



Istituzione del Parco nazionale del Monte Conero

A.C. 1798, A.C. 2246

Dossier n° 410 - Seconda edizione
3 marzo 2025

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1798	2246
Titolo:	Istituzione del Parco nazionale del Monte Conero	Istituzione del Parco nazionale del Monte Conero
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Benvenuti Gostoli	Curti
Iter al Senato:	No	No
Numero di articoli:	6	9
Date:		
presentazione:	21 marzo 2024	14 febbraio 2025
assegnazione:	10 settembre 2024	25 febbraio 2025
Commissioni competenti:	VIII Ambiente	VIII Ambiente
Sede:	referente	referente
Pareri previsti:	I, V, VII, X, XI, XIII, XIV e Questioni regionali	I, V, VI, VII, IX, X, XI, XIII, XIV e Questioni regionali

Premessa

Le aree protette e la loro classificazione

La conservazione dei territori naturali che ancora mantengono inalterate le matrici ecosistemiche rappresenta il principale obiettivo dell'istituzione di aree naturali protette. La legge 6 dicembre 1991, n. 394 ("Legge quadro sulle aree protette") ha provveduto alla [classificazione delle aree naturali protette](#) ed ha istituito, altresì, l'Elenco ufficiale delle aree protette (attualmente è in vigore il 6° aggiornamento, approvato con Delibera della Conferenza Stato-Regioni del 17 dicembre 2009 e recepito con il [D.M. 27 aprile 2010](#) (G.U. n. 125 del 31 maggio 2010)).

Come ricordato nel [tema web "Aree naturali protette"](#), il sistema delle aree protette nazionali e regionali, insieme alla [rete "Natura 2000"](#), copre "attualmente un'estensione di più di 10 milioni di ettari, interessando più del 20% della superficie terrestre nazionale e l'11% della superficie marina di giurisdizione italiana (acque territoriali e zone di protezione ecologica). Ad oggi sono state istituite 882 aree protette ([ISPRA, 2023](#)). Per quanto riguarda esclusivamente le aree terrestri, attualmente sono state istituite 844 aree protette terrestri e aree protette terrestri con parte a mare di cui: [26 Parchi Nazionali](#), 148 Riserve Naturali Statali, 134 Parchi Naturali Regionali, 365 Riserve Naturali Regionali e 171 altre Aree Protette di diverse classificazioni e denominazioni. La superficie terrestre protetta ammonta a oltre 3 milioni di ettari, pari a circa il 10,5% della superficie terrestre nazionale. Essa è costituita in gran parte da Parchi Nazionali (46,4%) e Parchi Naturali Regionali (40,8%)".

In relazione alla succitata rete europea "Natura 2000" si ricorda che la stessa è stata istituita con la c.d. direttiva habitat n. 92/43/CEE (recepita in Italia con il D.P.R. 357/1997) ed è stata concepita ai fini della tutela della biodiversità europea attraverso la conservazione degli habitat naturali e delle specie animali e vegetali di interesse europeo. La c.d. direttiva Habitat ha previsto l'individuazione di Siti di importanza Comunitaria (SIC) e la loro successiva designazione in Zone Speciali di Conservazione (ZSC). Della rete "Natura 2000" fanno parte, oltre ai citati siti, anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS) classificate dagli Stati membri a norma della c.d. direttiva uccelli (direttiva n. 79/409/CEE, sostituita dalla direttiva 2009/147/CE).

I parchi nazionali

L'art. 2 della legge quadro sulle aree protette ([L. 394/1991](#)), nel classificare le aree protette, dispone che "i parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro

conservazione per le generazioni presenti e future" (comma 1) e che "la classificazione e l'istituzione dei parchi nazionali e delle riserve naturali statali, terrestri, fluviali e lacuali, sono effettuate d'intesa con le regioni" (comma 7).

Il successivo articolo 8 dispone, al comma 1, che i parchi nazionali "sono istituiti e delimitati in via definitiva con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentita la regione".

Il Parco regionale del Conero

La relazione illustrativa della proposta di legge in esame ricorda che "l'istituzione del Parco regionale del Conero, prima area naturale protetta istituita nella regione Marche, è avvenuta con la legge regionale 23 aprile 1987, n. 21, la quale ha evidenziato la necessità di riconoscere e tutelare un territorio di elevato valore ambientale, paesaggistico e naturalistico. La successiva legge regionale 2 agosto 2006, n. 11, ha quindi istituito l'«[Ente parco regionale del Conero](#)» al quale sono affidati la gestione e l'amministrazione del parco stesso; solo in un secondo momento, con l'articolo 1 della legge regionale 7 febbraio 2019, n. 2, è stato costituito l'organo di gestione dell'Ente (consiglio direttivo), nel quale sono rappresentati la regione, gli enti locali, il mondo accademico, nonché le associazioni di categoria del settore turistico, dell'agricoltura e le associazioni ambientaliste. Gli attuali confini del parco sono stati individuati con il piano del parco – deliberazioni dell'assemblea del consiglio regionale delle Marche n. 154 del 2 febbraio 2010 e n. 156 dell'8 febbraio 2010 – redatto ai sensi della legge regionale 28 aprile 1994, n. 15, in conformità alla legge 6 dicembre 1991, n. 394".

La stessa relazione ricorda che il parco si sviluppa attorno al monte Conero per circa 6.000 ettari, che la superficie terrestre totale si distribuisce tra quattro diversi comuni (Ancona, Sirolo, Numana e Camerano) e che "all'interno del territorio del Parco ricadono quattro Siti natura 2000, di cui tre siti di interesse comunitario (SIC) e una zona di protezione speciale (ZPS)".

La pdl C. 1798

La proposta di legge C. 1798 è composta da **6 articoli**.

L'**articolo 1** prevede, al comma 1, **l'istituzione, d'intesa con la regione Marche** ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge 394/1991 (v. *supra*), **del Parco nazionale** del Monte Conero, di seguito denominato «Parco», comprendente il territorio delimitato ai sensi dei commi 4 e 5.

Istituzione del Parco nazionale del Monte Conero (art. 1)

Il **comma 2** dispone che l'istituzione del Parco ha lo **scopo** di recuperare e valorizzare il patrimonio culturale, naturale, paesaggistico, geologico e architettonico dei territori interessati, attraverso interventi volti alla riqualificazione ecosostenibile, alla tutela dell'integrità floristica e faunistica dei luoghi, alla promozione delle eccellenze agricole, alimentari e artigianali, anche attraverso un utilizzo sostenibile delle risorse.

Il **comma 3** prevede **l'istituzione dell'Ente Parco nazionale** del Monte Conero, di seguito denominato «Ente Parco», e precisa che lo stesso:

- ha **personalità di diritto pubblico** ;
- ed è **sottoposto alla vigilanza del MASE** (Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica).

Tale disposizione riproduce quanto previsto dall'art. 9, comma 1, della legge 394/1991 (di seguito denominata «legge quadro»), che dispone appunto che "l'Ente parco ha personalità di diritto pubblico, sede legale e amministrativa nel territorio del parco ed è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente".

Il comma in esame dispone inoltre che **nelle more della sua costituzione, la gestione provvisoria del Parco è affidata al consiglio direttivo dell'Ente parco regionale** del Conero.

Il **comma 4** dispone che la **delimitazione, la zonizzazione e le misure di salvaguardia del territorio del Parco coincidono, in via provvisoria, con i confini individuati dal piano del Parco regionale** del Conero di cui alla deliberazione dell'assemblea del consiglio regionale delle Marche n. 154 del 2 febbraio 2010 e n. 156 dell'8 febbraio 2010, per la parte terrestre, e, per la parte marina con la perimetrazione dei siti natura 2000, siti di interesse comunitario (SIC) IT53200005 Costa tra Ancona e Portonovo, SIC IT5320006 Portonovo e falesia calcarea a Mare, SIC IT53200007 Monte Conero e zona di protezione speciale (ZPS) IT5320015 Monte Conero.

Il successivo comma 5 prevede che alla **delimitazione e zonizzazione del Parco** si provveda (ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge quadro), **entro 180 giorni** dalla data di entrata in vigore della presente legge, con apposito **decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica**.

Il richiamato comma 3 dell'art. 34 della L. 394/1991 dispone che il Ministro dell'ambiente provvede alla delimitazione provvisoria dei parchi nazionali "sulla base degli elementi conoscitivi e tecnico-scientifici disponibili, in particolare, presso i servizi tecnici nazionali e le amministrazioni dello Stato

nonché le regioni e, sentite le regioni e gli enti locali interessati, adotta le misure di salvaguardia necessarie per garantire la conservazione dello stato dei luoghi. La gestione provvisoria del parco, fino alla costituzione degli Enti parco previsti dalla presente legge, è affidata ad un apposito comitato di gestione istituito dal Ministro dell'ambiente in conformità ai principi di cui all'art. 9 (che disciplina l'ente parco e i suoi organi, *n.d.r.*)".

Si ricorda altresì che l'art. 8, comma 1, della legge quadro dispone che i parchi nazionali "sono istituiti e delimitati in via definitiva con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentita la regione".

L'articolo 2 inserisce il parco nazionale del Monte Conero nell'elenco dei parchi nazionali recato dalla legge quadro (nuova lettera f-*quater*) del comma 1 dell'art. 34 della L. 394/1991).

Si fa notare che, in tal modo, viene garantito l'assoggettamento alla disciplina recata dalla legge quadro. Si ricorda infatti che l'art. 34 dispone, al comma 5, che "per l'organizzazione ed il funzionamento degli Enti parco dei parchi di cui ai commi 1 e 2 si applicano le disposizioni della presente legge".

Inserimento del Parco nell'elenco recato dalla legge quadro (art. 2)

L'articolo 3 reca disposizioni finalizzate alla promozione dei servizi e dei prodotti tipici locali del Parco.

In particolare, il **comma 1** – al fine di promuovere e incentivare iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle popolazioni residenti all'interno del Parco – dispone che **l'Ente Parco può concedere, su richiesta** dei produttori, **l'utilizzo del proprio nome e del proprio marchio** per i servizi, i manufatti artigianali, agricoli e alimentari prodotti all'interno del perimetro del Parco, in conformità con i **requisiti di qualità** stabiliti dall'Ente Parco stesso con proprio regolamento.

In base al successivo **comma 2**, i produttori così autorizzati stipulano con l'Ente Parco apposita **convenzione**, con la quale sono stabilite tra l'altro le **modalità per l'etichettatura e l'utilizzo del marchio**.

Promozione dei servizi e dei prodotti tipici locali (art. 3)

L'articolo 4 reca disposizioni per il recupero dei beni architettonici compresi nel perimetro del Parco, prevedendo la **possibilità, per i comuni** il cui territorio è compreso nel perimetro del Parco, **di individuare:**

- **le zone urbane e rurali di particolare interesse architettonico e culturale che necessitano di interventi di recupero**, da attuare mediante interventi di riqualificazione ambientale in chiave sostenibile, finalizzati al miglior utilizzo e alla migliore fruizione del patrimonio del Parco. Tali interventi, previo ottenimento di tutte le autorizzazioni urbanistiche e ambientali previste dalla normativa vigente, devono essere realizzati nel pieno rispetto dell'ambiente e dell'ecosistema (comma 1);

- nel rispetto della normativa vigente in materia di beni culturali e ambientali, **gli edifici e gli immobili dismessi che potranno essere riconvertiti per le attività previste dal regolamento del Parco**.

Recupero dei beni architettonici (art. 4)

L'articolo 5 reca **disposizioni transitorie, principalmente volte a disciplinare il personale in servizio presso l'Ente parco regionale**.

Il **comma 1** dell'articolo in esame dispone che al personale dell'Ente parco regionale del Conero, è consentito, su domanda degli interessati, ove ne ricorrano i presupposti, il **transito nei corrispondenti ruoli dell'Ente Parco**.

Il **comma 2** dispone che il personale in servizio in altri enti pubblici che si trovi nelle posizioni di comando o di distacco presso l'Ente parco regionale del Conero può richiedere la **continuità del rapporto presso l'Ente Parco**.

In base al **comma 3**, il personale di cui ai commi 1 e 2, previa contrattazione con le organizzazioni sindacali di categoria, è **inquadrato nelle classificazioni previste dal contratto collettivo** nazionale di lavoro degli enti pubblici non economici.

Il **comma 4** dispone che i **dirigenti dell'Ente parco regionale** del Conero rimangono in carica fino all'approvazione della pianta organica definitiva dell'Ente Parco.

Il **comma 5** stabilisce che **l'Ente Parco subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi** dell'Ente parco regionale del Conero, anche con riferimento ai contratti di collaborazione in corso di esecuzione o ai finanziamenti nazionali o europei ottenuti da quest'ultimo.

Il **comma 6** impone alla Regione Marche di provvedere all'adozione dei provvedimenti necessari per la **liquidazione dell'Ente parco regionale** del Conero.

Disposizioni transitorie (art. 5)

L'articolo 6 disciplina la **copertura finanziaria** degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge.

