



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

A.C. T.U. 4144

Dossier n° 258 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
23 marzo 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	T.U. 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:	29
Commissione competente :	VIII Ambiente

Contenuto

La proposta di legge, già approvata dal Senato, interviene sulla disciplina vigente in materia di aree protette, per lo più modificando la legge quadro n. 394 del 1991 (d'ora in avanti "legge quadro"). Il testo approvato dal Senato è stato modificato nel corso dell'esame in sede referente.

L'**articolo 1**, modificando l'articolo 2 della legge quadro, interviene sulla classificazione delle aree naturali protette, inserendo la classificazione delle aree protette marine. L'articolo disciplina, inoltre, l'istituzione di **aree protette transfrontaliere** e la definizione di parchi nazionali con estensione a mare, nonché reca inoltre misure per le aree protette inserite nella rete "Natura 2000" e per l'attribuzione di funzioni all'ISPRA. Nel corso dell'esame in sede referente, è stato previsto che, nel caso in cui l'area interessata sia un parco naturale o una riserva naturale regionale, l'accordo che disciplina il regime di area protetta transfrontaliera sia stipulato **d'intesa con la regione interessata**, anziché sentita la regione come prevedeva il testo approvato dal Senato. Il nuovo comma 5-ter dell'art. 2 della legge quadro (inserito dall'articolo in esame) dispone, altresì, che alle aree del territorio nazionale rientranti nella rete "Natura 2000" si applicano le norme del DPR 357/1997 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). Il successivo comma 5-quater dispone che la gestione dei siti di importanza comunitaria (SIC) e delle previste zone speciali di conservazione (ZSC), nonché delle zone di protezione speciale (ZPS), cioè delle aree della rete "Natura 2000", qualora "ricadenti, interamente o parzialmente, in un parco nazionale o regionale, in una riserva naturale statale o regionale o in un'area protetta marina" sono di competenza del corrispondente ente gestore. Il successivo comma 5-quinquies dispone che le **aree esterne** a quelle di cui al comma 5-ter **possono essere affidate in gestione agli enti gestori delle aree protette**. Il rinvio al comma 5-ter consente di affidare agli enti gestori delle aree protette le aree esterne al territorio nazionale rientranti nella rete "Natura 2000".

Si osserva che per le aree esterne in questione la norma nulla prevede in ordine ai criteri per la loro delimitazione, mentre l'individuazione delle aree contigue "ed esterne" al territorio dei parchi nazionali, che hanno finalità di zona di transizione, di cui al comma -bis dell'articolo 12 della legge quadro inserito dall'articolo 5 della proposta di legge, avviene d'intesa con la regione.

L'**art. 1-bis**, inserito nel corso dell'esame in Commissione, oltre a sopprimere l'articolo 3 della legge quadro che disciplina la costituzione del Comitato per le aree naturali protette e della Consulta tecnica per le aree naturali protette, sostituisce l'articolo 4 della legge quadro, al fin di inserire la disciplina del **Piano nazionale triennale per le aree naturali protette**, nell'ambito del quale si prevede il cofinanziamento regionale attraverso accordi ed intese con il Ministero dell'ambiente.

Si osserva che andrebbe valutata l'opportunità di chiarire la procedura per l'adozione del predetto Piano, atteso che, da un lato, la norma in esame prevede che il Ministro dell'ambiente presenta la proposta di piano al Comitato e, dall'altro, che l'articolo 18 della proposta di legge in esame fa rientrare, tra le funzioni del Comitato nazionale per le aree protette, la predisposizione del "piano di sistema di cui all'articolo 4". Relativamente alla procedura per l'approvazione di tale Piano, inoltre, andrebbe valutata l'opportunità di prevedere il coinvolgimento delle regioni.

L'**articolo 2** consente ai comuni ubicati nelle isole minori (ovvero quelli nel cui territorio insistono isole minori), in cui sono presenti aree protette di destinare il gettito del **contributo di sbarco** per finanziare interventi complessivamente finalizzati alla tutela ed alla valorizzazione dell'ambiente e del patrimonio archeologico e culturale (comma 1). Il contributo di sbarco può essere maggiorato di due euro esclusivamente per le predette finalità (comma 2). Si estende 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'**art. 2-bis** consente di definire, nell'ambito delle aree protette, **misure di incentivazione fiscale** per sostenere iniziative compatibili con le finalità del parco e dirette a favorire lo sviluppo economico e sociale demandando tale disciplina a 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.

