



Coordinamento Regionale dei Parchi della Lombardia FEDERAZIONE ITALIANA PARCHI E RISERVE NATURALI – EUROPARC ITALIA

Proposta di progetto di legge della Giunta Regionale del 20.1.2011

“Nuova organizzazione degli enti gestori delle aree regionali protette e modifiche alla legge regionale 30 novembre 1983, n. 86 (Piano generale delle aree regionali protette. Norme per l’istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale)”

Il Consiglio Regionale, in due distinte occasioni, approvava nei mesi scorsi (27.7 e 28.9.2010) due distinti ordini del giorno concernenti **“la revisione della normativa sul sistema delle aree protette regionali e relative risorse finanziarie”** e **“la centralità dei Comuni nella governance dei parchi lombardi”** nei quali si dava atto che i parchi lombardi hanno realizzato “il modello lombardo” che ha fatto storia a livello nazionale ed ha anticipato le ragioni federaliste emerse anni dopo, sviluppando il principio di sussidiarietà su cui si basano la Costituzione Italiana, lo Statuto Lombardo e le politiche regionali e hanno rappresentato un elemento importante per la conservazione dell’identità locale e la riconoscibilità dei territori lombardi, sostenuto da una considerevole contribuzione degli Enti locali che ne fanno parte e che in essi si riconoscono. Considerata **l’importanza di mantenere fede ai principi menzionati**, nell’ottica di **favorire un federalismo sostanziale** che prevalga sul **rischio di un neo centralismo regionale** che espropri i protagonisti della *governance* territoriale locale il Consiglio impegnava la Giunta regionale a:

- ★ riconoscere la centralità dei Comuni puntando su una **governance fortemente ancorata al territorio di appartenenza con la formulazione del consorzio obbligatorio**, coerentemente con la legislazione statale di principio, promuovendone il protagonismo ed assicurando loro un ruolo determinante e non minoritario;
- ★ garantire, a tutela del territorio, la salvaguardia della consistenza attuale delle aree protette lombarde ed il mantenimento del compito di pianificazione territoriale e paesaggistica delle aree in esso contenute;
- ★ studiare tutti i percorsi per poter superare i vincoli definiti dal DL. 78/2010, convertito successivamente nella L. 122/2010, per venire incontro alle esigenze di una piena funzionalità gestionale.

La relazione introduttiva alla proposta di legge regionale precisa le finalità per le quali la Giunta Regionale interviene a modificare la norma esistente, che dovrebbero essere sintesi ed espressione degli atti di indirizzo del Consiglio Regionale, individua tre ambiti essenziali di intervento:

- **la governance** mediante la trasformazione degli attuali enti gestori in enti pubblici, con la partecipazione obbligatoria, anche in termini contributivi, degli enti locali territorialmente interessati (Comuni, Province, Comunità Montane), nonché di quelli volontariamente aderenti;
- **l'efficienza gestionale e la riduzione della spesa** - anche a seguito delle previsioni della manovra di luglio del Governo (legge 122/2010) - mediante l'esercizio in forma associata o convenzionata, da parte di più parchi, di una serie di funzioni, comprendendo tra queste anche accorpamenti tra Enti su base volontaria;
- **la semplificazione** mediante nuove procedure per l'individuazione dei parchi naturali, per le rettifiche ai confini dei parchi e per l'approvazione del piano del parco naturale (che sarà approvato dalla Giunta regionale e costituirà un titolo specifico del PTC di parco regionale), nonché una migliore definizione dei poteri sostitutivi regionali e degli interventi in deroga.

La norma interviene su una materia che è oggetto di potestà legislativa concorrente e deve osservare i principi fissati dalla legge quadro statale 6 dicembre 1991 n. 394 che, agli artt. 22 e 23, prevede due modelli principali di governance, quella dell'**ente regionale di diritto pubblico** e quella del **consorzio obbligatorio di enti locali**, ed uno residuale, gli **organismi associativi** ai sensi della legge 142 del 1990. La scelta tra i due modelli non è libera ma condizionata alle risultanze del **documento di indirizzo**, redatto dagli enti locali interessati.

La proposta di legge regionale, invece, per i parchi già costituiti prevede un solo modello di governance: l'ente regionale di diritto pubblico. Questa scelta costituisce un vulnus ingiustificato all'autonomia di comuni e province, garantita oltretutto dalla legge nazionale sui parchi anche dall'art. 114 della Costituzione, oltre che essere in netta contraddizione con gli indirizzi del Consiglio Regionale.

Non si tratta di una considerazione basata semplicemente sulla nomenclatura dell'ente ma si evince dalla lettura articolata della proposta di legge che in vari punti del testo il ruolo della Regione nella gestione delle aree protette è decisamente rafforzato, in controtendenza con i principi del **federalismo** e della **sussidiarietà** che in questa materia hanno da sempre caratterizzato le politiche della Regione Lombardia già dal 1983, ampiamente riconosciute negli atti del Consiglio Regionale citati oltre che dal PRS di recente approvazione.

La decisione di assumere un **ruolo diretto nella gestione degli Enti** è meglio evidenziata nel documento allegato alla presente ma, in prima analisi, non si può non notare che, con questa proposta di legge, la Regione è "parte attiva" nella gestione senza avere un ruolo formale, ma la sua esclusione potrebbe essere mirata solo ad evitare il pagamento della contribuzione obbligatoria degli Enti.

E' noto a tutti che le spese di parte corrente degli Enti Parco sono coperte per un terzo circa dal contributo regionale e per i restanti due terzi mediante il contributo obbligatorio degli Enti locali e la capacità di autofinanziamento degli Enti Parco. Non si può escludere che, qualora si dovesse determinare il peso e il valore della Regione negli Enti Parco calcolato secondo le indicazioni contenute nel progetto di legge e allo stesso si applicassero i parametri di pagamento oggi in vigore per gli Enti consorziati, questo comporterebbe una contribuzione finanziaria obbligatoria regionale di gran lunga superiore a quanto sin qui destinato al funzionamento delle aree protette.

Per escludere anche solo prudenzialmente questo dubbio e **riaffermare la centralità dei Comuni, come richiesto dal Consiglio Regionale**, occorre quindi ribadire e riconfermare nella proposta di legge che **“i parchi regionali vengono gestiti da enti locali e loro consorzi; eccezionalmente e motivatamente possono essere costituiti da enti ai sensi dell'art. 48 dello statuto regionale, nei quali sia garantita comunque la partecipazione degli enti locali”**.

Questa previsione giuridica è fondamentale affinché il baricentro degli enti gestori sia ancora costituito dagli enti locali e non dalla Regione. Il superamento del modello consortile, modello da sempre riportato all'amministrazione locale e non a quella regionale, fa comprendere perfettamente la logica della proposta della Giunta Regionale. Infatti il Consorzio fra Comuni rappresenta istituzionalmente la sede in cui gli interessi dei singoli enti consorziati trovano un equilibrio e, nel caso di contrasti, una composizione: la ragione del Consorzio è proprio quella di contemperare gli interessi di tutti gli enti consorziati, così da attuare un modello di amministrazione “solidale” nel territorio. Tendenzialmente gli interessi degli enti consorziati sono assorbiti nel Consorzio. Di conseguenza il Consorzio è abilitato a rappresentare, anche dal punto di vista politico, tutti gli enti consorziati nei confronti di altri livelli di governo, in particolare rispetto al livello regionale.

Queste caratteristiche sono invece attenuate nel caso del nuovo ente di diritto pubblico che gestirà i Parchi regionali. L'operatività politica dell'Ente gestore risulterà pertanto diversa dall'attuale. Naturalmente risulterà diversa anche l'autorevolezza politica dell'ente gestore nei confronti degli enti locali e della stessa Regione.

I **Consorzi di Enti** locali sono, inoltre, **organismi esclusi dal rispetto del patto di stabilità**. Non si comprende per quale ragione non sia stata presa in considerazione l'opportunità di non procedere alla trasformazione di questi Enti e di rafforzarli, attribuendo loro competenze sovraterritoriali che consentano la realizzazione di opere oggi inibite agli Enti soggetti al rispetto dei vincoli finanziari. Questa scelta verrebbe vista con grande favore dagli Enti costituenti i parchi e costituirebbe un ulteriore vantaggio competitivo che compensa la grande stagione dei vincoli subiti rispetto a quanti non sono mai stati inseriti in territori tutelati.

A questo proposito giova ricordare che la norma nazionale garantisce un'ampia autonomia nell'*organizzazione amministrativa del parco naturale regionale* (art. 24) in relazione alla peculiarità di ciascuna area interessata prevedendo addirittura una differenziata forma organizzativa e gestionale. In sostanza **la legge quadro non pretende un modello regionale ma solo un modello funzionale alla tutela di ciascuna area protetta**, purchè sia garantita la partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta. Principio violato dalla proposta in esame poiché limita la partecipazione alla nomina del presidente e di parte del consiglio di gestione e, per contro, la Comunità del Parco – organo afferente agli Enti locali - non può neppure revocare il componente del consiglio di gestione di nomina regionale.

Questa volontà di assumere un ruolo diretto della Regione in alcune competenze tipiche e proprie dell'Ente sono evidenti anche nelle norme che regolano la pianificazione e gli interventi in deroga.

Infatti:

- **L'art. 17** che dovrebbe essere completamente riformato e dovrebbe prevedere procedure e innovazioni nella redazione degli strumenti di pianificazione - tenuto conto che gli Enti Parco

Lombardi sono ormai costituiti da alcuni decenni e, fatto salvo per qualche ente di recente costituzione, gli atti di pianificazioni sono già varianti ai piani territoriali di prima formazione - non viene minimamente modificato salvo il fatto di introdurre al **comma 3** la possibilità di “escludere, previa adeguata compensazione territoriale, gli ambiti già completamente urbanizzati o gli ambiti produttivi già consolidati, purchè privi di valenza paesistica” senza una precisa e argomentata motivazione che determini questa scelta. Non si può dimenticare che le aree soggette a tutela sono state individuate e definite con le leggi istitutive degli enti consorziati e sono state emanate a seguito di una serie di analisi e studi scientifici che hanno visto coinvolto non solo gli Enti locali interessati ma anche la stessa Regione. Lasciare alla discrezionalità e alla soggettività dei singoli Enti la facoltà di modificare i confini dei territori tutelati comporterà in breve tempo lo sminamento del sistema regionale delle aree protette senza che Regione Lombardia possa rendersi conto dei cambiamenti operati.

- **L’art. 19-bis**, aggiunto all’art. 19 vigente, prevede il declassamento del piano del Parco Naturale ad articolo del Piano Territoriale di Coordinamento del Parco Regionale e la sua approvazione con delibera della Giunta Regionale anziché del Consiglio Regionale costituisce, anche in ordine alla gerarchia dei piani, un declassamento della valenza del Parco Naturale che non si rispecchia nei contenuti della L. 394/91.
- **L’art. 20-bis** disciplina gli interventi in deroga solo per le opere pubbliche previste dalla legislazione nazionale assentite solo in base al parere obbligatorio e vincolante della Giunta Regionale senza che sia espresso un parere del Parco e degli Enti locali interessati ma, soprattutto, senza che la Regione abbia motivatamente giustificato la deroga concessa.

Alla luce delle considerazioni esposte ci sembra opportuno ribadire la necessità di una proposta legislativa che possa costituire veramente una politica di rilancio del sistema delle aree protette regionali, tenendo conto anche del tema della manifestazione universale “Expo 2015”. Gli Stati Generali sono stati un momento importante ma non possono essere l’inizio e la fine di un percorso finalizzato solo a far risaltare un obiettivo ambizioso di questa IX legislatura che ha trovato la sua massima espressione nella creazione di un nuovo assessorato interamente dedicato alle tematiche dei parchi, delle aree protette, dei sistemi verdi, delle foreste e del paesaggio con l’obiettivo di favorire l’integrazione delle azioni specifiche e ampliarne gli effetti complessivi nella valorizzazione di un importante patrimonio lombardo, senza che di fatto questa scelta sia accompagnata da elementi di innovazione.

A questo proposito riteniamo di suggerire alcune significative proposte, ribadendo la nostra ampia disponibilità a contribuire fattivamente alla stesura di un disegno di legge in materia di riordino complessivo delle aree protette lombarde. Proposte che elenchiamo per titoli e per brevi significativi spunti.

1. Ridefinire rigorosamente gli obiettivi che ogni singola tipologia di area protetta deve perseguire evitando di interferire su competenze di Comuni, Province e Comunità Montane. Sulla base degli obiettivi fissati la Regione dovrà garantire ad ogni parco una dotazione organica minima, favorendo anche la mobilità tra quanti hanno esubero di personale rispetto agli obiettivi fissati.
2. Ripensare il **Piano territoriale del Parco** mediante un quadro conoscitivo volto a individuare e

descrivere le caratteristiche, la consistenza e la dinamica pregressa e prevedibile degli aspetti relativi alla struttura fisica del suolo, alle acque, alla flora, alla fauna, alle preesistenze storiche, alle attività e quant'altro ritenuto necessario per la più completa rappresentazione dell'area, accompagnato da una relazione illustrativa degli obiettivi da conseguire, delle caratteristiche dei territori compresi nell'ambito del Parco, del contenuto delle scelte compiute. I vincoli e le limitazioni, così come le attività consentite e quelle incompatibili, dovrebbero costituire una norma precisa inderogabile, tenuto conto che questi piani si ispireranno a principi dinamici di conservazione della natura avendo già pacificamente assolto agli scopi e obiettivi di tutela stretta dal momento della costituzione del Parco. Il tutto deve risultare coerente con la valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte e delle attività derivanti dal Piano.

3. Per i parchi montani che vivono il territorio in modo differente rispetto ai parchi più densamente urbanizzati e antropizzati occorre prevedere il **Piano Naturalistico Comunale come strumento di unica pianificazione** abbinato allo strumento dell'ecoconto in modo tale da sviluppare progetti regionale per la biodiversità per tutta la fascia montana, sia quella tutelata che quella priva di misure.
4. Le **aree agricole** all'interno delle aree protette costituiscono una componente fondamentale del territorio, quali zone di protezione delle aree di maggior pregio naturalistico e per le loro dirette valenze agroecosistemiche.

In considerazione delle molteplici esperienze maturate nelle aree protette lombarde, i Parchi dovranno essere in grado consolidare la loro azione di orientamento ed assistenza delle imprese agricole, di valorizzazione delle produzioni, di tutela dinamica del territorio coltivato, di coinvolgimento delle imprese in un'ottica di multifunzionalità mediante specifico riferimento legislativo di queste attività che oggi vengono svolte in virtù di scelte politiche che rispondono prevalentemente a istanze territoriali.

Si suggerisce di codificare con norme speciali il sostegno alle attività agricole eco-compatibili - quali attività economiche locali da qualificare e valorizzare - anche mediante priorità di finanziamento previste per le attività, le opere e gli interventi aventi finalità agro-ambientali e di qualità indicate dai piani e dai programmi in campo agricolo e in quello dello sviluppo rurale e che siano altresì coerenti con la specifica regolamentazione comunitaria, nazionale e regionale, nonché conformi alle previsioni degli strumenti di pianificazione e programmazione del Parco stesso.

A tale proposito gli obiettivi da realizzare e finanziare dovranno essere i seguenti:

- a) promuovere le produzioni del territorio anche mediante le attività di commercializzazione al dettaglio di prodotti agro-alimentari locali che rispettino i requisiti di qualità e tecniche di produzioni compatibili con l'ambiente, particolar modo l'agricoltura biologica, biodinamica e quella integrata;
- b) incentivare pratiche colturali eco-compatibili e tecniche agro-forestali che favoriscono la tutela della biodiversità;
- c) ripristinare e mantenere gli assetti e le infrastrutture territoriali che costituiscono elementi riconoscibili dell'organizzazione storica del territorio rurale tra cui le piantate, i filari alberati, le siepi, le marcite, le sistemazioni agrarie tradizionali;

- d) mantenere gli insediamenti abitativi esistenti nel territorio rurale;
- e) promuovere le pratiche culturali tradizionali ed eco-compatibili, nonché le produzioni tipiche e di qualità ad esse correlate, ripristinare e mantenere gli habitat naturali a scopi ecologici;
- f) promuovere il turismo rurale e naturalistico.

