

Fe. N.A.Ve.Ri



Osservazioni al Disegno di Legge, approvato dal Senato, di modifica della L.394/1991 e ulteriori disposizioni in materia di aree protette.

**Osservazioni al Disegno di Legge, approvato dal Senato, di modifica della L.
394/1991 e ulteriori disposizioni in materia di aree protette**

In via preliminare possono svolgersi le seguenti considerazioni di carattere generale.

1) L'Ente Parco è un ente pubblico territoriale che dunque può avere "giurisdizione" solo all'interno dei propri confini oltreché, per atto di regolazione, anche entro i confini delle cd. "aree contigue" tenendo peraltro conto che esse sono definite "zone di transizione".

L'individuazione dei territori che formano oggetto delle aree protette è rimessa al programma triennale senza tuttavia che la legge fissi, quali siano i criteri di individuazione e dimensionamento; tantomeno i criteri (di individuazione e di dimensionamento) delle cd. "aree contigue" che tuttavia non possono sfuggire al senso di ragionevolezza e di proporzionalità - pena altrimenti la violazione dei principi di cui all'art. 3 Cost. - e cioè che per aree contigue debbono essere assunte aree assai limitate e strettamente complementari, con la sola funzione di transizione, alle effettive esigenze di tutela dell'area protetta.

In questo quadro, a maggior ragione, anche la previsione che le cd. "aree esterne" (alle aree del territorio nazionale inserite nella rete ecologia europea "Natura 2000"), che possono essere affidate in conduzione agli enti gestori delle aree protette, risulta normativamente totalmente avulsa da qualsiasi specificazione dei criteri di individuazione e di dimensionamento, tanto più che proprio perché "aree esterne" esse neppure rivestono carattere di "aree di transizione".

Non è dato dunque comprendere la ratio della previsione delle cd. "aree esterne", potendo anzi apparire un modo surrettizio non solo per sottrarre una parte del territorio alla competenza legislativa concorrente delle Regioni (quale ad esempio il governo del territorio e la promozione e l'organizzazione di attività culturali) ma altresì per privare di funzioni proprie gli enti territoriali riconosciuti dall'art. 118 Cost.

L'individuazione ed il dimensionamento delle cd. "aree esterne" è rimessa al "piano per il parco" che viene adottato dall'ente gestore nella qualità di autorità procedente (art. 12). E' vero che l'approvazione, al termine dell'iter procedimentale, è rimessa alle Regioni ma pur sempre d'intesa con l'ente gestore sulla base dei contenuti del piano da esso adottato.

In buona sostanza quindi, paradossalmente, potrebbe accadere che il piano parco individui vastissime aree esterne che, sommate all'area protetta ed alle aree ad essa

contigue, rimetta irragionevolmente allo stesso ente gestore l'amministrazione della maggior gran parte del territorio regionale.

2) In sede di revisione della legge 394, il legislatore nazionale non può certo ignorare il recente esito della consultazione referendaria, laddove l'assoluta maggioranza dei cittadini italiani si è espressa per il mantenimento e la conferma dell'attuale assetto costituzionale della P.A.

Ne deriva che alle Province, che notoriamente rappresentano l'ente in più diretto rapporto con ambiti territoriali sub regionali caratterizzati da propri peculiari habitat, debbono essere riattribuite le funzioni proprie in materia ambientale riconosciute ad esse dall'art. 118 nonché l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa come previsto dall'art. 119 Cost.

In tal senso la modifica del comma 6 dell'art. 11 L. 394 si pone in evidente contrasto con l'esito referendario per quanto concerne i parchi nazionali, al pari della modifica dell'art. 32 L. 394 per quanto concerne i parchi regionali: infatti le nuove previsioni normative escludono entrambe le Province dal procedimento di individuazione e dimensionamento delle aree protette.

Al riguardo, come già più volte sottolineato dalla Corte Costituzionale, il coinvolgimento dei diversi enti territoriali interessati rappresenta uno snodo procedimentale e di essenziale rilievo, trattandosi di una partecipazione tutt'altro che formale dal momento che essa è volta a realizzare un compiuto e bilanciato apprezzamento delle varie esigenze e finalità che la realizzazione dell'area protetta mira a perseguire.

