



Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e ulteriori disposizioni in materia di aree protette

A.C. 4144

Dossier n° 154 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
22 marzo 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4144
Titolo:	Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, e ulteriori disposizioni in materia di aree protette
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	37
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Stato dell'iter:	Conclusa la votazione degli emendamenti

Contenuto

Il testo unificato sottoposto all'esame del Comitato per la legislazione consta di 37 articoli volti a modificare la legge 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette), 8 dei quali introdotti dalla Commissione Ambiente della Camera.

L'**articolo 1** modifica l'articolo 2 della citata legge quadro sulle aree protette (legge n. 394 del 1991) intervenendo: sulla classificazione delle aree naturali protette; sull'istituzione di aree protette transfrontaliere e sulla definizione di parchi nazionali con estensione a mare; sulle aree protette inserite nella rete "Natura 2000" e sull'istituzione di un nuovo parco, nonché sui compiti dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

L'**articolo 1-bis** abroga l'articolo 3 e sostituisce l'articolo 4 della legge quadro, definendo il sistema nazionale delle aree protette ed il Piano nazionale triennale per le aree protette.

L'**articolo 2** consente ai comuni ubicati nelle isole minori, ovvero quelli nel cui territorio insistono isole minori ove sono presenti aree protette, di destinare il gettito del contributo di sbarco per finanziare interventi finalizzati alla tutela ed alla valorizzazione dell'ambiente e del patrimonio archeologico e culturale, anche maggiorandolo di due euro. Si estende, inoltre, la possibilità di istituire il contributo di sbarco anche ai comuni che fanno parte di un'area protetta marina, ancorché non ubicati in isole minori.

L'**articolo 2-bis** demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la definizione, nell'ambito delle aree protette, di misure di incentivazione fiscale al fine di sostenere iniziative compatibili con le finalità del parco.

L'**articolo 3** integra l'articolo 8 della legge n. 394/1991 al fine di prevedere che sia sentito il Ministero della difesa nella procedura per l'istituzione del parco nazionale o della riserva naturale statale in cui siano ricompresi siti militari.

L'**articolo 4** modifica l'articolo 9 della legge quadro sulle aree protette, intervenendo sulla disciplina dell'Ente Parco e sulla procedura di nomina del Presidente e del Consiglio direttivo, sulla composizione, sulle funzioni e sugli organi del Consiglio direttivo e sullo statuto.

L'**articolo 5**, modificando gli articoli 11, 12, 14, 25, 26 e 32 della legge-quadro sulle aree protette: interviene sulla disciplina riguardante il regolamento del parco, esplicitando il divieto di esercitazioni militari, il divieto di attività venatoria, nonché l'estensione della sua competenza alle aree contigue al parco. Viene altresì modificata la procedura per l'approvazione del regolamento del parco e la disciplina dell'attività venatoria nelle aree contigue alle aree protette regionali.

L'**articolo 6** modifica l'articolo 13 della legge quadro sulle aree protette, intervenendo sulla procedura di rilascio del nulla osta dell'Ente parco, che è necessario per le concessioni o le autorizzazioni relative alla realizzazione di interventi, impianti ed opere all'interno del parco.

L'**articolo 7** modifica l'articolo 15 della legge n. 394/1991, in materia di indennizzi, delimitandone l'ambito ai danni provocati dalla fauna selvatica "nel parco", quindi soltanto nei confini del parco stesso; inoltre, istituisce nel bilancio dell'Ente parco un apposito capitolo per il pagamento di indennizzi ed espungendo la previsione di risarcimenti.

L'**articolo 8** apporta numerose modificazioni all'articolo 16 della legge quadro sulle aree protette, relativo alle entrate dell'Ente parco e vi inserisce i commi da 1-*bis* a 1-*septiesdecies*. In particolare, i commi da 1-*bis* a 1-*septies* individuano in capo ai titolari di determinate concessioni, autorizzazioni e attività specifici obblighi di versamento annuale di somme in favore dell'Ente gestore dell'area protetta. Ulteriori disposizioni riguardano: l'affidamento in concessione dei beni demaniali presenti nel territorio dell'area protetta all'ente gestore dell'area protetta medesima; la concessione dell'uso del marchio del parco; la stipula di contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione, nonché l'inclusione degli enti gestori delle aree protette nell'elenco dei soggetti beneficiari designabili dai contribuenti per l'accesso al riparto della quota del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, a decorrere dall'anno 2017. Il comma 2 dell'articolo 8 modifica il Codice antimafia inserendo l'ente parco tra i soggetti cui possono essere dati in uso pubblico i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata.

L'**articolo 9** prevede la redazione, da parte dell'ente gestore dell'area protetta, di appositi piani di gestione della fauna selvatica, per evitare un impatto negativo sulle specie e sugli *habitat* protetti della rete "Natura 2000" o ritenuti vulnerabili. Ulteriori norme disciplinano le sanzioni nei confronti dei soggetti responsabili di interventi di gestione della fauna selvatica non conformi alle modalità previste dai piani, nonché la destinazione degli introiti ricavati dalla vendita degli animali abbattuti o catturati in operazioni di gestione.

L'**articolo 9-bis** introduce nella legge quadro l'articolo 16-*bis*, in materia di attività di gestione ordinaria degli enti parco e aree marine protette nazionali.

L'**articolo 9-ter** pone il divieto di introduzione della specie "cinghiale" in tutto il territorio nazionale e affida ad un regolamento del Ministero delle politiche agricole e forestali, di concerto con il Ministero dell'ambiente e con il Ministero della salute, la definizione di criteri e modalità di allevamento per impedire e prevenire fuoriuscite anche accidentali dei capi allevati, dei quali va consentita la tracciabilità.

L'**articolo 10** modifica la disciplina relativa all'istituzione di aree marine protette (AMP), introducendo una procedura più articolata per la loro istituzione, nonché la verifica, almeno triennale, dell'adeguatezza della disciplina istitutiva. Viene altresì dettata una disciplina dell'uso del demanio marittimo nelle AMP, differenziata in base alla zonazione dell'area. Nel disciplinare l'istituzione delle aree marine protette, si prevede che il decreto istitutivo sia adottato dal Ministro dell'ambiente anche di concerto con il Ministro della difesa per le aree di interesse militare.

L'**articolo 11** riguarda la gestione delle aree marine protette (AMP).

L'**articolo 12** aggiunge l'articolo 19-*bis* alla legge quadro sulle aree protette, al fine di disciplinare il programma triennale per le aree protette marine (AMP) e i vari aspetti gestionali. Con decreto del Ministro dell'ambiente, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, saranno determinati i requisiti per partecipare al bando per il reclutamento del direttore dell'area marina protetta e il relativo trattamento economico.

L'**articolo 13** modifica le modalità e i soggetti competenti all'esercizio della vigilanza sulle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale, in particolare precisando che tale attività viene svolta dal Ministero dell'ambiente, in collaborazione con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e con il Dipartimento della funzione pubblica.

L'**articolo 14** interviene sulla disciplina riguardante le aree naturali protette regionali, confermando il divieto di attività venatoria nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali, che è già previsto dalla normativa vigente, e sottoponendo i prelievi faunistici e gli abbattimenti selettivi alla nuova disciplina prevista dal testo in esame.

L'**articolo 15** interviene sulla disciplina relativa all'organizzazione amministrativa del parco naturale regionale, prevedendo che la revisione dei conti sia affidata ad un unico revisore.

L'**articolo 16** attribuisce al direttore dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta i poteri che l'articolo 29 della legge quadro attualmente affida al rappresentante legale del medesimo organismo. Inoltre, viene corretto un riferimento ad un provvedimento che risulta abrogato.

L'**articolo 17** modifica il quadro sanzionatorio delle violazioni della legge, caratterizzato tanto da illeciti penali quanto da illeciti amministrativi.

L'**articolo 17-bis** sostituisce l'articolo 31 della legge quadro: si affidano le riserve statali all'interno di un parco nazionale o regionale ai relativi enti gestori.

L'**articolo 18** prevede l'istituzione di un Comitato nazionale per le aree protette presso il Ministero dell'ambiente, disciplinandone funzioni e composizione, e la trasmissione al Parlamento di relazioni annuali sulle attività svolte dagli Enti parco e dagli altri enti istituiti per la gestione delle aree naturali protette di rilievo nazionale e internazionale.

L'**articolo 19** istituisce i Parchi nazionali del Matese e di Portofino (comprendente la già istituita area protetta marina di Portofino).

L'**articolo 19-bis** prevede che il Ministero dell'ambiente promuova la Convenzione degli Appennini per la tutela e la valorizzazione della catena appenninica ed individui le modalità operative del progetto "Appennino parco d'Europa" (APE).

L'**articolo 20** prevede l'adeguamento della disciplina riguardante la *governance* del Parco nazionale dello Stelvio a quanto prevede l'intesa dell'11 febbraio 2015 sull'attribuzione di funzioni statali e relativi oneri finanziari del Parco nazionale dello Stelvio.

L'**articolo 21** prevede che l'istituzione di parchi e riserve marine nelle aree marine di reperimento avvenga sulla base delle indicazioni del programma triennale per le aree protette marine (AMP) e ridenomina alcune

aree marine di reperimento (AMdR).

L'**articolo 22** modifica una serie di articoli della legge n. 394 del 1991 in materia di demolizione delle opere abusive e riduzione in pristino o di ricostituzione delle specie vegetali o animali, sostituendo i riferimenti a disposizioni abrogate ed operando interventi di coordinamento con le norme vigenti.

L'**articolo 23** modifica la collocazione delle sedi legale e amministrativa del Parco nazionale Gran Paradiso.

L'**articolo 24** modifica la disciplina riguardante le funzioni autorizzatorie in materia di paesaggio, dettata dall'articolo 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42/2004, attribuendo all'Ente parco nazionale la competenza a svolgere tali funzioni per gli interventi da realizzare nei parchi nazionali. Per gli interventi che invece risultano inclusi nel territorio delle aree naturali protette regionali, viene concessa alla Regione la facoltà di delegare la funzione autorizzatoria agli enti gestori di tali aree.

L'**articolo 25** attribuisce nuove funzioni al Comitato paritetico per la biodiversità.

L'**articolo 25-bis** prevede che il Ministro dell'ambiente promuova la collaborazione e la sinergia tra le attività svolte dal Comitato nazionale delle aree protette, dal Comitato paritetico per la biodiversità e dal Comitato per il Capitale naturale.

L'**articolo 26** modifica la disciplina riguardante l'individuazione delle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale.

L'**articolo 27** reca una delega al Governo per l'istituzione del Parco del Delta del Po e detta i principi e i criteri direttivi per l'adozione dell'atto, prevedendo il parere delle competenti Commissioni parlamentari e l'eventuale adozione di disposizioni integrative e correttive.

L'**articolo 28** delega il Governo all'introduzione di un sistema volontario di remunerazione dei servizi ecosistemici, riprendendo, con modifiche, i contenuti della disposizione di delega di cui all'articolo 70 della legge n. 221 del 2015. Il termine di sei mesi per l'esercizio della delega previsto dall'articolo 70 è scaduto senza che la delega fosse esercitata.

L'**articolo 28-bis** detta una disciplina transitoria, per allineare le scadenze degli incarichi dei Presidenti e dei membri del Consiglio direttivo degli Enti parco nazionali, in deroga all'articolo 9, comma 3, della legge n. 394/1991, prorogandoli fino alla scadenza dell'incarico conferito in data più recente.

L'**articolo 29** introduce una clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Tipologia del provvedimento

È il testo unificato di cinque proposte di legge di iniziativa parlamentare, approvato in prima lettura al Senato, che è sottoposto all'esame del Comitato per la legislazione a norma dell'articolo 16-bis, comma 6-bis del regolamento della Camera, in quanto contenente due disposizioni di delega al Governo: per l'istituzione del Parco del Delta del Po (articolo 27) e per l'introduzione di un sistema volontario di enumerazione dei servizi ecosistemici (articolo 28).

Omogeneità delle disposizioni

Il testo presenta un contenuto omogeneo in quanto modifica la vigente normativa in materia di aree protette, intervenendo perlopiù in forma di novella sulla legge quadro in materia (legge 6 dicembre 1991, n. 394). *Andrebbe valutata l'opportunità di fare riferimento, nel titolo, alle disposizioni di delega presenti nel testo, con specifico riguardo a quella di cui all'articolo 28, relativa all'introduzione di un sistema volontario di remunerazione dei servizi ecosistemici.*

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Modifiche non testuali

Il testo è per lo più formulato in termini di novella della legge n. 394 del 1991. In qualche caso manca il coordinamento con le preesistenti fonti normative, che risultano, talvolta, oggetto di modifiche non testuali. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 2** modifica e integra in maniera non testuale l'articolo 4, comma 3-bis del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in materia di destinazione del contributo di sbarco da parte dei comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e dei comuni nel cui territorio insistono isole minori;

all'**articolo 12**:

il **comma 2** sopprime le commissioni di riserva di cui all'articolo 28 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, senza abrogare le relative disposizioni (in particolare, commi terzo, quinto e sesto del medesimo articolo 28);

il **comma 5** incrementa in maniera non testuale l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 8, comma 10 della legge 23 marzo 2001, n. 93.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Incidenza su fonti subordinate

L'**articolo 25** amplia i compiti del Comitato paritetico per la biodiversità, disciplinato esclusivamente dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 6 giugno 2011, che ne ha disposto l'istituzione.

Disposizioni di delega

Le norme di delega, contenute, rispettivamente, all'**articolo 27** (istituzione del Parco del Delta del Po) e all'**articolo 28** (introduzione di un sistema volontario di enumerazione dei servizi eco sistemici), individuano principi e i criteri direttivi adeguatamente enucleati e differenziati rispetto all'oggetto.

Per quanto riguarda i termini di esercizio delle due deleghe si segnala che:

♦ **l'articolo 27, comma 1** fissa il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge, particolarmente breve anche in relazione al termine di due anni per l'esercizio della delega integrativa e correttiva. La congruità di tale termine – per costante indirizzo del Comitato per la legislazione – *andrebbe valutata alla luce della procedura prevista dal comma 3*, che, nel caso di specie, prevede la previa intesa con le Regioni Emilia-Romagna e Veneto (per la cui sigla non è fissato un termine) e un doppio parere parlamentare: il primo parere, obbligatorio, deve essere espresso dalle competenti Commissioni parlamentari entro trenta giorni dalla data di trasmissione dello schema; il secondo parere – eventuale (e riguardante lo schema nel suo complesso e non le "osservazioni del Governo", come scritto nel testo) – da esprimere entro dieci giorni dalla nuova trasmissione cui il Governo è obbligato "qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari";

♦ **l'articolo 28:**

- al **comma 1** fissa il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge; il **comma 3** prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di tre mesi, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta "tecnica dello scorrimento", che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si segnala che, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre segnalato che "appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla 'tecnica dello scorrimento' " e che, in alcune circostanze, a seguito dell'espressione di rilievi in tal senso, sono stati approvati emendamenti volti a prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi;

- al **comma 4** dispone che l'adozione di eventuali decreti legislativi correttivi e integrativi debba avvenire "Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo" *piuttosto che entro ventiquattro mesi decorrenti dall'adozione di ciascuno dei decreti legislativi eventualmente adottati nell'esercizio della delega.*

Altri adempimenti

Adempimenti in materia riservata alla legge

L'**articolo 2-bis** demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa [*rectius*: di concerto] con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la disciplina, nell'ambito delle aree protette, di "misure di incentivazione fiscale per sostenere iniziative compatibili con le finalità del parco e dirette a favorire lo sviluppo economico e sociale" (comma 1), demandando allo stesso decreto la determinazione di "abito territoriale, misure di attuazione, limiti temporali e tipologie di beneficiari" delle agevolazioni.

Andrebbe valutata l'opportunità di verificare la compatibilità della disposizione in esame – che demanda l'intera disciplina ad un decreto interministeriale, senza definire una cornice entro la quale la discrezionalità amministrativa possa essere esercitata – *con la riserva di legge contenuta all'articolo 23 della Costituzione.*

Concerti tra Ministri

Come già accennato incidentalmente sopra, all'**articolo 2-bis** si dovrebbe sostituire il termine "intesa" con il riferimento al "concerto" tra Ministri.

L'**articolo 9-ter** prevede l'adozione di un "regolamento del Ministero delle politiche agricole [alimentari] e forestali, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministero della salute". *Andrebbe valutata l'opportunità di riformulare la disposizione nel senso di prevedere che il*

regolamento è adottato con decreto di concerto tra i Ministri (e non tra i Ministeri) indicati.

Previsioni relative ai termini

L'**articolo 1, comma 1, lettera b)** introduce nell'ambito dell'articolo 2 della legge n. 394 del 1991 il comma 9-*quater*, il quale demanda ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare l'individuazione dei compiti dell'ISPRA, che ne assicura l'adempimento nell'ambito delle proprie attività istituzionali. Per l'adozione di tale decreto non è previsto alcun termine, mentre si prevede che l'ISPRA adegui il proprio statuto "entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del citato decreto".

All'**articolo 4, comma 1, lettera g)**:

il **capoverso 14** fissa il termine del 1° gennaio 2017 entro il quale tutti gli Enti parco devono avvalersi delle procedure informatiche del Ministero dell'economia e delle finanze;

il **capoverso 14-bis** prevede l'adozione di un decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare senza fissare il relativo termine.

L'**articolo 8, comma 1, capoverso 1-*quaterdecies*** stabilisce che "A decorrere dall'anno 2017 gli enti gestori delle aree protette sono inclusi nell'elenco dei soggetti beneficiari designabili dai contribuenti per l'accesso al riparto della quota del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche".

Clausole di invarianza finanziaria

Nell'ambito dell'articolato sono presenti numerose clausole di invarianza finanziaria, formulate anche in termini di novella della legge n. 394 del 1991. A titolo esemplificativo, nell'ambito dell'**articolo 1**, la clausola di invarianza finanziaria viene ripetuta sia nel nuovo comma 9-*quater* dell'articolo 2 della legge n. 394, sia nel comma 2.

Formulazione e coordinamento interno del testo

All'**articolo 4, comma 1**:

al **capoverso 4**, *andrebbe valutata l'opportunità di chiarire* se, come sembra dal dato testuale, il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare di nomina del presidente del parco è adottato – in alternativa – d'intesa con i presidenti delle Regioni interessate o, in assenza di intesa, sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia;

al **capoverso 8-*ter*, lettera b)**, il **n. 1)** stabilisce che un componente del consiglio direttivo dell'ente parco è nominato su designazione "delle associazioni scientifiche maggiormente rappresentative o dell'ISPRA"; *andrebbe in proposito valutata l'opportunità di chiarire* il richiamo al criterio della rappresentatività delle associazioni scientifiche (che non risulta presente nell'ordinamento) e l'alternatività e quindi fungibilità tra un rappresentante di associazioni evidentemente di stampo privatistico e un rappresentante di un ente pubblico quale l'ISPRA.

Il medesimo **articolo 4, comma 1, lettera a)**, **capoverso comma 2, lettera d)** indica quale organo dell'Ente parco il Revisore unico dei conti; la successiva **lettera c)**, **capoverso 10**, nell'enucleare le funzioni dei vari organi dell'ente, si riferisce al Collegio dei revisori dei conti.

L'**articolo 5** novella in più punti la legge n. 394 del 1991 recando specifiche disposizioni applicabili alle aree contigue alle aree protette (di cui all'articolo 32 della citata legge), alle quali talvolta si riferisce utilizzando diverse denominazioni, quali "territori adiacenti" e "aree contigue ed esterne", che dovrebbero invece essere uniformate al fine di individuare univocamente la normativa applicabile a tali aree.

All'**articolo 19-*bis***, *andrebbe valutata l'opportunità di circostanziare il rinvio alla Convenzione degli Appennini*, sottoscritta il 24 febbraio 2006 da Ministero dell'ambiente, Anci, Upi, Uncem, Legambiente, Federparchi e dalle 15 Regioni interessate dalla dorsale appenninica.

Rubriche

Gli articoli recanti novelle contengono rubriche che si limitano a richiamare gli estremi delle disposizioni novellate, senza nessun riferimento ai relativi oggetti (cosiddetti "titoli muti").