Andrebbe sostituito il riferimento all'"intesa" con quello al "concerto" tra Ministri.

Si valuti inoltre la coerenza dell'articolo 2-bis, comma – che demanda l'intera disciplina ad un decreto interministeriale, senza definire una cornice entro la quale la discrezionalità amministrativa possa essere esercitata – con i principi costituzionali che governano il sistema delle fonti del diritto;

L'**articolo 3** prevede il coinvolgimento del 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** interviene sulla disciplina dell'**Ente Parco**, di cui all'articolo 9 della legge quadro, apportando una serie di modificazioni riguardanti la procedura di nomina del Presidente e del Consiglio direttivo, la composizione e le funzioni del Consiglio direttivo, lo statuto, le funzioni del Direttore del Parco e del Collegio dei revisori dei conti e la pianta organica.

La nuova procedura per la nomina del Presidente prevede che il Presidente è nominato:

- con **decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle Regioni** nel cui territorio ricade in tutto o in parte il parco. Rispetto alla norma vigente, **non è più prevista l'intesa delle province autonome di Trento e Bolzano**;

- nell'ambito di una **terna proposta dal Ministro** e composta da soggetti in possesso di comprovata esperienza nelle istituzioni, nelle professioni, ovvero di indirizzo o di gestione in strutture pubbliche o private;

Entro **quindici giorni** dalla ricezione della suddetta proposta del Ministro, i presidenti delle **Regioni** interessate esprimono l'intesa su uno dei **candidati proposti ovvero** il proprio **dissenso**, con esplicito e motivato riferimento a ciascuno dei nomi indicati nella terna proposta.

Decorso il suddetto termine senza il raggiungimento dell'intesa, il **Ministro dell'ambiente è autorizzato a procedere alla nomina** motivata del Presidente, scegliendo, prioritariamente, tra i nomi compresi nella suddetta terna, sentite le **Commissioni parlamentari competenti** in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta di parere.

L'attuale procedura prevede che il Presidente è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale. Sullo schema di decreto, in virtù del disposto dell'art. 1 della L. 14/1978, è richiesto il parere delle commissioni permanenti competenti per materia.

Nel corso dell'**esame in Commissione**, è stata modificata la procedura di nomina del direttore del Parco prevedendo, tra l'altro, che sia nominato dal Presidente, anziché dal Consiglio direttivo come prevedeva il testo approvato dal Senato.

L'**articolo 5**, modificando diversi articoli della legge-quadro, interviene sulla disciplina riguardante il regolamento del parco, anche allo scopo di integrarne i contenuti, esplicitando in particolare l'estensione della sua competenza alle aree contigue al parco. Sulla base del nuovo comma 6, il **regolamento del parco è approvato dal Ministro dell'ambiente, d'intesa con le regioni interessate**; rispetto alla norma vigente, non si prevede più il parere degli enti locali interessati e l'intesa con le province autonome. La nuova procedura si articola nelle seguenti fasi:

- l'**Ente parco**, previo parere della Comunità del parco e - sulla base di una modifica approvata in Commissione - **e dei comuni territorialmente interessati alle aree contigue non facenti parte della Comunità del parco, adotta il regolamento** e lo trasmette alle Regioni interessate e al Ministero;
- il **Ministero dell'ambiente può apportare integrazioni** e modifiche, che devono essere trasmesse all'ente parco, il quale, entro due mesi dalla trasmissione, adotta il nuovo testo;
- ove il Ministero non ritenga di apportare ulteriori integrazioni e modifiche allo scadere del suddetto termine, entro i successivi trenta giorni, **la proposta definitiva di regolamento è sottoposta all'intesa della regione** interessata che si esprime entro tre mesi, trascorsi i quali l'intesa si intende acquisita;
- in ogni caso, **decorsi dodici mesi dall'invio**, da parte dell'ente parco, del regolamento adottato senza che né il Ministero abbia recato modifiche o integrazioni né la Regione abbia manifestato dissenso, **il regolamento è approvato** nel testo adottato dall'ente parco;
- **I comuni adeguano non solo i propri regolamenti**, come già prevede la norma vigente, **ma anche gli strumenti urbanistici al regolamento del parco**. Come già prevede la norma vigente, il regolamento

diventa efficace entro novanta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale e, decorso inutilmente termine, in assenza dei predetti adeguamenti, le disposizioni del regolamento del parco entrano in vigore e prevalgono su quelle del comune, che è tenuto ad applicarle.