Copertura finanziaria (art. 6)

A tali oneri, quantificati in **2 milioni di euro per l'anno 2024**, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282.

Si osserva che la copertura in questione deve essere aggiornata, essendosi già concluso l'anno 2024.

Si fa inoltre notare che l'articolo in esame sembra disciplinare solamente gli oneri relativi all'istituzione del Parco nazionale. Si valuti pertanto l'opportunità di integrare l'articolo in esame al fine di disciplinare il finanziamento del funzionamento del Parco, eventualmente chiarendo le modalità e i meccanismi di sostentamento, le cui caratteristiche generali sono disciplinate dall'articolo 16 della più volte citata "legge quadro".

La pdl C. 2246

La proposta di legge C. 2246 si compone di **9 articoli**.

L'**articolo 1** reca disposizioni per l'**istituzione del Parco nazionale** del Monte Conero (di seguito denominato «Parco»), nonché per la **delimitazione** e la **zonizzazione** del territorio del Parco. Viene inoltre precisato che l'Ente Parco ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente.

Istituzione del Parco nazionale del Monte Conero (artt. 1 e 2)

Tali disposizioni sono analoghe a quelle recate dall'articolo 1 della pdl C. 1798.

L'**articolo 2**, il cui testo è identico a quello del corrispondente articolo della pdl C. 1798, **inserisce il parco** nazionale del Monte Conero **nell'elenco dei parchi nazionali recato dalla legge quadro** (nuova lettera f-*quater*) del comma 1 dell'art. 34 della L. 394/1991).

Finalità del Parco (art. 3)

L'**articolo 3** enuncia le **finalità del parco**, quali:

- assicurare la tutela, il recupero e la rigenerazione degli ecosistemi autoctoni, con particolare attenzione alla biodiversità e alla salvaguardia delle connessioni ecologiche fondamentali;
- preservare e valorizzare il patrimonio floristico e faunistico endemico, ponendo in essere strategie di conservazione mirate alla protezione delle specie in pericolo e alla reintroduzione di quelle vulnerabili;
- promuovere modelli di gestione sostenibile delle risorse naturali, incentivando pratiche agricole ecocompatibili e valorizzando le produzioni locali attraverso marchi di qualità certificata;
- favorire lo sviluppo della ricerca scientifica e il monitoraggio ambientale costante, anche mediante l'utilizzo di tecnologie avanzate per il rilevamento dei parametri ecologici e climatici;
- sviluppare programmi di fruizione consapevole del territorio, incoraggiando forme di turismo naturalistico, ecocompatibile e rispettoso delle peculiarità ambientali dell'area;
- tutelare, restaurare e valorizzare i beni culturali, archeologici e storici presenti nel comprensorio del Parco, promuovendo iniziative di divulgazione e fruizione sostenibile;
- monitorare e garantire la qualità delle acque marine e costiere, mediante strategie di mitigazione dell'inquinamento.

L'**articolo 4** prevede i seguenti **strumenti di attuazione** delle finalità del parco:

- a) piano territoriale;
- b) piano pluriennale economico-sociale;
- c) regolamento del Parco.

Strumenti di attuazione (artt. 4-7)

Si fa notare che gli strumenti di cui alle lettere b) e c) sono già previsti agli articoli 11 (regolamento del parco) e 14, comma 2 (piano pluriennale economico sociale), della legge quadro. Il piano territoriale non è invece previsto dalla legge quadro, la quale però, all'articolo 12, prevede e disciplina il piano per il parco. Ciò premesso, si valuti l'opportunità, per finalità di coerenza normativa, di armonizzare la disposizione in esame con le richiamate previsioni della legge quadro.

L'**articolo 5** disciplina i **contenuti del piano territoriale**. In base a tale articolo, il piano territoriale, che deve essere adottato in coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale già vigenti a livello locale e regionale:

- a) individua le opere e gli interventi necessari alla tutela e al ripristino dell'equilibrio ecologico e paesaggistico;
- b) introduce misure atte a preservare il patrimonio storico e ambientale delle aree già edificate, nonché a valorizzare il tessuto architettonico rurale;
- c) definisce le attività incompatibili con gli obiettivi istitutivi dell'area protetta, stabilendo le modalità e i tempi per la loro cessazione o riconversione;

d) regola il monitoraggio delle attività antropiche esistenti per garantirne la compatibilità con la tutela ambientale;

e) individua le aree soggette a interventi di recupero ecologico, promuovendo la rigenerazione di ambienti naturali e la connessione tra habitat frammentati;

f) delinea strategie per mitigare gli impatti ambientali sulle componenti naturali del territorio, con particolare riferimento agli ecosistemi costieri e collinari;

g) individua i beni e le aree di particolare pregio da destinare a proprietà pubblica;

h) stabilisce i criteri e le modalità per la realizzazione di nuove infrastrutture e per l'adeguamento del patrimonio edilizio esistente, garantendone la sostenibilità paesaggistica e ambientale;

i) definisce il sistema della mobilità interna all'area protetta, favorendo soluzioni a basso impatto ambientale e incentivando modalità di fruizione sostenibile;

l) predispone un sistema di monitoraggio continuo degli indicatori ambientali per valutare lo stato di conservazione dell'area protetta e l'efficacia delle misure adottate;

m) individua forme di compensazione ecologica per mitigare eventuali impatti derivanti da attività economiche o infrastrutturali;

n) definisce criteri per l'incentivazione di attività agricole, artigianali e turistiche in linea con i principi dello sviluppo sostenibile.

L'**articolo 6** disciplina i **contenuti del piano pluriennale economico-sociale**. Il piano ha il fine di definire le linee guida e le strategie per la tutela dell'ambiente naturale e la promozione di un modello di sviluppo sostenibile compatibile con le esigenze del territorio (comma 1).

Il piano prevede:

- incentivi per il mantenimento e il potenziamento delle attività agricole, forestali, artigianali e turistiche tradizionali, nonché per il recupero dei nuclei rurali e la creazione di opportunità occupazionali. Tali incentivi comprendono la concessione di contributi a soggetti pubblici e privati (comma 2);
- iniziative volte a valorizzare il patrimonio culturale e le tradizioni locali, tutelando gli usi e i costumi tipici delle comunità residenti (comma 3).

Il piano è soggetto all'approvazione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ed è aggiornato con cadenza triennale in base alle necessità emergenti e agli obiettivi di conservazione e sviluppo individuati.

L'**articolo 7** disciplina il **contenuto del regolamento del Parco**, da approvarsi secondo le modalità previste dall'art. 11 della legge quadro.

Il regolamento disciplina l'esercizio delle attività consentite nel territorio del Parco, garantendo l'equilibrio tra la conservazione ambientale e le esigenze di fruizione sostenibile (comma 1)

La norma dispone che il regolamento deve essere adottato entro 60 giorni dalla prima convocazione degli organi direttivi, assicurando il coinvolgimento delle istituzioni locali e delle parti interessate (comma 2)

L'**articolo 8**, corrispondente nella finalità di copertura finanziaria degli oneri all'articolo 6 della PdL 1798, provvede alla **copertura degli oneri** derivanti dalla proposta di legge in esame, **pari a 2 milioni e 500 mila euro annui a partire dall'anno 2025**, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica (articolo 10, comma 5, del decreto-legge 282/2004).

Copertura finanziaria (art. 8)

Preso atto che l'articolo in esame disciplina gli oneri di istituzione del Parco nazionale e sembra indicare anche una copertura pluriennale per il suo finanziamento, si valuti l'opportunità di chiarire il rapporto tra tale copertura e i contenuti dell'articolo 16 della più volte citata "legge quadro".

L'**articolo 9** prevede **disposizioni transitorie** sostanzialmente analoghe a quelle recate dall'art. 5 della PdL n.1798, finalizzate a disciplinare il transito del personale al nuovo Ente, il subentro nei rapporti attivi e passivi dell'Ente parco regionale del Conero e la liquidazione di quest'ultimo.

Disposizioni transitorie (art. 9)

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge in esame reca disposizioni riconducibili, in via generale, alla materia "**tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**" attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. La materia

"**valorizzazione dei beni ambientali**" è attribuita invece, dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, inaugurata con la sentenza n. 407 del 2002 (ribadita recentemente, tra le altre, dalla sentenza n. 21/2022) "l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una 'materia' in senso tecnico, qualificabile come 'tutela dell'ambiente', dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze". Ne deriva "una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di **materia trasversale**", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (da ultimo, sentenze n. 21 e n. 191 del 2022).

La proposta di legge in esame dispone, in proposito, all'articolo 1, comma 1, **l'intesa con la regione Marche** per l'istituzione del Parco nazionale, ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge 394/1991.

Con riferimento alle disposizioni concernenti l'organizzazione e il funzionamento del Parco nazionale rileva infine anche la materia "**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**", anch'essa attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione.