



*Osservazioni del WWF Italia sul disegno di legge AS n. 948
Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, recante legge quadro sulle aree protette
Audizione presso l'8^a Commissione del Senato, 9 luglio 2024*

La proposta di riforma della legge quadro sulle aree protette (L. 394/1991) all'esame in 8^a Commissione del Senato (DDL AS n. 948, primo firmatario Sen. Gianni Rosa) vuole rispondere, come specificato in premessa, ad un'esigenza di adeguamento per rendere la normativa più coerente rispetto alle esigenze di tutela ambientale. Non a caso, e correttamente, vengono rammentate alcune delle indicazioni del V Rapporto sul Capitale Naturale.

Il disegno di legge intende inoltre rafforzare il sistema delle aree protette rispetto le nuove sfide rappresentate dagli obiettivi posti dalla “Strategia Europea per la biodiversità al 2030”, dalla normativa europea sul ripristino della natura, e dal Green New Deal.

Rispetto ai dichiarati obiettivi, in linea di massima condivisibili, il disegno di legge introduce vari elementi di novità di grande rilievo e che rispondono all'esigenza di rafforzamento del ruolo e della funzionalità delle aree protette del nostro Paese, ma questi rischiano di essere resi poco efficaci da una modifica sulla governance dei parchi nazionali che di fatto politicizza gli Enti gestori.

La proposta di legge sembra poi solo in parte garantire gli strumenti necessari per il raggiungimento degli obiettivi della “Strategia Europea sulla biodiversità al 2030” (recepita dalla “Strategia Nazionale per la biodiversità per il 2030”, D.M. 252 del 3 agosto 2023) poiché, pur richiamando correttamente in premessa le aree OECM, non prevede una loro procedura di riconoscimento e definizione al fine di renderle funzionali rispetto l'obiettivo di raggiungere entro il 2030 un soddisfacente stato di conservazione almeno del 30% del territorio e del mare.

Il WWF Italia richiama i propri documenti sul tema delle aree protette, in particolare l'analisi critica pubblicata in occasione dell'anniversario trentennale della legge quadro 394/1991 ([qui](#) disponibile) e riconosce che il disegno di legge recepisce alcune delle indicazioni che da questi studi emergono.

Volendo limitare le osservazioni ai solo elementi salienti, il presente documento evidenzia i punti di condivisione, quelli critici e i temi che riteniamo siano di approfondimento.

1. Elementi di condivisione

Rete Natura 2000

L'art. 2 risolve il problema del riconoscimento delle aree di Rete Natura 2000 quali aree protette. Rispetto alla classificazione attualmente vigente circa la metà dei siti di Rete Natura 2000 risulta essere esterno alle 871 aree ricomprese nell'elenco ufficiale delle aree naturali protette (EUAP), istituite ai sensi della L. 394/1991. L'inserimento formale delle aree di Rete Natura 2000 tra quelle

classificate come aree protette dalla legge quadro risponde per altro a quanto già la giurisprudenza aveva avuto modo di affermare attraverso un'interpretazione estensiva del concetto di area naturale protetta che "è più ampio di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali, in quanto ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette" (Cass. Pen. sez. III, 1° aprile 2014, n. 14950). Correttamente, dunque, la proposta di legge classifica quali aree protette anche le zone umide d'importanza internazionale riconosciute dalla Convenzione di Ramsar.

Riguardo la gestione delle aree della Rete Natura 2000 ricadenti anche parzialmente nel territorio dei parchi nazionali o regionali, l'art. 2 prevede che queste siano gestite da quest'ultimi anche per le parti non rientranti nel perimetro del parco. Il passaggio è di particolare importanza sia come razionalizzazione gestionale che come garanzia di omogeneità e coerenza nell'azione di tutela.

Aree protette costiere terrestri e marine

L'art. 2 introduce una novità prevedendo che i parchi nazionali e regionali che abbiano aree marine contigue le ricomprendano nel loro perimetro e ne assumano le competenze. Di fatto il disegno di legge riprende una proposta più volte avanzata dal WWF Italia che mira all'istituzione di parchi costieri nel cui perimetro fosse compresa un'area protetta sia terrestre che marina: parchi gestiti da un Ente coincidente a quello previsto per la parte terrestre cui sono attribuite anche le competenze dell'Area Marina Protetta.

I vantaggi di tale soluzione sono molteplici non solo in termini di razionalizzazione del sistema gestionale, ma anche e soprattutto come approccio integrato all'azione di tutela, gestione e valorizzazione del territorio costiero che deve considerare necessariamente il mare ad esso prospiciente. In questo senso l'articolato proposto potrebbe anche essere emendato in termini rafforzativi, prevedendo che tutti i parchi nazionali e regionali prevedano un'estensione a mare inglobando ovviamente le Aree Marine Protette contigue o prospicienti e un'estensione a mare della tutela laddove questa non ci fosse. L'importanza di tale misura è anche intuitiva. Basti pensare, ad esempio, alla fondamentale importanza delle praterie di posidonia rispetto la tutela della linea di costa (non sempre riconosciute quali Sito d'Interesse Comunitario e quindi non riconosciute quale sito della Rete Natura 2000). Il WWF ricorda inoltre che tale misura è fortemente auspicabile anche in attuazione del protocollo per la gestione integrata della fascia costiera ai sensi della Convenzione di Barcellona per la tutela del Mar Mediterraneo. L'istituzione di parchi costieri consentirebbe finalmente forme di gestione virtuose in capo ad Enti parco che, essendo per loro natura partecipati dagli Enti locali con procedure di pianificazioni trasparenti ed a loro volte partecipate anche da portatori d'interessi oltre che dai cittadini, certamente rappresentano una soluzione credibile ed efficace per dare seguito a quest'impegno internazionale assunto dal nostro Paese (Protocollo G.I.Z.C. del 2009 e Direttiva 2008/56/CE recepita in Italia con il decreto legislativo 13 ottobre 2010, n. 190).

Aree contigue

Di estrema importanza l'indicazione del nuovo art. 12, comma 1, lettera b), che prevede la costituzione di aree contigue esterne al perimetro dell'area protetta. Tale possibilità è per la verità già oggi prevista dall'art. 32 della L. 394/1991, ma rappresenta un elemento facoltativo della pianificazione. La proposta in oggetto lo rende giustamente obbligatorio e ne ribadisce la funzionalità

rispetto l'area protetta. Si deve però precisare che le suddette aree, dove possono essere stabilite eventuali misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e per la tutela dell'ambiente, sono istituite per assicurare la conservazione dei valori delle aree protette stesse (come viene ricordato nello stesso DDL) e in alcun modo possono essere determinanti nella zonizzazione o nella revisione della zonizzazione dei Parchi Nazionali, di cui all'art. 12, comma 2, L. 394/1991. Va per altro detto che l'istituzione di queste aree, qualora non dovessero già far parte di Rete Natura 2000, potrebbe contribuire in modo significativo al raggiungimento entro il 2030 dell'obiettivo del 30% del territorio gestito con finalità di tutela della natura, sempre che prevedano sufficienti misure di tutela e garanzia di gestione.

Fondi europei

La riscrittura parziale dell'art. 7, comma 2, L. 394/1991, così come viene riproposta dall'art. 7 del DDL oggetto di esame, rafforza e rende più concreta la destinazione dei fondi europei che comunque era già prevista (ma non sempre attuata) per i territori ricompresi nei parchi nazionali e regionali.

Riguardo le categorie su cui è possibile destinare questi fondi che saranno quote dei Piani Operativi Regionali (P.O.R.) sono riprese 7 delle 8 categorie di intervento già presenti nel testo originario della legge quadro. Quelle identificate alla lettera h) nel testo originario (fonti energetiche a basso impatto, quali il metano e altri gas combustibili, energie rinnovabili) vengono modificate in meglio nella nuova lettera n) (realizzazione di impianti da fonti di energie rinnovabili). Sono aggiunte anche altre categorie di intervento positive: h) mantenimento livelli essenziali di erogazione servizi pubblici e l) sostegno alla pianificazione territoriale dei comuni, m) riqualificazione del paesaggio urbano. Altre categorie di intervento sono invece negative o discutibili in quanto non contribuirebbero sulla conservazione e mantenimento dei servizi ecosistemici: i) copertura della rete di telefonia; o) sostegno alle attività agropastorali; p) riduzione dei costi dei combustibili da riscaldamento per i territori montani.