L'articolo 5 interviene inoltre sulla disciplina del piano per il parco, che deve indicare anche le **aree contigue ed esterne** rispetto al territorio del parco. In tali aree, in ragione della peculiare valenza e destinazione funzionale, l'**attività venatoria**, regolamentata dall'Ente parco, sentiti la regione e l'ambito territoriale di caccia competenti, acquisito il parere dell'ISPRA, **può essere esercitata solo**, sulla base di una modifica approvata dalla Commissione, **dai soggetti residenti nel parco o nelle aree contigue**. Nella procedura di approvazione del Piano per il parco, che coinvolge in primis Ente parco e regione, vengono altresì coinvolti i comuni delle aree contigue al parco e, nel caso in cui il piano non sia definitivamente approvato dalla regione, entro dodici mesi dall'adozione da parte dell'Ente parco, in via sostitutiva e previa diffida ad adempiere, viene approvato entro centoventi giorni con decreto del Ministro dell'ambiente.

L'**articolo 6**, che modifica l'art. 13 della legge quadro recante la disciplina sulla **procedura di rilascio del nulla osta dell'Ente parco** necessario per le concessioni o le autorizzazioni relative alla realizzazione di interventi, impianti ed opere all'interno del parco, prevede che il rilascio di TALI concessioni o autorizzazioni è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco, che è rilasciato previa verifica della conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento ed è reso entro sessanta giorni dalla richiesta (comma 1). Il direttore del parco, entro sessanta giorni dalla richiesta, con comunicazione scritta al richiedente, può prorogare, per una sola volta, di ulteriori trenta giorni il termine di sessanta giorni dalla richiesta (comma 3). Durante l'esame in **sede referente** è stato introdotto il nuovo comma 3-bis) che introduce una **disciplina speciale per gli interventi di natura edilizia da realizzare nelle zone D**.

Ai sensi dell'art. 12, comma 2, della L. 394/91, il piano per il parco suddivide il territorio in base a quattro zone con diverso grado di protezione, prevedendo in particolare, alla lettera d), le zone di promozione economica e sociale facenti parte del medesimo ecosistema, più estesamente modificate dai processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

In particolare, il nuovo comma 3-bis) prevede - ove le previsioni del piano del parco e del regolamento siano state recepite dai comuni nei rispettivi strumenti urbanistici - che gli enti locali competenti provvedano ad autorizzare i predetti interventi e che, in caso di non conformità, la direzione del parco esprime motivato diniego entro trenta giorni dal ricevimento.

Andrebbe verificata l'attribuzione del diniego alla "direzione del parco", anche considerato che la legge vigente e la proposta di legge in esame, da un lato, provvedono a elencare gli organi dell'Ente parco (Presidente, Consiglio direttivo, Revisore dei conti e Comunità del Parco) e, dall'altro, disciplinano il direttore 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 di somme in favore dell'Ente gestore** dell'area protetta. Rispetto al testo approvato dal Senato, è stato previsto che il versamento di tali canoni operi *una tantum* e sono state soppresse le disposizioni che demandavano a decreti ministeriali la determinazione dell'ammontare definitivo dei contributi. Il nuovo comma 1-octies.1., inserito dalla Commissione, prevede infatti che, nelle annualità successive alla prima applicazione, per i soggetti titolari di cui ai commi 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies, 1-sexies, 1-septies e 1-octies è attivato il sistema di pagamento dei servizi ecosistemici previsto all'articolo 28. Si segnala, al riguardo, che l'articolo 28, che disciplina la delega al Governo per l'introduzione di un sistema di remunerazione di tali servizi, è stato integrato nel corso dell'esame in sede referente, allo scopo di prevedere che il sistema di PSE sia attivato anche per le fattispecie di cui all'articolo 16, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies, 1-sexies, 1-septies e 1-octies della legge quadro.

Andrebbe valutata l'opportunità di una migliore esplicitazione della disciplina a regime concernente il versamento di somme, anche in coordinamento con quanto prevede l'articolo 28, considerato che, da un lato, la norma, pur facendo riferimento a versamenti una tantum, che hanno ex se carattere non continuativo e che sembrerebbero escludere successive applicazioni del versamento medesimo, continua a disporre l'obbligo di versamento di tali somme "in sede di prima applicazione" e che, dall'altro, si prevede che sia attivato il sistema di pagamento dei servizi ecosistemici per le "annualità successive alla prima applicazione". Non è chiaro, infatti, se e come tale sistema opererà in sostituzione dei predetti versamenti.

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.

Relativamente al comma 1-undecies, si valuti l'opportunità di modificare la disposizione che prevede che la concessione gratuita di beni demaniali all'ente gestore dell'area protetta non modifica la titolarità di tali beni, che rimangono in capo al soggetto concessionario, atteso che dovrebbe farsi riferimento al soggetto concedente.

L'**articolo 9**, comma 1, introduce nel testo della legge quadro sulle aree protette (L. 394/1991) un nuovo articolo 11.1, contenente disposizioni finalizzate alla redazione, da parte dell'ente gestore dell'area protetta, di appositi **piani di gestione della fauna selvatica** finalizzati al contenimento della fauna selvatica che può determinare 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. Viene altresì previsto che una quota pari al 30% di ogni introito ricavato dalla vendita degli animali abbattuti o catturati in operazioni di gestione deve essere versata dall'ente gestore ad apposito capitolo di entrata del bilancio dell'ISPRA per essere destinata al finanziamento di ricerche su metodi di gestione non cruenti della fauna selvatica e, in base ad un'integrazione approvata in sede referente, anche a consentire l'esercizio delle attività previste dalla legge.

Il comma 2 aggiunge alla legge n. 394/91 un nuovo allegato I in cui sono contenute le specie alloctone per le quali non sono previsti, nei citati piani, l'eradicazione o il contenimento delle stesse.

L'**articolo 9-bis**, introdotto durante l'esame in sede referente, integra la normativa sugli enti parco e delle aree marine protette prevista dalla legge n. 394/1991, alla quale viene aggiunto l'articolo 16-bis. Vengono innanzitutto **disapplicati**, al comma 1, **alcuni limiti di spesa** previsti per le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della PA per gli enti di gestione dei parchi nazionali e le aree marine protette, a partire dalla gestione del bilancio dell'anno successivo a quello di entrata in vigore della norma in esame. Ai sensi del comma 2 – che si applica in deroga ad ogni altra disposizione – le risorse utilizzabili per le finalità citate dal comma 1 sono allocate in specifici capitoli del bilancio degli enti parco e delle aree marine protette. Il comma 3 disciplina la procedura di presentazione del **bilancio di previsione** dell'Ente parco.

L'**art. 9-ter**, introdotto nel corso dell'esame presso la Commissione di merito, prevede un rinvio ad un regolamento del Ministero delle politiche agricole e forestali (rectius decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali) per l'applicazione del **divieto di immissione di cinghiali** su tutto il territorio nazionale previsto dal cd. collegato ambientale (art. 7, co.1, della legge n. 221/2015). Il provvedimento è chiamato a definire i criteri e le modalità con le quali vengono allevati i cinghiali, in modo da evitare fuoriuscite accidentali e garantire una tracciabilità dei capi nel processo di trasformazione alimentare. Il regolamento è emanato entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

L'**articolo 10** modifica la disciplina relativa all'**istituzione di aree marine protette (AMP)**, attraverso una riscrittura integrale dell'art. 18 della L. 394/91, al fine di introdurre una procedura più articolata per l'istituzione delle AMP, nonché la verifica, almeno triennale, dell'adeguatezza della disciplina istitutiva. Vengono altresì individuate le zone in cui è possibile istituire AMP e dettata una disciplina dell'usodel demanio marittimo nelle AMP differenziata in base alla zonazione dell'area. Sulla base della nuova disciplina, si prevede, tra l'altro, che Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, per le aree di interesse militare, con il Ministro della difesa, sentiti le regioni, le province, i comuni territorialmente interessati e la Conferenza unificata, istituisce con proprio decreto le aree protette marine autorizzando il finanziamento definito dal programma di cui all'articolo 19-bis della presente legge.

L'**articolo 11**, comma 1, interviene sulla disciplina riguardante la **gestione delle aree marine protette (AMP)**, di cui all'articolo 19 della legge quadro, relativamente all'individuazione dell'ente gestore, al regolamento di organizzazione (di cui vengono disciplinati la procedura per l'emanazione nonché i relativi contenuti), al piano di gestione, alla zonazione delle aree (in quattro zone, A, B, C, D, in base alle quali stabilire le misure di protezione), alle attività vietate, nonché alle attività di sorveglianza. Con riferimento all'individuazione dell'ente gestore, nel corso dell'esame in sede referente è stato aggiunto un periodo al nuovo testo del comma 2 dell'art. 19, al fine di precisare che, qualora un'AMP sia istituita in acque confinanti con un'area protetta terrestre, la gestione è attribuita al soggetto competente per quest'ultima.

L'**articolo 12**, comma 1, aggiunge l'articolo 19-bis alla legge quadro, al fine di disciplinare il **programma triennale per le aree marine protette (AMP)**. In realtà tale nuovo articolo non disciplina solo tale programma ma, più in generale, i vari aspetti gestionali dell'AMP: i contributi statali destinati all'AMP e il

relativo piano economico-finanziario; la revoca dell'affidamento della gestione dell'area; la nomina di una consulta dell'AMP; l'organico e il direttore dell'area; le entrate, le agevolazioni fiscali e le misure di incentivazione in favore dell'AMP; la riscossione dei proventi delle sanzioni; il silenzio-assenso, nelle procedure autorizzatorie, in favore dell'ente gestore dell'AMP; nonché disposizioni finalizzate a garantire l'attuazione del Protocollo tecnico per la nautica sostenibile.

L'**articolo 13** modifica le modalità e i soggetti competenti (anche eliminando il riferimento al soppresso Ministero della marina mercantile) all'esercizio della **vigilanza** sulle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale (nuovo comma 1 dell'art. 21 della legge quadro).

L'**articolo 14** interviene sulla disciplina riguardante le **aree naturali protette regionali** di cui all'articolo 22 della legge quadro, allo scopo di confermare il **divieto di attività venatoria** nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali, che è già previsto dalla normativa vigente, e di sottoporre i prelievi faunistici e gli abbattimenti selettivi alla nuova disciplina prevista dall'art. 11.1 (introdotto dall'art. 9 della proposta di legge).

L'**articolo 15** interviene sulla disciplina relativa all'**organizzazione amministrativa** del parco naturale regionale, di cui all'art. 24 della legge quadro, da un lato prevedendo che la revisione dei conti sia affidata ad un unico revisore, dall'altro disciplinando i permessi e le licenze di assentarsi dal servizio del Presidente del parco regionale che sia lavoratore dipendente, pubblico o privato.

L'articolo 16 attribuisce al direttore dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta i poteri che l'art. 29 della legge quadro (legge n. 394 del 1991) attualmente affida al rappresentante legale del medesimo organismo. Nel corso dell'esame in sede referente, è stata inserita una modifica volta a **sostituire**, nell'ambito delle norme che prevedono sanzioni in caso di inottemperanza all'ordine di riduzione in pristino o di ricostituzione delle specie vegetali o animali entro un congruo termine, il **riferimento** alla procedura di demolizione delle opere dettata dai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 27 della legge 47/1985 (legge sul condono edilizio) con quello alla disciplina sulla **demolizione delle opere abusive** prevista dall'**articolo 41 del testo unico in materia edilizia** di cui al D.P.R. 380/2001.

Si segnala che i citati commi dell'articolo 27 sono stati abrogati dall'art. 136, comma 2, lett. f), del testo unico e dall'art. 136, comma 2, lett. f), D.Lgs. n. 378 del 2001, mentre l'articolo 41 del medesimo testo unico, oggetto della novella in esame, è stato sostituito dall'art. 32, comma 49-ter, del D.L. n. 269 del 2003.

Con riferimento alla sostituzione operata dal comma in esame, si segnala che l'articolo 32, comma 49-ter del D.L. 269/2003, che ha sostituito l'articolo 41 del T.U. in materia edilizia, è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 196 del 2004.

Si segnala che il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate (si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012).

Per quanto concerne la disposizione oggetto della novella in esame, si segnala che la [circolare esplicativa del MIT 7 dicembre 2005, n. 2699/C](#), sull'articolo 32 del decreto-legge n. 269/2003, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, relativo a misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali, ha, tra l'altro, rilevato che "il comma 49-ter dell'art. 32 della legge n. 326/2003 aveva sostituito interamente l'art. 41 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, configurando un nuovo ruolo del prefetto nell'ambito del procedimento di repressione dell'abusivismo edilizio. Il comma succitato, tuttavia, è stato dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 196 del 2004. Pertanto, **rivive il testo dell'art. 41 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 nel contenuto vigente prima della sostituzione** operata dal comma 49-ter dell'art. 32 della legge n. 326/2003".

Ciò premesso, andrebbe valutata l'opportunità di un chiarimento da parte del Governo in ordine alla reviviscenza del testo dell'articolo 41 del testo unico in materia edilizia, nella formulazione antecedente alla sostituzione operata dal comma 49-ter dell'articolo 32 della DL. 269/2003.

L'**articolo 17**, sostituendo i commi da 1 a 4 dell'articolo 30 della legge quadro, modifica il **quadro sanzionatorio** delle violazioni della legge, caratterizzato tanto da illeciti penali quanto da illeciti amministrativi, aumentando l'entità delle pene pecuniarie e delle sanzioni amministrative pecuniarie e introduce obblighi di confisca in caso di prelievo o cattura di animali nelle aree protette. Rispetto al testo approvato dal Senato, l'aggiornamento delle sanzioni con decreto del Ministro è stato circoscritto all'importo delle sole sanzioni amministrative pecuniarie ed è stato ancorato a taluni parametri.

L'**articolo 19-bis**, inserito nel corso dell'esame in sede referente, sostituisce l'art. 31 della legge quadro, al fine di prevedere che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, le riserve statali, che già ricadano o che vengano a ricadere all'interno di un parco nazionale o di un parco regionale, sono affidate all'ente gestore del medesimo

parco. Si dispone, inoltre, che il Ministro dell'ambiente approvi le direttive opportune per il raggiungimento degli obiettivi scientifici, educativi e di protezione naturalistica, ai sensi del comma 3 dell'art. 5 della L. 349/1986, confermando per lo più quanto previsto dal testo vigente.

L'**articolo 18**, attraverso la sostituzione dell'articolo 33 della legge quadro, prevede l'istituzione di un **Comitato nazionale per le aree protette** presso il Ministero dell'ambiente, disciplinandone funzioni e composizione, e la trasmissione 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 (mediante l'aggiunta delle lettere f-bis) e f-ter) all'art. 34, comma 1, della L. 394/91) i **Parchi nazionali del Matese e di Portofino** (comprendente la già istituita area protetta marina di Portofino) e, a tal fine, destina risorse finanziarie.

L'**articolo 19-bis**, inserito nel corso dell'esame in sede referente, affida al Ministero dell'ambiente, d'intesa con la Conferenza delle regioni, il compito di provvedere alla **promozione della Convenzione degli Appennini** per la tutela e la valorizzazione della catena appenninica, nonché all'individuazione delle modalità operative per le attività e gli interventi previsti dal progetto APE (Appennino parco d'Europa), nonché per la sua valorizzazione in sede europea.

Il Progetto APE "Appennino Parco d'Europa" è un progetto che coinvolge le 14 regioni dell'arco appenninico suddivise per aree geografiche.

Al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di prevedere l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, anziché con la Conferenza delle regioni.

L'**articolo 20**, che modifica l'articolo 35, comma 1, della legge quadro, nell'ambito delle norme transitorie fissate ai fini dell'adeguamento ai principi della medesima legge, precisa che per il Parco nazionale dello Stelvio si provvede in conformità 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** reca alcune modifiche all'art. 36 della legge quadro (L. 394/91), al fine di prevedere che l'istituzione di parchi e riserve marine nelle aree marine di reperimento debba avvenire sulla base delle indicazioni del programma triennale per le aree marine protette (AMP), nonché al fine di ridenominare alcune **aree marine di reperimento**.

L'**articolo 22** modifica una serie di articoli della legge quadro, allo scopo di sostituire i riferimenti a disposizioni abrogate ovvero a operare interventi di coordinamento tra le innovazioni introdotte dal provvedimento in esame e le norme vigenti. In particolare, il **comma 1**, che modifica il comma 6 dell'articolo 6 della legge quadro, è volto a **sostituire**, nell'ambito delle norme che prevedono sanzioni per l'inosservanza delle misure di salvaguardia disposte per la protezione di aree naturali, il **riferimento** alla procedura di demolizione delle opere dettata dai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 27 della legge 47/1985 (legge sul condono edilizio) con quello alla disciplina sulla **demolizione delle opere abusive** prevista dall'**articolo 41 del testo unico in materia edilizia** di cui al D.P.R. 380/2001. Con riferimento a tale sostituzione, si rinvia a quanto rilevato a proposito dell'articolo 16 (v. *supra*).

L'**articolo 23** modifica la collocazione delle sedi legale e amministrativa del **Parco nazionale Gran Paradiso**, attualmente situate, rispettivamente, a Torino ed Aosta, prevedendone il trasferimento in due distinti comuni del Parco: uno del versante piemontese(per la sede legale) ed uno del versante valdostano (ove sarà invece collocata la sede amministrativa). Nel corso dell'esame in sede referente è stato aggiunto un comma che, per quanto riguarda la riassegnazione del personale in servizio presso le sedi di Torino ed Aosta, rinvia a criteri da stabilire in sede di contrattazione integrativa con le organizzazioni sindacali.

L'**articolo 24** modifica la disciplina riguardante le **funzioni autorizzatorie in materia di paesaggio** (dettata dall'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D.Lgs. 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** (istituito con decreto del Ministro dell'ambiente del 6 giugno 2011, nell'ambito della Strategia nazionale per la biodiversità).

L'**articolo 25-bis**, introdotto nel corso dell'esame in sede referente, affida al Ministro dell'ambiente il compito di promuovere la collaborazione tra le attività svolte dal Comitato nazionale delle aree protette, dal Comitato paritetico per la biodiversità e dal Comitato per il Capitale naturale (comma 1), e a tal fine, nonché per divulgare le attività svolte e i risultati conseguiti, prevede (al comma 2) la convocazione della

Conferenza nazionale "La Natura dell'Italia" entro il 31 gennaio 2019 e, successivamente, ogni tre anni.

L'**articolo 26** modifica la disciplina riguardante l'individuazione delle **associazioni di protezione ambientale** a carattere nazionale, intervenendo sui relativi criteri e disponendo nel contempo la verifica della sussistenza delle condizioni in base alle quali le medesime associazioni sono state individuate.

L'**articolo 27 delega** il Governo ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo per l'istituzione di un unico **Parco del Delta del Po**, in sostituzione dei due parchi regionali emiliano-romagnolo e veneto attualmente esistenti. Lo stesso articolo detta i principi e i criteri direttivi da seguire per l'esercizio della delega, nonché le modalità di adozione del decreto delegato. Tali criteri e modalità devono essere rispettati anche in caso di emanazione di eventuali decreti correttivi del decreto delegato, che potranno essere adottati entro due anni dalla sua entrata in vigore. Si prevede che il decreto legislativo è adottato su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con le regioni Emilia-Romagna e Veneto. Il mancato raggiungimento dell'intesa preclude l'adozione del decreto.

L'**articolo 28** disciplina la delega al Governo per l'introduzione di un sistema volontario di remunerazione dei servizi ecosistemici, riprendendo il contenuto della delega scaduta disciplinata dall'articolo 70 della legge n. 221 del 2015. L'articolo 28, commi 1 e 2, **delega** il Governo, **entro dodici mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ad adottare **uno o più decreti legislativi**, finalizzati all'introduzione di un **sistema volontario di pagamento dei servizi ecosistemici (PSE)**, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentita la Conferenza unificata.

Si ricorda che l'**articolo 70 della legge 221/2015**, al comma 2, prevede, ai fini dell'adozione dei medesimi decreti delegati, una **intesa in sede di Conferenza unificata**.

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, con riferimento a tutte le disposizioni, nonché con riferimento alla legge 394/1991, la **clausola di salvaguardia** per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nel senso che tali disposizioni sono inapplicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione.

Relazioni allegare o richieste

Le proposte di legge originariamente presentate al Senato erano corredate dalla relazione illustrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la disciplina sulle aree naturali protette è riconducibile alla materia della "tutela dell'ambiente e ecosistema", che l'articolo 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

La Corte costituzionale ha peraltro chiarito che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non costituisce una materia in senso proprio, ma piuttosto un valore costituzionalmente protetto, e si configura quindi come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti (sentenza n. 108 del 2005; nello stesso senso, sentenza n. 407 del 2002);

In particolare, la Corte ha ritenuto necessario il coinvolgimento della Regione interessata, nella forma forte dell'intesa, nella procedura di nomina dei presidenti degli enti parco nazionali, in considerazione del fatto che la regolamentazione dell'ente parco, di cui il presidente è l'organo fondamentale, interferisce con le potestà costituzionalmente garantite alle Regioni nelle materie del governo del territorio, dell'agricoltura, del turismo, della caccia, della pesca (sentenza n. 21 del 2006);

Per quanto riguarda le disposizioni che vietano l'attività venatoria, si ricorda che, dopo la riforma del Titolo del V della Cost., la materia della caccia non figura ulteriormente tra le competenze concorrenti tra lo Stato e le regioni, con conseguente attrazione della stessa nella competenza esclusiva regionale ex art.117, quarto comma, della Costituzione.

Già però con la [sentenza n. 536/2002](#), anticipata dalla sentenza [n. 407/2002](#), la Corte costituzionale, accogliendo il ricorso governativo, ha adottato un orientamento che involge nella materia della caccia la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo

comma, lettera s), considerata come un valore costituzionalmente protetto per il perseguimento del quale lo "Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale incidenti anche sulle competenze legislative regionali".

Tale giurisprudenza è stata successivamente confermata.

La materia, quindi, risulta configurata come in origine secondo una competenza tripartita tra: competenze dell'Unione europea; competenza statale legata alla necessità di garantire l'attuazione della normativa europea e la tutela dell'ambiente; e competenza delle regioni, chiamate a declinare la normativa di dettaglio e a configurare i poteri gestionali delle province.

Da ultimo, la Corte costituzionale, con [sentenza n. 124 del 2016](#), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 2 e 3, della legge della regione Toscana 12 gennaio 1994, n.3, rilevando che "la costituzione degli ambiti territoriali di caccia, prevista dall'articolo 14 della legge n.157 del 1992, manifesta uno *standard* inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con riferimento sia alla dimensione subprovinciale dell'ambito sia alla composizione degli organi direttivi".

L'Italia ha dovuto affrontare un lungo contenzioso con l'Unione europea in merito al mancato rispetto delle condizioni stabilite dalla normativa comunitaria per poter derogare ai divieti di caccia ivi stabiliti. Il punto di contrasto verteva sul margine di discrezionalità rilasciato alle regioni in tale ambito.

Dopo numerose modifiche introdotte nel corso degli anni, si è, da ultimo, intervenuti con l'articolo 26 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (legge europea 2013) che ha sostituito il previgente articolo 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, prevedendo, tra l'altro, che le deroghe siano adottate dalle regioni e dalle province autonome con provvedimento amministrativo, che siano giustificate da un'analisi puntuale dei presupposti e delle condizioni che ne giustificano l'adozione, dando conto dell'assenza di altre soluzioni soddisfacenti ed, infine, che le Regioni prevedano sistemi di verifica per sospendere il provvedimento di deroga in caso di raggiungimento del numero di capi autorizzato al prelievo.

L'articolo 9, comma 4, della legge n. 394 del 1991 – come sostituito dall'articolo 4 della proposta di legge in esame – dispone la nomina del Presidente dell'ente parco con decreto del Ministro dell'ambiente, previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito di una terna proposta dal Ministro, prevedendo il breve termine di 15 giorni per il raggiungimento dell'intesa, decorso il quale il Ministro procede comunque alla nomina, previo parere delle Commissioni parlamentari, scegliendo prioritariamente tra i nomi della terna, anche nel caso in cui le Regioni abbiano espresso il proprio dissenso, esplicitandone le ragioni con specifico riferimento a ciascuno dei nomi compresi nella terna.

La Corte costituzionale, nelle sentenze n. 27 del 2004 e n. 21 del 2006, ha rilevato che la procedura per la nomina del Presidente dell'Ente parco "esige, laddove occorra, lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo".

La disposizione dell'articolo 9, comma 4, della legge n. 394 del 1991 – come sostituito dall'articolo 4 – sia valutata alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale.

cost258	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente