

**AUDIZIONE DELLA 13° COMMISSIONE DEL SENATO IN MERITO
ALL'ESAME CONGIUNTO DEI DISEGNI DI LEGGE N. 119, 1004 E 1034
IN MATERIA DI AREE PROTETTE**

OSSERVAZIONI DI METODO

Il Disegno di legge n. 119 (comunicato alla Presidenza il 15 marzo 2013) ripropone in identico testo il disegno di legge atto Senato n. 1820, approvato dalla 13ª Commissione, in sede deliberante, nel corso della precedente XVI legislatura.

Prevede fra l'altro al comma 8-bis del suo art. 4 che *"Il Consiglio direttivo del parco nazionale è formato dal Presidente e da un numero di componenti rispettivamente pari a otto per i parchi il cui territorio comprende sino a venti comuni e a dieci per i parchi il cui territorio comprende più di venti comuni"*.

Prevede inoltre alla lettera a) del successivo comma 8-ter che *"il 50 per cento dei componenti su designazione della Comunità del parco con voto limitato, almeno la metà dei quali scelta tra i sindaci della stessa Comunità del parco"*: rispetto alla allora ancora vigente legge quadro n. 394/1991 che al 4° comma dell'art. 9 prevede Consigli Direttivi costituiti da 12 membri di cui 5 della Comunità del Parco, pari al 41%, il disegno di legge del sen. D'Alì darebbe alla Comunità del Parco la possibilità di nominare il 50% dei membri del Consiglio Direttivo assicurando la carica ai Sindaci per una quota del 25%.

A distanza di appena un mese con D.P.R. n. 73 del 16 aprile 2013 è stato emanato il *"Regolamento recante riordino degli enti vigilati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare"*, il cui 1° comma dell'art. 1 modifica anch'esso la composizione dei Consigli Direttivi degli Enti Parco e li abbassa da 12 ad 8 membri più il Presidente.

Il D.P.R. n. 73/2013 riduce del 33% il numero dei membri dei Consigli Direttivi, ma non riduce della stessa quota percentuale le sue componenti, perché l'abbassamento da 5 a 4 membri nominati dalla Comunità del Parco non equivale ad un corrispondente abbassamento del 33%: in tal modo non sono state penalizzate le rappresentanze locali mentre sono state penalizzate le associazioni di protezione ambientale (ridotte del 50%).

Prima ancora di chiedere e poi ottenere la procedura d'urgenza il senatore Antonio d'Alì avrebbe potuto e dovuto adeguare il suo disegno di legge a quanto aveva prescritto il D.P.R. n. 73 del 16 aprile 2013 sopravvenuto nel frattempo, eliminando la previsione dei Consigli Direttivi portati a 10 membri nel caso di territorio protetto con più di 20 Comuni.

L'avrebbe potuto e dovuto fare se non altro perché l'11 settembre scorso è stato lui stesso a dichiarare che l'urgenza di provvedere e di intervenire non implicava come non dovrebbe implicare certamente l'accettazione del testo da lui proposto, che è per sua stessa ammissione di quel giorno *"assolutamente emendabile"*.

Il successivo 6 agosto 2013 la senatrice Loredana de Petris ha presentato a sua volta il disegno di legge n. 1004 che pur esso non rispetta completamente il D.P.R. n. 73/2013 perché da un lato

prevede 8 membri dei Consigli Direttivi di cui il 50% designati dalla Comunità del Parco, ma in difformità da D.P.R. prevede che due dei 4 rimanenti membri siano designati rispettivamente dalle *“associazioni nazionali di categoria del settore agri-colo rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)”* (invece che dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali) e dalla *“Accademia nazionale dei Lincei, della Società botanica italiana, dell'Unione zoologica italiana e delle Università degli studi con sede nelle province nei cui territori ricade il parco”* (invece che dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare).

Il giorno prima che venisse approvata a maggioranza la richiesta di procedura d'urgenza, con il voto favorevole di PD e PDL e quello contrario dichiarato della Lega Nord, del Movimento 5 Stelle e di Sinistra Ecologia e Libertà per dichiarazione di voto della stessa senatrice De Petris, il senatore Massimo Caleo ha presentato il suo disegno di legge n. 1034, che prevede lo stesso identico testo del disegno di legge del senatore D'Alì per quanto riguarda la composizione dei Consigli Direttivi.

OSSERVAZIONI DI MERITO

Al di là delle proposte relative alla composizione dei Consigli Direttivi che sostanzialmente si somigliano, i suddetti tre disegni di legge presentano alcuni contenuti diversi fra di loro, di cui per esigenze di tempo in questa sede prendiamo in esame gli argomenti più rilevanti a giudizio di questa associazione, riservandoci di trasmettere a breve una valutazione più complessiva.

Piani di Assetto – Tutte e tre i disegni di legge hanno perso l'occasione di adeguare il dettato normativo del 7° comma dell'art. 7 (secondo cui il Piano di Assetto di un parco sostituisce ad ogni livello i piani paesistici) con il secondo periodo del 3° comma dell'art. 145 del D.Lgs. n. 42/2004, con cui è stato emanato il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, ai sensi del quale *“per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”*.

Con sentenza n. 108 del 19 maggio 2008 la Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione relativa al principio della *“cogente prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione delle aree naturali protette”*.

I disegni di legge n. 119 del sen. D'Alì e n. 1034 del sen. Caleo ignorano sia il D.Lgs. n. 42/2004 che la sentenza della Corte Costituzionale, mentre il disegno di legge n. 1004 della senatrice De Petris provvede correttamente, ma solo passivamente a recepire il *“Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio”* eliminando le parole *“i piani paesistici”* dal comma 7 dell'art. 12 della legge n. 394/1991, senza contenere una minima ulteriore traccia di aver recepito la sentenza della Corte Costituzionale anche e soprattutto in termini di incidenza sulla pianificazione dei Piani di Assetto.

In termini pratici si tratta di sancire per legge che le destinazioni dei Piani di Assetto debbono rispettare le prescrizioni impartite dai Piani Territoriali Paesistici Regionali (PTPR) ed in particolare quelle che dettano la tutela integrale e quindi la in edificabilità.

Procedimento di adozione ed approvazione dei Piani di Assetto - Tutte e tre i disegni di legge hanno perso l'occasione di adeguare il dettato normativo con il 4° comma dell'art. 7, di cui tutti e tre abrogano la seconda parte per proporre in modo unanime che il Piano di Assetto debba

intendersi comunque definitivamente approvato così come adottato se non venisse approvato entro un anno.

A parte la dubbia legittimità dell'esautoramento delle Regioni in caso di inerzia, perché si può prestare ad operazioni anche di tipo speculativo in danno dei parchi anziché a tutela di essi, in questa sede interessa mettere in evidenza il mancato recepimento della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) prescritta dal D.Lgs. n. 152/2006, così come modificato dapprima dal D.Lgs. n. 4/2008 e da ultimo dal D.Lgs. n. 128/2010: comporta che la redazione di ogni Piano di Assetto deve essere obbligatoriamente sottoposta a VAS.

La procedura di VAS così come stabilita comporta dunque per ogni Piano di Assetto di un'area naturale protetta – dopo la conclusione della verifica di assoggettabilità che si concretizza in un documento finale di *Scoping* (art. 12) - la pubblicazione ed il deposito per 60 giorni della *"proposta"* del Piano di Assetto unitamente al Rapporto Ambientale che ne ha determinato le scelte (2° comma dell'art. 14) assieme ad una Sintesi Non Tecnica, adottando ufficialmente solo alla fine (art. 16) la decisione finale (con la revisione del Piano, ove si renda necessaria, ai sensi del 2° comma dell'art. 15) tenendo conto delle controdeduzioni congiunte alle osservazioni presentate (espresse sotto forma di *"parere motivato"* ai sensi del 1° comma dell'art. 15).

Alla decisione finale deve seguire la vera e propria adozione del Piano di Assetto da parte del Consiglio Direttivo e la sua pubblicazione e deposito per 40 giorni . seguendo il dettato del 4° comma dell'art. 12 della legge n. 394/1991.

Per esigenze di tempo non si può in questa sede entrare nei particolari di questa procedura che risulta finora per lo più disattesa: si porta come esempio il Piano di Assetto del Parco nazionale del Circeo che è stato adottato con deliberazione n. 43 del 22 dicembre 2011 senza nemmeno avere avviato la procedura di VAS, mettendo in risalto che il 5° comma dell'art. 11 del D.Lgs. n. 152/2006 dispone che *"la VAS costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione"* per cui *"i provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge"*.

Dei tre disegni di legge quello della senatrice De Petris sfiora soltanto il problema, perché propone che sia soggetta al nulla osta dell'Ente Parco anche *"l'approvazione dei piani e programmi, con le relative varianti, soggetti alle disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2 e 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, qualora comportino previsioni all'interno dell'area protetta"*: sembra ignorare, al pari dei senatori D'Al' e Caleo che alla procedura di VAS deve essere sottoposto l'intero Piano di Assetto e che ad esprimere un *"parere"* motivato sulle osservazioni presentate alla sua *"proposta"* è l'autorità competente della Regione con cui l'Ente Parco è chiamato solo a collaborare.

Aree contigue ai parchi nazionali - Le aree contigue costituiscono indubbiamente dei territori di protezione esterna dei parchi, che come tali erano stati già tutelati fin dal 1985 dalla cosiddetta *"legge Galasso"*: ai sensi infatti della lettera f) del 1° comma dell'art. 1 della legge n. 431/1985 *<<sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della L. 29 giugno 1939, n. 1497: f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi>>*.

Quando nel 1985 il legislatore ha inteso comunque vincolare a livello nazionale anche *"i territori di protezione esterna dei parchi"*, l'apparente indeterminatezza della definizione giuridica coniata è

stata presumibilmente determinata dal necessario riferimento alla situazione complessiva esistente a quell'epoca del numero dei parchi già istituiti a livello sia nazionale che regionale, molti dei quali avevano delle zone di pre-parco o comunque zone esterne alla vera e propria perimetrazione provvisoria o definitiva delle aree protette, individuate ad ogni modo a loro volta entro ben precisi confini: con l'uso dell'espressione "*territori di protezione esterna*" il legislatore ha inteso fare espresso riferimento a questi casi.

A 6 anni di distanza dalla cosiddetta "legge Galasso", con l'approvazione della legge quadro sulle aree protette n. 394/1991 è stato introdotto il nuovo istituto delle "*aree contigue*", che lascia meglio configurare l'ambito entro cui dovranno essere individuati i vincoli paesaggistici imposti automaticamente per i "*territori di protezione esterna*" dei parchi: ma anche le aree contigue, finché non vengono definite e graficizzate nei loro esatti confini, non possono determinare la vigenza di nessun vincolo automatico.

Ne deriva che il rapporto esistente tra "*aree contigue*", una volta istituite entro precisi e ben definiti confini, e "*territori di protezione esterna dei parchi*" è un rapporto di perfetta equivalenza, che dovrebbe quindi comportare l'imposizione automatica del vincolo paesaggistico anche sulle aree contigue.

La tutela del suddetto particolare vincolo paesaggistico, relativo ai "*territori di protezione esterna dei parchi*", deve essere assicurata dalla classificazione per zone e dalla normativa d'uso e di valorizzazione ambientale prescritta per ognuna di esse dal relativo Piano Paesistico Territoriale Regionale (PTPR) adeguato al "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio".

La formulazione del dettato legislativo di livello nazionale (come poi anche regionale) non prevede anzitutto una contestualità dei tempi di definizione della perimetrazione dei parchi da un lato e dei confini delle aree contigue dall'altro lato, ma sembra posporre cronologicamente la "*determinazione*" dei confini delle aree contigue (2° comma dell'art. 32 della legge n. 394/1991).

Sicuramente le aree contigue non possono essere istituite contemporaneamente alla legge istitutiva di un'area protetta, dal momento che vanno decise d'intesa con l'organismo di gestione il quale non può esistere ancora al momento della istituzione di un parco, perché viene materialmente insediato soltanto dopo l'entrata in vigore della medesima legge istitutiva: ne deriva che le aree contigue non vengono considerate e quindi non possono incidere *a priori* sulla scelta della perimetrazione provvisoria stabilita nella legge istitutiva di un'area protetta.

Il dettato legislativo di livello nazionale (come poi anche regionale) non prevede nemmeno che le aree contigue interferiscano direttamente con la scelta della perimetrazione definitiva assegnata al piano di assetto, dal momento che l'art. 32 che le prevede non le lega al Piano di Assetto.

L'art. 12 della legge n. 394/91 relativo alla disciplina del piano di assetto dei parchi (così come gli articoli delle leggi regionali che l'hanno recepito) stabilisce soltanto l'obbligo di articolare in 4 zone (caratterizzate da forme differenziate di tutela, godimento ed uso) il territorio ricompreso all'interno della perimetrazione definitiva, e non anche il compito di delimitare i confini delle aree contigue, che sono invece disciplinate a parte sia nella legge quadro nazionale che in quelle regionali che l'hanno recepita, per giunta con procedimenti diversi.

Appare evidente però che lo studio e le analisi occorrenti per la redazione di ogni Piano di Assetto prendono in esame l'intero quadro ambientale entro cui si pone un'area naturale protetta e non può quindi non prevedere anche un sistema di aree contigue.

Il disegno di legge n. 119 del sen. D'Alì propone a tal riguardo che *“il piano reca altresì l'indicazione anche di aree contigue ed esterne rispetto al territorio del parco naturale, aventi finalità di zona di transizione e individuate d'intesa con la regione.”*

Riguardo alla possibile *“zona di transizione”* va precisato che la Direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 denominata *“Habitat”* è successiva sia alla legge quadro sulle aree naturali protette n. 394 del 6.12.1991 che alla legge sulla caccia n. 157 dell'11.2.1992 ed ha introdotto l'obbligo di costruire la *“Rete Ecologica”* europea chiamata *“Rete Natura 2000”*: quest'obbligo non può essere disatteso né dallo Stato né dalle Regioni, che nell'ambito della loro autonomia amministrativa possono comunque costruire tanto una Rete Ecologica Nazionale (REN) quanto una Rete Ecologica Regionale (RER), anche in assenza di quella nazionale, integrando e mettendo in rete i SIC e le ZPS con il rimanente sistema territoriale protetto, che è costituito per lo più dalle aree naturali protette istituite e dagli istituti di protezione della fauna selvatica, ma anche dai cosiddetti *“beni diffusi”* vincolati automaticamente dalla legge *“Galasso”* n. 431/1985 ed ora recepiti all'art. 142 del D.Lgs. n. 42/2004, fra i quali vanno considerati i corsi d'acqua ed i boschi e le foreste che costituiscono un habitat naturale per la fauna selvatica.

La Rete Ecologica sia Nazionale che Regionale si deve dunque articolare sugli elementi principali sopra descritti e deve fornire il quadro progettuale generale all'interno del quale inserire il progetto di un *“Piano regionale delle aree naturali protette”*.

Individuazione di una mappa delle possibili aree contigue - Va rilevato che le proposte dei Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e delle Zone di Protezione Speciale (ZPS), così come finora formulate in modo disseminato ma non continuo sul territorio, non costituiscono ancora una *“rete”*, per costruire la quale occorre per l'appunto individuare una serie di *“aree contigue”* ad aree naturali protette istituite o ad istituti di protezione della fauna selvatica (assimilabili eventualmente a loro volta ad *“aree contigue”*, specie se ciò si rendesse necessario ai fini della *“riperimetrazione”* delle aree precluse alla caccia da un lato e del mantenimento di una certa tutela dall'altro lato), oltre che utilizzare come corridoi ecologici di connessione sia i corsi d'acqua che i boschi e le foreste: la *“mappa delle possibili aree contigue”* deve dunque puntare ad individuare una potenziale *“Rete Ecologica”* che presenti peculiarità ambientali e faunistiche da salvaguardare non solo in base a quanto previsto dall'art. 32 della legge n. 394/1991, ma anche dalle Direttive *“Habitat”* e *“Uccelli”*. Dal momento che una siffatta *“Rete Ecologica”* è costituita da un sistema di *“aree contigue”* che continuano pur sempre a far parte dell'Ambito Territoriale di Caccia, viene in ogni caso rispettato il principio delle percentuali massime di Superficie Agro-Silvo-Pastorale (S.A.S.P.) che può essere sottratta alla caccia, naturalmente sul presupposto che la *“Rete Ecologica”* venga comunque imperniata su un sistema complessivo di aree protette precluse alla attività venatoria nella misura percentuale non superiore al 30% della S.A.S.P..

Sulla *“intelaiatura”* della Rete Ecologica Nazionale e Regionale si potranno dunque individuare tutta una serie di possibili aree contigue tanto alle aree naturali protette istituite e istituende quanto ai corridoi ecologici ed alle zone cuscinetto.

Dei tre disegni di legge presentati solo quello della senatrice De Petris propone di modificare l'art. 32 della legge n. 394/1991 prevedendo l'istituzione di aree contigue *“Al fine di consentire la circolazione dei flussi gene-tici nella rete territoriale a supporto della biodiversità e sviluppare la*

connessione eco-logica nell'ambito del sistema delle aree protette, nonché di assicurare una più efficace conservazione delle aree protette stesse mediante zone di transizione, con i piani paesaggistici di cui all'articolo 135 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, possono".

Piano Pluriennale di Promozione Economica e Sociale (PPES) - Deve essere opportunamente coordinato con il Regolamento del Parco e soprattutto con il Piano di Assetto di cui costituisce il successivo strumento di attuazione, al pari dei piani attuativi particolareggiati di attuazione dei Piani Regolatori Generali dei Comuni: abrogare del tutto i commi 1, 2, 3, 4, e 6 dell'art. 14 della legge n. 394/1991 che lo prevede, come fanno tutti e tre i disegni di legge, per farlo assorbire dal Piano di Assetto che pianifica il territorio e non può curarsi anche degli aspetti gestionali non sembra una soluzione troppo praticabile.

Si fa ad ogni modo presente che anche il PPES va sottoposto obbligatoriamente a VAS.

Resta non poche perplessità inoltre la distinzione che si vorrebbe introdurre tra attività venatoria e controllo della fauna selvatica, pur con la supervisione dell'ISPRA, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale del Ministero dell'ambiente, perché si prevede di fatto un diretto coinvolgimento dei cacciatori nella gestione della fauna all'interno delle aree naturali protette.

La normativa attuale già consente interventi da parte degli enti parco per la gestione dei problemi che alcune specie - essenzialmente il cinghiale - possono determinare se presenti in sovrannumero: il disegno di legge n. 119 del sen. D'Alì presenta il forte rischio di aprire le porte alla caccia nei parchi, soddisfacendo pertanto interessi che nulla hanno a che fare con la conservazione delle biodiversità nel nostro Paese.

Perplessità notevoli destano anche le norme che introducono le *royalty* a favore degli enti gestori, a titolo di compensazione per gli impianti impiantati presenti nei parchi o che si intende realizzare, perché l'esigenza di assicurare un autofinanziamento agli Enti Parco può comportare il grande rischio di permettere all'interno dei parchi tutta una serie di trasformazioni del territorio assolutamente non compatibili con l'obbligo di assicurarne la tutela.

In considerazione delle osservazioni esposte, a cui ci si ripromette di far seguire un documento più esauriente si ritiene che la ripresa del dibattito non possa prendere le mosse e proseguire con dagli emendamenti, perché anche in recepimento delle norme superiori subentrate nel frattempo è l'intero testo che va riscritto in modo meno sconsiderato: ciò implica che prima deve ripartire quel confronto politico - istituzionale avviato dal ministro Orlando a cui anche il Parlamento dovrà partecipare e non con dei semplici emendamenti.

Dott. Arch. Rodolfo Bosi

Responsabile per Parchi e Territorio della associazione "Verdi Ambiente e Società" (VAS)

Roma, 9 ottobre 2013