Il Direttore di Parco Nazionale

Un altro elemento di rilievo del disegno di legge riguarda la procedura di selezione e contrattualizzazione della figura di Direttore di Parco Nazionale. Non è la soluzione che il WWF auspica, ma certamente rappresenta un passaggio migliorativo.

Attualmente il Direttore viene scelto e nominato dal Ministro dell'Ambiente nell'ambito di una terna scelta dal Consiglio Direttivo del Parco Nazionale, previo avviso pubblico e selezioni solo tra candidati che risultano iscritti in un apposito Albo nazionale. Tranne che per un breve periodo iniziale, l'Albo nazionale non ha dato sufficienti garanzie riguardo alle capacità gestionali di coloro che sono risultati idonei per l'iscrizione, specie a seguito di uno smisurato allargamento avvenuto nel 2016 che ha portato l'ingresso di un folto numero di tecnici degli Enti locali (tecnici che, pur avendo pluriennale esperienza su tematiche ambientali puntuali, spesso l'hanno acquisita solo a livello comunale). Il WWF, nel sottolineare che non c'è alcun pregiudizio rispetto ai tecnici delle amministrazioni locali, da sempre ritiene che l'idoneità alla direzione di un Parco Nazionale possa emergere solo da un concorso pubblico per titoli ed esami.

L'art. 8 del DDL riscrive l'art. 9 della L. 394/1991 e, al comma 12, stabilisce che il Direttore venga scelto a seguito di una selezione pubblica affidata a una Commissione tecnica costituita da tre soggetti

(un esperto in pubblica amministrazione, un esperto in sviluppo sostenibile e un esperto designato dal Ministero dell'ambiente). Viene dunque abolito l'Albo dei Direttori di Parco Nazionale e la composizione della Commissione lascia intendere che il Direttore deve avere competenze gestionali trasversali che sono verificati da un soggetto indipendente qual è la Commissione. Non è dunque il concorso per titoli ed esami, ma almeno la selezione viene fatta con una Commissione esterna.

Più perplessità ci sono invece rispetto la nomina del Direttore che non sarebbe più ministeriale ma interna all'Ente parco. La nomina da parte del Ministro garantisce una legittimazione più piena alla figura del Direttore, la protegge dalle pressioni della politica locale che inevitabilmente ci sono, distingue meglio la funzione gestionale amministrativa rispetto a quella d'indirizzo e controllo.

Inoltre, secondo la nuova proposta dell'art. 9, comma 15, la durata del contratto del Direttore del Parco Nazionale può variare da 3 a 5 anni e il Presidente, sulla base degli indirizzi della Comunità del Parco, assegna gli obiettivi amministrativi e gestionali da conseguire. Va da sé che un contratto troppo breve non aiuta a mantenere la stabilità gestionale di un Ente e vista la nuova procedura di nomina sarebbe opportuno questa fosse garantita anche attraverso contratti lunghi che potrebbero essere anche a "scavalco" della nomina del Presidente. Inoltre, qualora il Direttore ottenesse i risultati attesi e questi fossero riconosciuti, sarebbe auspicabile che potesse esercitare un ulteriore mandato senza la riapertura della procedura di nomina. Stando all'impianto del disegno di legge questo potrebbe avvenire con delibera della Comunità del Parco su proposta del Presidente prevedendo, però, anche la possibilità di diniego motivato da parte del Ministero dell'Ambiente.

Dotazione Organica

Il tema della dotazione organica degli Enti Parco è da tempo dibattuta e molte sono le situazioni di manifesta insufficienza. Già oggi la procedura delle piante organiche prevede un'azione di concerto tra il Ministero dell'Ambiente e quello della Pubblica Amministrazione, ma il fatto che con il nuovo art. 9, comma 17, si preveda che il Ministero dell'Ambiente (previo parere di quello della Pubblica Amministrazione) debba approvare le piante organiche degli Enti Parco significa riaprire la discussione sulle dotazioni oggi esistenti. Non avrebbe altrimenti senso prevedere una norma confermativa di quella già ora in vigore. È purtroppo chiaro che l'implemento delle piante organiche comporta una crescita della spesa del relativo capitolo di bilancio del Ministero dell'Ambiente che, rientrando tra le cosiddette spese obbligatorie, porta con sé un aumento strutturale del costo sostenuto per la gestione delle aree protette, ma il passaggio è ineludibile ed è impensabile che gli Enti Parco possano rispondere alle aspettative attese con le attuali dotazioni organiche. Per questo il nuovo art. 9, comma 23, nel ribadire la competenza del Ministero dell'Ambiente sull'approvazione delle piante organiche degli Enti Parco, prevede anche il parere del Ministero dell'Economia e Finanza.

Alcuni elementi di flessibilità sono introdotti rispetto alle dotazioni organiche dalla proposta di legge tramite il riscritto art. 9, comma 19, che consentirebbe agli Enti Parco di ottimizzare i costi di gestione stipulando convenzioni comuni all'interno della stessa Regione o su Regioni confinanti per lo svolgimento coordinato e condiviso di funzioni tecniche ed amministrative (e non solo). Sempre il riscritto art. 9, comma 23, prevede la possibilità di personale tecnico e mano d'opera per il settore agricolo con contratti a tempo determinato e indeterminato, mentre il comma 24 per realizzare piani, programmi e progetti, consente non solo di ricorrere a procedure di evidenza pubblica, ma anche di stipulare apposite convenzioni.

Indirizzo e monitoraggio

Il WWF ritiene di estrema importanza le procedure di indirizzo e monitoraggio che il DDL vorrebbe introdurre. Queste definiscono meglio il ruolo che il Ministero dell'Ambiente deve avere rispetto alle aree protette ed agli Enti gestori, ruolo che deve avere sempre più contenuti e che non può (come spesso avvenuto) concretizzarsi prevalentemente in un controllo amministrativo e formale che comunque ovviamente deve essere mantenuto.

Secondo il nuovo art. 9, comma 18, il Ministro dell'Ambiente - che si avvale del supporto di ISPRA - emana con proprio Decreto una Direttiva agli Enti Parco per monitorare il raggiungimento degli obiettivi programmati di conservazione della biodiversità nonché l'efficace utilizzo delle risorse a tal fine assegnate. Gli Enti Parco avranno dunque precisi indicatori e parametri di tutela che dovranno raggiungere nonché criteri per le verifiche periodiche relative agli ecosistemi protetti. Nell'ambito dello specifico programma triennale previsto per le aree marine protette predisposto dal Ministro dell'Ambiente, è poi previsto anche un sistema di monitoraggio teso a verificare l'efficacia di gestione ai fini della tutela rispetto al contesto socioeconomico dell'area marina (art. 16, comma 3).

2. Elementi di criticità

Governance dei Parchi Nazionali

Va ricordato che dal 1991 la governance dei parchi nazionali è stata ripetutamente cambiata senza una riforma organica ed è stata sbilanciata dando oggi una sostanziale prevalenza alla rappresentanza degli interessi locali, pur legittimi, rispetto a quelli nazionali che sono sovraordinati.

La modifica della composizione dei Consigli Direttivi, le procedure di nomina dei Presidenti, la possibilità di nominare membri del Consiglio privi di competenze specifiche purché in rappresentanza degli Enti locali, l'eliminazione dalla gestione di una componente accademica e scientifica, le modalità con cui è stato allargato l'Albo dei Direttori, sono tutti elementi che hanno indebolito i parchi facendo spesso venire meno anche il senso dell'aggettivo "nazionale" che li accompagna. Il DDL in oggetto sembra dare una spallata definitiva a questa tendenza portandola alle estreme conseguenze, cioè quella di politicizzare la governance delle aree protette affidandola agli organi territoriali elettivi. Il bilanciamento della legge quadro prevede un organo di governo a carattere tecnico (il Consiglio Direttivo) bilanciato da un organo politico (la Comunità del Parco) tenuto ad esprimere parere obbligatorio su atti determinanti (quali bilancio, pianificazione e regolamenti). Sebbene, come sopra accennato, la governance degli Enti Parco nazionali si sia progressivamente spostata verso gli Enti Locali questa ha comunque mantenuto un equilibrio tra la rappresentanza di competenze statali e locali: questo risponde a ripetute indicazioni della Corte Costituzionale che, sin dagli anni '80, ha richiamato il principio di leale collaborazione nella gestione delle aree protette, principio raccolto dal legislatore nel disegnare la composizione dei Consigli Direttivi degli Enti Parco nazionali visti come momenti di composizione di interessi diversi rappresentati da membri espressione di competenze statali e territoriali. Al di là di ogni dubbio costituzionale sull'eliminazione di un peso specifico della rappresentanza statale nella governance dei parchi, non a caso definiti "nazionali", la proposta in oggetto pone serissimi problemi riguardo la sua applicazione pratica.

I Consigli sarebbero tutti differenziati in relazione all'estensione territoriale dei parchi. I più piccoli (si pensi a Pantelleria o ad Asinara) di fatto metterebbero in mano il Parco Nazionale ad un solo Comune, i più grandi sarebbero gestiti da "parlamentini" con decine di persone (ad esempio 56 Comuni per il Pollino, 80 per il Cilento più le Regioni, Province e Comunità Montane territorialmente competenti che nel caso del Cilento sarebbero ben 8). Essendo i membri della

Comunità del Parco i rappresentanti legali degli Enti Territoriali (come i Sindaci o i presidenti di Provincia o Regione) perché questa abbia il numero legale occorrerebbe che essi siano fisicamente presenti o formalmente rappresentati da qualcuno munito di apposita delega. Ne consegue che, a parte le difficoltà di calendarizzazione e convocazione delle riunioni, i partecipanti rischiano di essere persone di volta in volta diverse tra loro facendo venire meno quella continuità relazionale necessaria sia al raggiungimento di posizioni di sintesi che alla coerenza e preminenza della funzione di rappresentanza degli interessi dell'Ente Parco (quale espressione anche di valori sovraordinati qual è la tutela della natura) rispetto ad altri interessi pur legittimi.

In sintesi, la proposta di abolizione dei Consigli Direttivi degli Enti Parco trasferendo sostanzialmente le competenze di questi alla Comunità del Parco è giuridicamente insostenibile da un punto di vista costituzionale finché i parchi continueranno a definirsi nazionali ed è certamente foriera di problematiche gestionali significative qualora dovesse essere attuata.

Danni fauna

La riscrittura dell'art. 15, comma 3, comporta la sostituzione del concetto di "indennizzo" dei danni provocati dalla fauna selvatica con quello di "risarcimento". Se da un lato in modo condivisibile il legislatore vuole introdurre un principio più forte per meglio tutelare e quindi garantire coloro che hanno subito danni dalla fauna selvatica, da un altro questo rischia di portare con sé profili di responsabilità civile e penale nei confronti dei gestori dell'area protetta. Secondo la giurisprudenza corrente il concetto di risarcimento danni si basa su una responsabilità civile: il risarcimento costituisce un obbligo in capo al soggetto responsabile di un danno ingiusto che deriva da un atto o fatto illecito. L'indennizzo si deve per un danno derivante da un'attività o da un'azione lecita che comporta però la compressione o la lesione di un diritto. Nel caso specifico è assolutamente lecito (anzi dovuto) che un Ente Parco garantisca la libertà della fauna selvatica che però può ledere il diritto alla proprietà di beni che dunque vanno indennizzati. Introducendo il concetto di risarcimento si rischia di introdurre anche quello di gestione contenitiva della fauna selvatica e di responsabilità civile per l'Ente Parco, ma la fauna è patrimonio indisponibile dello Stato. Il profilo penale potrebbe poi conseguentemente aprirsi per tutti quei casi che ad esempio dovessero comportare lesioni o peggio, basti pensare all'incidentistica stradale dovuta alla fauna che potrebbe avvenire all'interno di un'area protetta.

3. Elementi di approfondimento

Classificazione delle aree protette

In relazione alla classificazione delle aree protette indubbiamente la L. 394/1991 ha generato una serie di anomalie dovute al fatto che queste sono state "categorizzate" più per ragioni politiche che non per parametri di conservazione. Eloquenti ed esemplificativi sono i casi dell'Etna e del Vesuvio dove, nel primo caso, è stato istituito un parco regionale, mentre nel secondo, un parco nazionale. Analogamente si potrebbero citare i casi dell'Adamello Brenta e dello Stelvio, o del Velino Silente e del Gran Sasso Monti della Laga, ma anche tanti altri. Una riforma complessiva della legge quadro potrebbe servire per un riordino del sistema anche da questo punto di vista: riordino complesso e da realizzarsi di concerto con le Regioni, ma certamente opportuno. A tale proposito il WWF ha più volte asserito che al di là della competenza gestionale amministrativa, nazionale e regionale, le categorizzazioni dovevano essere più coerenti a quelle indicate dall'IUCN. Si ripropone quale

riflessione la suddivisione IUCN, pur nella consapevolezza che nel nostro ordinamento questa va letta anche alla luce delle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni.

- **I.** Riserve naturali integrali e aree incontaminate; riserve naturali o aree di riserva integrale (aree protette gestite principalmente per scopi scientifici), aree incontaminate (aree protette gestite principalmente per la protezione della natura);
- **II.** Parchi nazionali (aree protette gestite principalmente per la protezione degli ecosistemi e ai fini ricreativi);
- **III.** Monumenti naturali (aree protette gestite per la conservazione e la specificità dell'ambiente naturale);
- **IV.** Aree per la gestione di habitat e specie (aree protette gestite per la conservazione dell'ambiente naturale attraverso interventi di gestione);
- **V.** Paesaggi terrestri e marini protetti (aree protette per la tutela del paesaggio e per fini ricreativi);
- **VI.** Aree per la gestione sostenibile delle risorse.

Come si può facilmente intuire, le aree di cui al punto VI potrebbero essere quelle in questa fase più funzionali per garantire entro il 2030 l'obiettivo del 30x30 ovvero del garantire un efficace grado di tutela naturalista del 30% del territorio e del mare. Poiché questo, come ricordato in premessa, è uno degli obiettivi dichiarati che il presente disegno di legge si prefigge, occorre considerare che è difficile pensare che questo possa essere raggiunto solo attraverso l'aumento entro il 2030 di circa il 30% delle aree protette a terra e di circa il 50% di quelle a mare. Non tanto i processi di identificazione di nuove aree protette quanto le procedure per la loro istituzione (siano essi parchi, riserve o aree di Rete Natura 2000) rendono difficile pensare che si possa raggiungere questo obiettivo semplicemente attraverso questi incrementi percentuali.

Aree OECM

Le aree OECM non sono formalmente aree protette, quindi non potrebbero rientrare nella categoria VI delle aree protette dell'IUCN, ma la gestione di queste aree prevede il mantenimento delle risorse naturali secondo una gestione sostenibile, proprio come per la menzionata categoria VI – IUCN. Per questa ragione le aree OECM potrebbero essere strategiche quanto fondamentali per il raggiungimento dell'obiettivo 30x30.

Affinché questo possa avvenire è necessario però che siano riconosciute nel nostro ordinamento e il presente disegno di legge, pur essendo specificatamente relativo alle aree protette, potrebbe farlo proprio per la funzione di implementazione della tutela di specie ed habitat che attraverso queste potrebbe essere garantita.

Nel novembre 2018 la COP 14 della Convenzione sulla Biodiversità ha approvato la definizione di "*altra misura efficace di conservazione basata su una zona*" (OECM) con i relativi principi guida, caratteristiche e criteri per la loro identificazione e gestione. Queste aree possono avere finalità diverse, ma la loro gestione deve garantire una conservazione efficace della natura anche semplicemente quale risultato accessorio delle attività di gestione. Trattasi ad esempio di aree di collegamento o zone di rafforzamento esterne al sistema delle aree protette. Per questo le aree OECM non avendo la rigidità formale istitutiva di un'area protetta, sono comunque funzionali alla conservazione di ecosistemi, habitat e corridoi naturali, a sostenere il recupero delle specie

minacciate, a migliorare la resilienza del territorio rispetto al cambiamento climatico. Perciò è opportuno vengano considerate per il raggiungimento dell'obiettivo 30x30.

Comitato per le Aree Naturali Protette e Consulta Tecnica

Il DDL conferma l'abrogazione del Comitato per le aree naturali protette – le cui funzioni erano state trasferite alla Conferenza Stato-regioni attraverso l'art. 7, comma 1, D.Lgs. 281/1997 e conferma la Consulta Tecnica.

La conferma della Consulta tecnica per le aree protette, preposta al rilascio di pareri tecnici su richiesta del Ministro dell'Ambiente o degli Enti gestori le aree protette, è invece molto importante perché la volontà di farla effettivamente funzionare si deduce dalla previsione di spesa (sino a 300.000 euro) che viene esplicitamente prevista. Peraltro, la Consulta tecnica viene confermata con le stesse finalità della legge quadro e con un aggiornamento della propria composizione che mantiene però la natura scientifica dell'organo (confermati i nove membri qualificati di cui i tre scelti da una rosa di nomi presentata dalle Associazioni di protezione ambientale).

Piano Nazionale Triennale di Sistema

La previsione di un piano triennale, giustamente definito “di sistema” (art. 4), per definire le linee strategiche, le linee operative e i progetti da sviluppare anche in attuazione della Strategia Nazionale per la Biodiversità, è di grande importanza soprattutto perché si indicano le risorse finanziarie e i criteri per l'attuazione dei programmi e progetti dell'Unione europea (art. 4, comma 1, lett. c).

Nomina del Presidente di Parco Nazionale

L'art. 8 del DDL mantiene la procedura vigente di nomina del Presidente di Parco Nazionale, ma definisce meglio i tempi e i termini della procedura dell'intesa che le Regioni territorialmente competenti devono rilasciare ed introduce l'obbligo di motivare per ciascun candidato della terna loro sottoposta le motivazioni del loro diniego qualora ritengano di non poterla rilasciare. Certamente l'articolo in esame rende più stringente la procedura ed argina la tendenza, più volte riscontrata, di dilazionare la procedura di nomina e riaprire trattative parallele, ma sembra non tenere conto dell'esperienza certo non brillante riscontrata negli ultimi anni da quando, cioè, è stata introdotta l'obbligatorietà della terna dei candidati al ruolo di Presidente che il Ministro dell'Ambiente deve presentare al Presidente di Regione ai fini dell'intesa (art. 55, DL 76/2020 convertito dalla L. 120/2020, che ha modificato l'art. 9, L. 394/1991).

Il WWF (ma non solo) ha più volte evidenziato quanto e come la scelta dei Presidenti dei Parchi Nazionali abbia risposto più a criteri politici di appartenenza che non di competenza: tendenza confermata anche rispetto la gestione delle terne dove addirittura alcuni nominativi con profili più idonei inseriti nelle terne sono serviti solo a giustificare la procedura che si chiudeva col nome su cui c'era l'assenso politico. Certamente abbiamo assistito ad un passaggio che va dall'individuazione di figure nazionali chiamate a guidare le principali aree protette del Paese, alla designazione di figure espressione di istanze locali (spesso non con le dovute capacità), nonostante la norma preveda che per rivestire questo importante ruolo vi sia una “comprovata esperienza” che non sempre coincide (come si è voluto far credere) con il termine generico di “competenza”. Il WWF aveva anche segnalato come la disposizione delle terne costituisse un ulteriore cedimento da parte dello Stato nei confronti delle Regioni che, oltre ad essere parte della Comunità del Parco ed avere una pianificazione

sovraordinata agli stessi Piano del Parco tramite i Piani Paesaggistici, approvano i Piani del Parco e sono competenti per lo svolgimento delle prodromiche Valutazioni Ambientali Strategiche.

Per questo, ancor più nell'ambito di una proposta che vorrebbe rimettere la governance dei Parchi Nazionali alle Comunità del Parco, la nomina del Presidente dovrebbe essere mantenuta in capo allo Stato. Si aggiunga che, fermo restando un contingentamento e condizionamento dei tempi per il rilascio dell'intesa, potrebbe essere riconsiderata l'ipotesi di tornare alla proposta di unica di candidatura espressa dal Ministro dell'Ambiente che viene sottoposta al Presidente di Regione e che questi può respingere in via motivata.

Sorveglianza nelle AMP

Le AMP esistenti sono soggette a una forte pressione esercitata dal diporto, dal traffico marittimo, dalla pesca e dalle attività illegali, non debitamente contrastate da adeguate attività di controllo a causa di un'insufficiente disponibilità di risorse, sia in termini di fondi sia in termini di personale, ed un sistema sanzionatorio che necessita una revisione. La proposta di legge può pertanto essere rafforzata includendo importanti modifiche al sistema sanzionatorio attuale quali:

1) l'introduzione della figura del Direttore di AMP a pieno titolo nell'articolato della Legge, al pari del Direttore del Parco, affidandogli, unitamente o autonomamente rispetto alle funzioni di accertamento e repressive oggi già di competenza delle Capitanerie di Porto e/o della Guardia di Finanza (così come alle altre Forze dell'ordine competenti), poteri di sorveglianza e di controllo, nonché di accertamento degli illeciti commessi all'interno della AMP e concernenti la pesca illegale. Selezionare la figura del Direttore mediante procedura ad evidenza pubblica tale da consentire una più facile (successiva) attribuzione di "poteri" tipici del pubblico ufficiale;

2) la revisione del sistema sanzionatorio, nel seguente modo:

- a) trasformando i reati contravvenzionali in delitti, con conseguenti e significativi aumenti delle pene, tenendo conto del criterio di proporzionalità della pena edittale alla gravità del reato commesso. In questo modo, infatti, oltre ad applicare sanzioni più elevate, si evita la possibilità per il reo di avvalersi di istituti quali l'oblazione (art. 162-bis C.P.) che comporta l'estinzione del reato previo pagamento della metà del massimo dell'ammenda, nonché l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-bis C.P.);
- b) mutuando dal Codice penale e dalla L. 689/1981 il meccanismo di sequestro finalizzato alla confisca degli strumenti utilizzati per commettere il reato (applicabile a nostro avviso anche all'imbarcazione), estendendo lo strumento del sequestro a tutte le altre fattispecie di reato contemplate dall'art. 30 della L. 394/1991;
- c) interpretando l'art. 19, comma 3, L. 394/1991 nel senso di "anticipazione della soglia penale" che mira a garantire il patrimonio ambientale non solo nei confronti di un'effettiva commissione di condotte lesive, ma soprattutto rispetto a condotte che possono risultare propedeutiche, strumentali o funzionali alla lesione del patrimonio ambientale.

Gestione della pesca professionale nelle AMP

Si suggerisce di vincolare, tramite regolamento, la definizione di specifiche misure gestionali della pesca allo sviluppo di appositi piani di gestione della pesca locale oppure attraverso disciplinari integrativi che calino il regolamento nel contesto locale dettagliando le misure integrative sulla pesca.

Tali piani o misure integrative dovrebbero essere sviluppati attraverso un processo partecipativo che coinvolga tutti gli stakeholders interessati e potrebbe essere sviluppato dalla Consulta che dovrebbe riunirsi più di una volta all'anno e a cui dovrebbe essere data la possibilità di rivedere le misure di gestione di anno in anno in base ai risultati dei monitoraggi, in ottica adattativa. Questo, in linea con la Strategia Nazionale per la Biodiversità al 2030 la quale indica la necessità di gestire la pesca attraverso meccanismi di cogestione con la partecipazione dei pescatori, così come indicato anche nel Piano d'Azione Regionale per la pesca artigianale della FAO firmato dall'Italia e relativa raccomandazione della Commissione Generale per la Pesca in Mediterraneo (GFCM/45/2022/3).