Infatti la tutela delle risorse ambientali e del territorio presenta una pluralità di peculiari aspetti - di ordine naturalistico, economico, sociale, culturale - che necessariamente comportano l'altrettanto diversificato concorrere degli enti locali esponenziali delle relative comunità alle quali dunque non può essere negato uno specifico diritto ad interloquire.

Ne' si dica che la Comunità, partecipata anche dai presidenti delle Province, sia idonea a garantire il "diversificato concorrere" degli enti locali interessati tra cui, appunto, le Province: queste, all'attualità, sono prive di funzioni e di autonomia finanziaria sicché non sono poste in grado di svolgere una effettiva capacità istruttoria di apprezzamento, valutazione e determinazione.

Orbene un Senato della Repubblica che, nella indubitabile consapevolezza che la Legge Del Rio si è rivelata troppo anticipatrice della bocciata riforma costituzionale, ha approvato le modifiche della 394 legittimando la validità e la perdurante efficacia dei piani faunistico-venatori provinciali (art. 12, comma 2 bis), non può di certo disconoscere la necessità di riattribuire alle Province, con preventiva abrogazione di tutte le contrarie disposizioni legislative vigenti, le funzioni e l'autonomia finanziaria più strettamente correlate alle funzioni afferenti ai propri ambiti territoriali sub regionali, che presentino particolari habitat; e ciò al fine di contribuire fattivamente al perseguimento dell'obiettivo di preservare e conservare l'ambiente in stretto contatto con le realtà locali non solo economiche (ivi ovviamente comprese la pianificazione, l'organizzazione e la gestione dell'attività venatoria e di tutti gli interventi di contenimento anche all'interno dei parchi e delle aree protette).

3) Sempre sull'indefettibile osservazione che l'Ente Parco è un ente pubblico, qualsiasi rapporto con terzi che determini la corresponsione di un corrispettivo ovvero costituisca posizioni di vantaggiosità economiche anche indirette, comporta l'obbligatorietà dell'applicazione delle regole del D.lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. (nonché del D.P.R. 207/2010) di recepimento in Italia delle direttive comunitarie in materia di concessioni ovvero di esternalizzazione di lavori, servizi e forniture.

Nel testo di modifica della L. 394 occorre dunque precisare e richiamare espressamente il Codice dei contratti pubblici giacché la finalità della tutela ambientale, del contenimento delle spese ed altresì dell'incremento delle risorse economiche dei territori che si trovino all'interno dei confini dell'area protetta non possono comunque sovvertire i principi comunitari della par condicio, della più ampia partecipazione e della concorrenzialità.

4) La modifica introdotta dall'art. 11 (comma tre, lett. 0a nonché comma quattro) introduce il divieto dell'attività venatoria all'interno dei parchi.

Tale previsione si rivela contraria ai principi comunitari dal momento che secondo la Commissione Europea, al pari di altre attività socio-economiche, la caccia non è necessariamente in contrasto con le disposizioni di conservazione degli habitat e di prevenzione di significative perturbazioni.

Per quanto concerne i siti Natura 2000, che ai sensi dell'art. 4 della nuova L. 394, concorrono con il sistema delle aree naturali protette ai fini della conservazione delle biodiversità, la caccia, sempre per la Commissione Europea, rappresenta una delle molteplici possibilità di utilizzazione; infatti nelle due direttive in materia di protezione della natura non esiste alcuna presunzione generale contro l'esercizio della caccia nei siti Natura 2000; anzi la caccia sostenibile può avere conseguenze benefiche per la conservazione degli habitat all'interno e nelle vicinanze dei siti protetti.

Infatti l'autorizzare la caccia a determinate specie (tanto più ove queste siano nocive e/o alloctone o ne sia evidente l'esubero) può costituire un forte incentivo alla gestione degli habitat ed influire su altri fattori che incidono negativamente sulla diminuzione di altre specie di fauna selvatica, contribuendo in tal modo al giusto equilibrio e dunque all'obiettivo del ripristino di uno stato di conservazione soddisfacente.

5) Del resto la caccia, almeno in alcune delle sue varie ed articolate forme, rappresenta un valore culturale identificandosi nelle tradizioni connaturate al territorio al pari, esemplificativamente, delle attività agro-silvo-pastorali nonché della pesca e della raccolta dei frutti di bosco che rappresentano, soprattutto in ambiti rurali, attività certamente qualificabili come socio-economiche.

Esattamente la definizione che la Commissione Europea dà dell'attività venatoria.

Sicché l'aver escluso la caccia dalle tradizioni culturali legate al territorio e dalle attività ammissibili all'interno delle aree protette (artt. 11 bis e 12 L. 394) si risolve, anche per questo verso, in stridente contrasto non solo con i principi comunitari ma altresì con i valori costituzionalmente garantiti.

6) Sotto diverso profilo è poi da sottolineare che l'interdizione generalizzata dell'attività venatoria all'interno dei parchi (cfr. art. 11, comma 3 lett. 0a, neppure derogabile dal relativo regolamento: cfr. art. 11, comma 4) porterà di fatto, come del resto emerge dalle precedenti esperienze, a costituire vasti quanto incontrollabili ambiti territoriali che si trasformano in formidabili serbatoi senza fine di specie nocive e/o alloctone nonché di ungulati il cui proliferare pone gravi problemi di gestione e di controllo e sta progressivamente rappresentando addirittura un pericolo per la salute e l'incolumità pubblica.

Del resto, sempre per le passate esperienze, il controllo e la gestione degli ungulati all'interno dei parchi non può trovare effettivo rimedio se non attraverso la sostenibile e regolamentata attività venatoria cui siano chiamate a partecipare, in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost., anche i cacciatori per il tramite delle associazioni venatorie maggiormente rappresentative che possono e debbono essere poste in grado di contribuire alla programmazione, alla pianificazione, all'organizzazione ed all'espletamento di tutte le attività volte ad impedire che il riprodursi incontrollato della fauna selvatica si risolva in nefaste conseguenze per l'ambiente, inteso in senso lato, e determini altresì pericoli per la collettività.

A tale riguardo il legislatore, nel dettare norme di principio cui anche le Regioni e gli altri enti territoriali debbono uniformarsi, non può ignorare i drammatici dati relativi all'esponenziale aumento di incidenti, spesso mortali, e all'ammontare sempre maggiore dei danni, non solo all'agricoltura, cagionati dagli ungulati.

Di talché scelte politiche relative alle aree protette che siano disgiunte da una correlata rivisitazione della coeva legge 157/1992, tali da armonizzare l'esercizio della sostenibile attività venatoria anche all'interno dei parchi, nell'interesse di preservare la salute e l'incolumità pubblica oltreché di contenuti ai danni ad attività economiche (in primis, l'agricoltura) si risolvono in scelte frammentarie ed incomplete che possono creare situazioni se non di conflitto quantomeno contraddittorie vanificando le scelte, già operate da alcune Regioni, di approvare apposite normative a tutela della conservazione delle specie autoctone, della attività antropiche e dei valori ambientali tipici del paesaggio rurale regionale così da suscitare perplessità interpretative ed applicative delle normative vigenti.

* * *

Venendo ora all'articolato occorre distinguere le modifiche apportate ai principi generali (di cui al Titolo I) dalle modifiche relative alle disposizioni che regolamentano le aree naturali protette nazionali (di cui al Titolo II) e le aree naturali protette regionali (di cui Titolo III) oltreché le disposizioni innovative.

A) Quanto ai principi generali

L'art. 2, comma 5, relativo alle aree naturali protette prossime al confine di Stato, stabilisce che l'accordo che ne disciplina il regime sia stipulato "sentita" la Regione interessata.

Tuttavia al riguardo appare opportuno stabilire "l'intesa" con la Regione interessata dal momento che l'individuazione di dette aree cd. "trasfrontaliere" può incidere sulle materie del commercio anche con l'estero (e dunque tutela della concorrenza e dell'iniziativa imprenditoriale privata di matrice comunitaria), dell'agricoltura, della tutela e sicurezza del lavoro, del governo del territorio, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e del turismo che sono demandate alla potestà legislativa concorrente delle Regioni ex art. 117 Cost.

E' infatti noto che la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rappresenta un valore "trasversale" costituzionalmente protetto.

In quest'ottica l'intesa con la Regione interessata si rivela elemento essenziale nell'individuazione dell'area protetta prossima al confine di Stato.

*

All'art. 2 sono aggiunti i commi 5 ter e 5 quinquies ai sensi dei quali le aree del territorio nazionale inserite nella rete ecologica europea denominata "Natura 2000" concorrono alla conservazione della biodiversità, insieme al sistema delle aree naturali protette.

Rispetto a queste le cd. "aree esterne", di cui al successivo comma 5 quinquies (che come si è sopra notato sono disgiunte da qualsiasi criterio di individuazione e dimensionamento e che non rivestono carattere di aree di transizione) rappresentano un corpo estraneo sia alla rete Natura 2000 sia all'area protetta che non ne giustifica - ripetesi - l'affidamento in gestione agli enti gestori, così surrettiziamente sottraendole agli enti territoriali riconosciuti dagli artt. 114 e 118 Cost.

*

L'art. 2, comma 5 quater, stabilisce che la gestione dei siti di importanza comunitaria, delle zone speciali di conservazione e delle zone di protezione speciale ricadenti interamente o parzialmente in un parco naturale nazionale o regionale, in una riserva naturale statale o regionale o in un'area protetta marina è di competenza del corrispondente ente gestore.

Nulla quaestio per le aree interamente ricadenti all'interno dell'area protetta, ma per quelle che vi ricadono solo parzialmente è necessario stabilire un criterio più specifico nel senso che o l'ente gestore è competente solo per quella parte di area che vi risulti ricompresa, ovvero solo su quelle aree che per la maggior parte del territorio di estensione ricadano all'interno dell'area protetta.

Altrimenti l'ente gestore avrebbe competenza anche su aree di vastissima estensione magari ricomprese all'interno di un parco solo in minima parte, in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.

* * *

B) Quanto alle aree naturali protette nazionali.

L'art. 9, nel definire l'ente parco quale ente pubblico, individua i propri organi e la figura del direttore.

Fra i componenti del Consiglio Direttivo diversi dal Presidente, scelti tra esperti in materia naturalistica e ambientale e dunque secondo criteri inammissibilmente generici, tali da suscitare non poche perplessità per le possibilità di scelta votate ad un facile clientelismo, sono prescelti due membri designati, uno per ciascuna, dalle associazioni di protezione ambientale e dalle associazioni agricole nazionali più rappresentative, con irragionevole esclusione delle associazioni venatorie riconosciute quest'ultime, invece, sono sicuramente portatrici di interessi diretti alla conservazione e gestione dell'ambiente e della fauna selvatica, fattori che rappresentano le priorità degli scopi che portano alla individuazione e realizzazione di un'area protetta oltreché delle aree contigue e, troppo discrezionalmente, delle aree esterne.

L'esclusione delle associazioni venatorie appare incongrua non trovando giustificazione alcuna in (necessario) raffronto con quanto avviene in altri Stati membri dove le associazioni venatorie sono coprotagoniste della gestione delle aree protette e soprattutto avuto presente il problema in Italia del soprannumero degli ungulati che cagiona pericoli addirittura per l'incolumità pubblica. La programmazione del loro prelievo e comunque del loro contenimento all'interno delle aree protette non può non vedere la partecipazione delle associazioni venatorie in seno ai Consigli Direttivi degli enti gestori, così come appunto accade in alcuni degli Stati membri più evoluti e più attenti alle tematiche ambientali.

*

All'art. 9, comma 14 ter, la facoltà degli enti gestori (i) di stipulare convenzioni per lo svolgimento in modo coordinato o condiviso di funzioni tecniche, amministrative o attinenti alla fruizione e allo sviluppo delle aree protette nonché (ii) di ricorrere ad affidamenti congiunti con procedure ad evidenza pubblica presuppone l'obbligatorietà, non prevista, di fare ricorso, anche mediante aggregazione, a centrali di committenza

che siano in possesso dei necessari requisiti di qualificazione non potendo essere considerati tali eventuali organi derivanti da accordi convenzionali fra più enti gestori.

*

Non trova giustificazione l'estensione alle aree cd "contigue", di cui all'art. 11, primo comma, la previsione di affidare al "regolamento del parco" di dettare norme che attengono a funzioni rimesse alla potestà concorrente delle Regioni e dei Comuni quali la regolamentazione delle tipologie edilizie, le forme di turismo, le attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali.

Ciò è dimostrato dal fatto che il comma 2 bis dell'art. 12 espressamente distingue, rispetto al territorio del parco, le aree contigue che hanno solo finalità di zone di transizione: ergo finalità diverse rispetto all'area ricompresa all'interno dei confini del parco.

Tale fondamentale distinzione, espressamente riconosciuta dal legislatore, deve in conseguenza trovare speculare differenziazione di regime e di gestione, nel senso che tutte le limitazioni all'utilizzo del territorio facente parte del parco, che invadono competenze concorrenti delle Regioni e degli enti territoriali (si pensi al governo del territorio, al turismo, alla conservazione dei beni culturali, ecc...), non possono caratterizzare ragionevolmente il regime e la gestione di aree aventi mera funzione di "zone di transizione" quali le aree contigue (per non dire delle aree esterne che non possono non avere un assai minor grado di restrizioni non avendo quest'ultime neppure la funzioni di "aree di transizione").

Il che vale a maggior ragione per l'esercitabilità dell'attività venatoria.

Secondo i principi costituzionali il primario interesse alla tutela dell'ambiente può giustificare ingerenze nella competenza legislativa concorrente delle Regioni solo per funzioni proprie e cioè legate alla tutela del parco o dell'area protetta propriamente detta, non anche nelle aree contigue espressamente definite "zone di transizione" e, a fortiori, nelle aree esterne, che non meritano lo stesso grado di tutela.

*

Sempre al comma 2 bis dell'art. 12 l'attività venatoria può essere regolamentata nelle aree contigue dall'ente parco solo "sentiti" la Regione e gli ATC quando, invece, appare necessaria quantomeno la loro intesa cui aggiungere, a fronte delle disposizioni in materia di caccia che attribuiscono la sua regolamentazione ai piani faunistici venatori

provinciali, l'intesa anche con le Province previa riattribuzione di poteri ed autonomia finanziaria dopo l'esito referendario.

A fortiori, per le stesse ragioni, sempre al comma 2 bis dell'art. 12, è da precisare che la facoltà dell'ente parco, solo "sentiti" la Regione e gli ATC, previo parere dell'Ispra, di disporre divieti e prescrizioni riguardanti le modalità ed i tempi della caccia, da recepire nei calendari venatori regionali e provinciali (con il che è definitivamente riconosciuto il ruolo delle Province cui riattribuire competenze, funzioni ed autonomia finanziaria) sono limitate all'interno dei parchi giacché, altrimenti, si attribuirebbe all'ente gestore (ente territoriale) potestà ultrattive al di fuori dai confini della zona protetta di sua esclusiva competenza, che sottrarrebbero agli enti territoriali riconosciuti dall'art. 118 Cost. specifiche competenze e funzioni ad essi attribuiti da norme primarie.

*

L'art. 15, comma 7, come modificato, abroga l'obbligo degli enti gestori al risarcimento dei danni, limitando le responsabilità dello stesso ente gestore al solo obbligo di indennizzo.

Tale modifica si pone in contrasto con i principi costituzionali ed i principi civilistici di cui all'art. 2043.

L'ente parco, quanto alle aree protette nazionali, è infatti da considerarsi ente pubblico organo dell'amministrazione statale (cui appartiene la fauna selvatica) con la conseguenza che, quali che siano i danni provocati a terzi (anche dalla fauna selvatica), ciò determina la responsabilità dell'amministrazione statale e dei suoi organi con conseguente obbligo di risarcimento.

* * *

C) Le aree protette regionali.

L'art. 22, nel suo nuovo comma 6, dispone tour court che nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata.

Divieto dunque indiscriminato, giacché l'originaria formulazione della norma consentiva, seppure per particolari esigenze, l'esercizio dell'attività venatoria.

Certamente l'introdotta divieto non rappresenta una norma di principio cui le Regioni e le Province debbono attenersi, bensì una disposizione (eccessivamente) restrittiva, limitativa delle competenze riconosciute a detti enti territoriali dalla Costituzione e dalla normativa anche unionale di riferimento.

Infatti il successivo nuovo comma 6 bis dispone che l'attività di gestione della fauna selvatica resta disciplinata dall'art. 11.1 che, nel rimettere al regolamento del parco la disciplina, non contempla deroghe al divieto assoluto dell'attività venatoria stabilita alla lett. 0a del comma 3.

Pertanto residua al regolamento delle aree protette regionali solo la possibilità, per le aree contigue ed esterne, di prevedere eventuali misure di disciplina dell'attività venatoria, previo parere dell'Ispra, solo se necessarie ad assicurare la conservazione dei valori dell'area protetta.

Ma in ragione della peculiare valenza e destinazione funzionale delle aree contigue - e cioè di mere "zone di transizione" che certamente fra l'altro non connotano le aree esterne - tale facoltà di indiscriminata limitazione dell'attività venatoria in capo all'ente gestore comporta l'illegittima invasione delle competenze delle Regioni e delle Province ad esse costituzionalmente garantite.

* * *

D) Disposizioni innovative.

L'art. 27, nel testo di modifica della L. 394, delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per la istituzione del Parco Nazionale del Delta del Po che ricomprende ed ingloba due parchi regionali rispettivamente approvati dalla Regione Veneto e dalla Regione Emilia Romagna, individuando quali aree contigue i siti di "Rete Natura 2000" e le zone di protezione speciale confinanti con i perimetri dei due parchi regionali, che conservano l'attuale regime vincolistico di tutela.

Tale previsione comporta, in buona sostanza, l'accorpamento di due parchi regionali in un parco d'interesse nazionale, con un'operazione che, nel sovvertire l'attuale assetto territoriale frutto delle determinazioni delle Regioni di riferimento, all'esito evidentemente dello studio e dell'approvazione di regimi regionali vincolistici di tutela idonei a preservare e conservare l'habitat di quell'ambito territoriale, determina l'introduzione di un *tertium genus* di parco nazionale che non trova riscontro nell'art. 2.

I parchi naturali regionali, sempre per definizione dell'art. 2, sono costituiti da aree terrestri, fluviali e lacuali di valore naturalistico e ambientale che rappresentano, anche nell'ambito di più Regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali.

Nel caso del sistema omogeneo del Delta del Po, invece l'avvenuta istituzione di due parchi regionali soddisfa già di per se' le finalità di tutela e conservazione perseguite dalla L. 394 e dunque la sovrapposizione ai due parchi regionali di un parco nazionale di nuova istituzione si rivela privo di finalità effettive e di esigenze proprie.

Il che emerge, in sostanza, qualora si confrontino le finalità perseguite dalle Regioni Veneto e Emilia Romagna attraverso le leggi istitutive dei rispettivi parchi regionali, con i principi ed i criteri direttivi che ispirerebbero l'istituzione del Parco Nazionale del Delta del Po: tutela e conservazione nonché difesa degli equilibri naturali del territorio; finalità di sviluppo socio economico dei territori di competenza; rivalutazione del patrimonio di risorse ambientali, faunistiche e socio culturali dell'area deltizia; elaborazione di un piano che recepisca e tenga conto dei piani territoriali vigenti nei parchi regionali esistenti.

Pertanto la previsione dell'istituzione del Parco Nazionale del Delta del Po appare del tutto inutile, immotivata ed irragionevole, dunque da eliminare.

23 GEN 2017