MAPPATURA DEI SERVIZI

L'attività di mappatura e schematizzazione dei servizi erogati dai Parchi regionali ha portato all'individuazione di 31 servizi, riconducibili ai seguenti ambiti:

- servizi connessi alla funzione di conservazione e tutela (missione primaria dei Parchi), tra cui: gestione attiva degli ecosistemi, manutenzione, recupero, autorizzazioni, vigilanza e sanzioni;
- servizi di carattere educativo e culturale, per la diffusione della cultura della sostenibilità ambientale, tra cui: corsi, campi di volontariato, visite guidate, seminari;
- servizi per la fruizione e l'eco-turismo, tra cui: infrastrutture, musei, servizi per visitatori, eventi, comunicazione;
- servizi per le imprese localizzate nelle aree protette e per le collettività locali, tra cui: promozione delle produzioni locali, marchi e certificazioni, conversione delle produzioni agricole interne a biologico, interventi a sostegno dell'uso di fonti di energia rinnovabili e

della sostenibilità nel ciclo delle acque e dei rifiuti, sostegno all'associazionismo e al volontariato locali;

- servizi collegati alla gestione, alle relazioni inter-istituzionali, alle partnership, tra cui: consulenze tecniche, collaborazioni con altri Parchi, monitoraggio e rendicontazione.

La ricognizione mostra una significativa varietà dei servizi erogati da parco a parco, influenzata sia dalla diversa localizzazione e dalle principali caratteristiche territoriali dei Parchi (di cintura metropolitana, fluviali, agricoli, forestali, montani), sia dall'ampiezza della superficie protetta e dall'organizzazione della gestione. Inoltre, la diversità dei servizi erogati impone ai gestori la ricerca di un equilibrio, in particolare, tra le funzioni di conservazione e tutela, da un lato, e quelle di fruizione, dall'altro.

### C. IL FRAMEWORK ANALITICO

A partire da un'analisi della letteratura internazionale, è stato elaborato un framework concettuale utile al monitoraggio e alla valutazione dei servizi. Il modello proposto organizza i servizi dei Parchi attorno a 6 dimensioni o macro-categorie chiave, di cui una risulta centrale e sovra-ordinata (la governance), mentre le altre sono: conservazione della biodiversità; educazione, formazione e diffusione della cultura della sostenibilità ambientale; fruizione, eco-turismo, attività ricreative, eventi; sviluppo delle produzioni sostenibili localizzate nei Parchi; sviluppo dell'identità, della cultura e del benessere delle collettività locali.



Per ogni servizio sono state identificate le principali dimensioni di monitoraggio e valutazione. Inoltre, per ogni macro-categoria del framework sono proposti:

- una batteria di indicatori per il monitoraggio dei servizi, compresi i destinatari/beneficiari dei servizi, e la presenza o meno dei dati nel sistema informativo SiAge;
- indicazioni per l'utilizzo delle varie tecniche di valutazione per analizzare specifiche dimensioni dei servizi erogati dai Parchi; in particolare, sono fornite proposte per l'utilizzo della valutazione con approccio controfattuale, della valutazione basata sulla teoria e sull'analisi dei meccanismi causali, della valutazione partecipata, dell'analisi dei processi di attuazione, e dell'autovalutazione organizzativa (tecniche approfondite negli allegati 2 e 3 della Missione Valutativa).

#### **D. I DATI DISPONIBILI E LE POSSIBILI INTEGRAZIONI**

La banca dati SiAge-Sistema Agevolazioni contiene già alcuni dati di base, raccolti a partire dal 2012, che permetterebbero di costruire serie storiche per ognuno dei Parchi con possibilità di comparazione. Sono per esempio disponibili dati sull'estensione dei vari tipi di aree soggette a protezione, dati di bilancio, dati sulle attività amministrative e sullo stato della pianificazione, e alcuni parametri riguardanti la conservazione della biodiversità e la fruizione. Queste informazioni potrebbero consentire di analizzare l'andamento di alcuni parametri tra cui: l'estensione dei sentieri turistici, il numero di centri documentali o strutture ricettive, il numero di aziende agricole che collaborano con il Parco, gli studenti coinvolti in progetti di educazione ambientale, le sanzioni irrogate, il numero e il valore degli eventi dannosi per il parco causati da frequentatori. Per quanto riguarda, invece, i dati non ancora disponibili che potrebbero essere raccolti a fini di monitoraggio e valutazione, la missione propone un set minimo di ulteriori indicatori (vedi tabella 4.3 pagg. 56-58), tra cui indicatori per monitorare gli interventi di manutenzione, recupero e vigilanza, il numero di visitatori e di presenze nelle strutture ricettive, la superficie coltivata a biologico e il numero di marchi e certificazioni per i prodotti dei Parchi. Nell'Allegato 3 dello studio è presente un elenco più esteso di indicatori utili sia per una completa analisi della performance che utilizzabili come proxy per la valutazione dell'efficacia dei servizi.

#### **E. OPPORTUNITÀ E OSTACOLI: IL PUNTO DI VISTA DEI SOGGETTI INTERESSATI**

Infine, attraverso interviste e un Focus group, sono state rilevate le opinioni di esperti e dei Direttori dei Parchi sulle proposte analitiche formulate (framework e indicatori) e, più in generale, sullo stato delle politiche regionali e su opportunità ed ostacoli per lo sviluppo dei servizi dei Parchi regionali.

Per quanto riguarda i servizi di conservazione e tutela degli ecosistemi, è stato osservato come i Parchi spesso abbiano l'esigenza di effettuare interventi di tutela oltre i perimetri dei Parchi stessi, dato che gli ambiti bio-geografici travalicano i confini dei Parchi. Per i servizi di educazione ambientale, è stato suggerito di allargare la platea dei destinatari non solo alle scuole, ma anche ad aziende e amministrazioni pubbliche. Non sono emersi particolari problemi nell'erogazione di servizi per la fruizione e l'eco-turismo, eccetto il rischio che una fruizione troppo intensa possa arrecare danno agli ecosistemi più delicati. Per quanto riguarda il sostegno alle attività produttive, è stata sottolineata sia l'utilità di sostenere l'attività agricola per la funzione che può svolgere in termini di prevenzione e riduzione del rischio idraulico, sia l'importanza della partecipazione dei Parchi ad attività di ricerca scientifica, anche per sperimentare nuove attività produttive sostenibili. Relativamente alla governance, è stato evidenziato che la natura giuridica di ente pubblico pone più vincoli, sotto il profilo ad esempio del bilancio e del reclutamento, di quelli presenti nella forma consortile. Inoltre, l'esigenza di operare su sistemi territoriali più vasti del perimetro dei Parchi sembra spingere verso partnership più ampie che coinvolgono numerosi soggetti. In questo quadro, è stato espresso il bisogno di una maggiore presenza della Regione che potrebbe agevolare le attività dei Parchi attraverso ad esempio la riorganizzazione dei servizi amministrativi su scala più ampia e sulla base di standard procedurali certi. Inoltre, è stata manifestata l'esigenza di vedere riconosciuto maggiormente il ruolo dei Parchi nei processi

decisionali (ad esempio nell'ambito della costruzione di infrastrutture a forte impatto sul territorio del parco).

Tra i punti di debolezza, ma al tempo stesso di forza interni ai Parchi è stato più volte menzionato il fattore relativo alle risorse umane. Da un lato, viene sottolineata l'esiguità del personale a disposizione e la difficoltà a garantire un adeguato turn over. Dall'altro, i Parchi hanno acquisito competenze ed expertise di grande importanza, svolgendo compiti che travalicano la mera funzione di governo dell'area protetta e mettono in campo capacità di programmazione, coordinamento e concertazione in termini di area vasta.

Rispetto alle politiche regionali, gli operatori condividono il tentativo della l.r. 28/2016 di superare la frammentazione del territorio e sviluppare forme di cooperazione e aggregazione tra Parchi, pur sottolineando la necessità di non perdere le peculiarità locali che caratterizzano i diversi territori. I finanziamenti sono considerati scarsi da molti operatori, che suggeriscono un ampliamento della raccolta delle risorse finanziarie, anche attraverso il coinvolgimento di più comuni e delle fonti di finanziamento legate al Piano di Sviluppo Rurale.

### **3. Le indicazioni di policy**

Negli ambiti delle attività di monitoraggio e valutazione, la Missione Valutativa formula le seguenti indicazioni di policy:

- rafforzare il sistema di raccolta dei dati e di monitoraggio, anche con il supporto dei Parchi regionali, mettendo a disposizione un set di indicatori, rilevati annualmente in serie storica, e integrando gli indicatori già disponibili con ulteriori indicatori proposti nella missione valutativa;
- avviare studi valutativi (anche sperimentali) dei servizi e delle politiche dei Parchi attraverso l'utilizzo di tecniche appropriate e suggerite dalla letteratura internazionale; la Missione Valutativa presenta numerose proposte (vedi allegato 3), tra queste: valutazioni controfattuali per stimare l'efficacia dei servizi e delle politiche rispetto al benessere delle comunità locali oppure al mantenimento di determinati ecosistemi; analisi dei meccanismi causali per spiegare il successo di iniziative volte a mitigare conflitti tra azioni di tutela e le comunità locali; analisi d'implementazione sulla capacità di realizzare progetti complessi; valutazioni partecipate in tema di cooperazione tra soggetti;
- rafforzare la capacità dei Parchi sia di produrre dati in modo regolare e affidabile attraverso protocolli concordati, sia di utilizzare le informazioni provenienti dal monitoraggio a fini di programmazione interna (individuando priorità a partire dall'analisi dei fattori di debolezza) e rendicontazione esterna;
- istituzionalizzare modalità di autovalutazione organizzativa dei Parchi (anche attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti o l'elaborazione del bilancio sociale).

Più in generale, si rileva l'opportunità di riprendere il processo di riforma della governance dei Parchi regionali, avviato con la l.r.28/2016, sviluppando il tema delle aggregazioni, funzionali sia a una migliore gestione dei servizi che a una più efficace azione di conservazione delle risorse naturali.

Inoltre, lo studio suggerisce di rafforzare la cooperazione tra Parchi, anche attraverso la condivisione di buone pratiche, la partecipazione congiunta a bandi di tipo competitivo per ottenere risorse per progetti scientifici e la definizione di procedure comuni (linee guida) per la gestione degli adempimenti amministrativi.

Si pone infine l'attenzione sull'opportunità di presidiare il tema dello sviluppo di funzioni e compiti dei Parchi in termini di coordinamento di livello intermedio tra Regione ed Enti locali con riferimento in particolare ai processi di programmazione di natura integrata (ad esempio Contratti di Fiume).

#### **4. Le proposte**

A conclusione dell'esame della missione valutativa, *I servizi erogati dai Parchi regionali lombardi*,

il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

1. propone alla VIII Commissione consiliare
  - a. di fare proprie le indicazioni di policy espresse al punto precedente attraverso un atto di indirizzo che, in particolare, impegni la Giunta regionale, in collaborazione con i Parchi regionali, a impostare e avviare il sistema di raccolta dati e di monitoraggio proposto dalla Missione Valutativa, anche prevedendo delle modalità di restituzione periodica delle informazioni raccolte alla Giunta e al Consiglio;
  - b. di organizzare un seminario, in seduta congiunta e con l'apporto di esperti e studiosi, per approfondire il tema dei servizi ecosistemici;
2. determina di inviare il Rapporto della missione valutativa e le presenti osservazioni al Rappresentante della Giunta regionale per la valutazione e all'Assessore regionale all'Agricoltura, alimentazione e sistemi verdi;
3. determina di inviare il Rapporto della missione valutativa e le presenti osservazioni ai Parchi regionali;
4. prevede di riesaminare l'argomento in sede di aggiornamento del Programma Triennale di Controllo e Valutazione per eventuali valutazioni dei servizi e delle politiche dei Parchi regionali da svolgersi nei prossimi anni.

f.to Il Presidente

Barbara Mazzali

f.to Il Vice Presidente

Niccolò Carretta

Copia informatica di documento analogico