5. In materia di **tutela delle acque** occorre rilevare che, in particolare per i parchi fluviali, sebbene questa sia una delle finalità prioritarie, la mancata attribuzione di esplicite competenze nella norma istitutiva e nella legislazione in materia, ha di fatto impedito alle aree protette di affrontare efficacemente questo fronte che, se da un lato si configura come il più importante su cui concentrarsi, dall'altro risulta privo di reali strumenti con cui operare.

Occorre riconoscere un ruolo attivo in relazione alla tutela degli aspetti qualitativi e quantitativi delle acque, prevedendo ad esempio che i parchi possano esprimere pareri obbligatori relativamente a tutti i progetti, o interventi, che possano determinare impatti sugli ecosistemi acquatici. L'attribuzione di maggiori competenze in merito a queste tematiche è motivata dalla visione d'insieme che un parco ha del proprio territorio e quindi delle problematiche generali che possono interessare i corsi d'acqua che in esso ricadono, al di là dei singoli progetti che di volta in volta vengono sottoposti alle procedure autorizzative; il riconoscimento di questo ruolo appare tanto più necessario dal momento che **la normativa in materia di acque attribuisce competenze seguendo più i confini amministrativi che una logica di bacino**. A ciò si aggiunga l'esperienza maturata dai parchi nel corso degli anni in relazione alla gestione integrata dei diversi ambiti di tutela, che ha portato a conservare e "progettare" il territorio tenendo conto, non delle singole componenti ambientali, ma degli ecosistemi nel loro complesso.

Si ritiene pertanto che scelte pianificatorie e programmatiche che non tengano in considerazione e non valorizzino il contributo tecnico e culturale delle aree protette, rischiano di perdere questo importante valore aggiunto, sottovalutando quindi criticità, vulnerabilità, ma anche opportunità ben note ai parchi che da anni presidiano il proprio territorio.

6. In tema di **educazione ambientale** il rilancio deve muoversi su due versanti: uno organizzativo e uno innovativo. Rispetto al primo occorre pensare ad una "Rete" di educatori ambientali che facendo capo a Regione Lombardia promuovano l'adozione di buone pratiche con l'obiettivo di formare una "cittadinanza attiva" capace di vivere quotidianamente e coscientemente comportamenti più corretti nei confronti dell'ambiente. La rete si svilupperà in nodi territoriali. Questa organizzazione permette di superare la polverizzazione delle iniziative realizzate sul territorio con il compito di rappresentare un sistema educativo peculiare della Regione e di sviluppare progetti su tematiche di prioritaria importanza regionale.

La rete potrebbe articolarsi sul territorio mediante alcuni Centri Parco di primaria importanza individuati da ogni singolo Ente con lo scopo di supportare il coordinamento della Rete e con funzioni di promozione e facilitazione di processi educativi ambientali nel territorio di loro competenza; le altre strutture dei Parchi rappresentano i luoghi di animazione territoriale ai quali possono aggiungersi anche strutture degli enti locali, i musei, o altro.

Tra i progetti innovativi da sviluppare si segnalano quelli afferenti:

- alla **pedagogia forestale** con lo scopo di favorire la comprensione del complesso habitat forestale, delle sue funzioni ed esigenze. Bambini, adolescenti e adulti imparano a capire meglio il bosco attraverso esperienze particolari compiute nella natura.
- alla **ecologia del paesaggio**, i parchi sono *paesaggi*. Sul significato di *paesaggio* convergono in molti. Per un architetto un paesaggio altro non è che una veduta panoramica che normalmente suscita in chi la osserva un senso di piacere estetico. Per un architetto urbanista è una veduta panoramica purchè sia antropizzata, altrimenti non gli potrebbe suscitare alcun senso di piacere estetico. Per un geografo sarà ancora qualcosa di diverso, una porzione di territorio assoggettata a un fenomeno geomorfologico dominante. Quest'ultima definizione è complementare con quella dell'ecologo (*sistema di ecosistemi che si ripetono nello spazio con forme simili*) ma non con quella degli architetti. Il loro paesaggio è un'altra cosa, che magari si può anche osservare dalla cima di una collina ma che riguarda il soggetto che osserva e non l'oggetto dell'osservazione. Tuttavia, poiché la definizione dell'architetto coincide con quella dell'uomo della strada, l'ecologo è costretto a precisare sempre di cosa sta parlando: *paesaggio sensu ecologico* oppure *paesaggio sensu sistema di ecosistemi*.

Pensiamo solo agli infiniti paesaggi dei nostri parchi e a quali prospettive per l'educazione ambientale: i paesaggi rurali e i paesaggi agrari, i paesaggi fluviali, i paesaggi insediativi, i paesaggi del lavoro, i paesaggi dell'arte, i paesaggi di elevato valore estetico, i paesaggi feriti, i paesaggi contemporanei.

- alla **bioetica ambientale**.
7. Si sottolinea come il progetto di legge non prevede nessuna azione specifica riferita ai vari ambiti tematici di Expo 2015 (ad esempio l'innovazione nella filiera alimentare o parte dei vari sottotemi legati all'alimentazione) che potrebbero essere sviluppati con maggiore efficacia nelle aree protette piuttosto che nel sito espositivo, costituendo una ulteriore occasione promossa in un contesto internazionale atta a valorizzare e far conoscere i parchi lombardi e la loro molteplice capacità di offrire opportunità non solo per il territorio strettamente tutelato o per i suoi abitanti.

Milano. 28.1.2011

Premessa

Il Consiglio Regionale Lombardo con Delibera del 28 settembre 2010 - n. IX/56 ha approvato il Programma Regionale di Sviluppo quale obiettivo strategico di legislatura. Nel capitolo dedicato a “La Lombardia delle risorse e della crescita sostenibile” si sottolinea che *“lo sviluppo durevole e sostenibile, qualità ambientale come condizione costitutiva della qualità della vita, presidio delle diverse dimensioni della sicurezza, mobilità sostenibile, valorizzazione del capitale territoriale, sono gli elementi che distinguono le politiche ambientali realmente integrate ed efficaci di cui la Lombardia ha necessità”*. Si precisa inoltre che *“alla Lombardia compete la responsabilità storica di dimostrare che lo sviluppo o è sostenibile o non è”*; *“che la cura del territorio, dei sistemi verdi e del paesaggio, porta ricchezza, posti di lavoro, migliore qualità della vita”*.

Con queste premesse gli scopi prioritari della programmazione sono stati individuati nella *“preservazione della risorsa spazio mediante un governo della trasformazioni orientato a favorire l'utilizzo razionale del suolo: **azioni e misure saranno rivolte alla conservazione dell'ambiente naturale, alla preservazione dei paesaggi e al contenimento dei fenomeni di degrado, alla valorizzazione delle aree verdi dell'ambiente rurale, degli ambienti fluviali, lacuali e alla rete idrografica (in particolare Navigli e fiume Po)** e a favorire e facilitare il recupero e il riutilizzo delle aree dismesse e la ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente”*.

Il documento precisa ancora che *“anche **il sistema delle aree protette**, che rappresenta circa il 30% del territorio lombardo, ha un ruolo fondamentale di coinvolgimento dei cittadini e degli operatori nella salvaguarda dell'ingente patrimonio naturale e della sua biodiversità (una delle più elevate a livello mondiale), garantendo la connessione ecologica tra ambiti di diversa identità: le aree protette non dovranno essere più viste come luoghi del divieto, ma come spazi fruibili in grado di sostenere sviluppo economico e crescita di riconoscibilità dei territori lombardi.*

*A tal fine si porterà a **compimento l'azione di semplificazione e riordino normativo a livello regionale, in raccordo con la normativa di settore”**.*

Questi ambiziosi obiettivi trovano ulteriore coerenza nel fatto che - per la prima volta - Regione Lombardia ha creato **un nuovo assessorato interamente dedicato alle tematiche dei parchi, delle aree protette**, dei sistemi verdi, delle foreste e del paesaggio con l'obiettivo di favorire l'integrazione delle azioni specifiche e ampliarne gli effetti complessivi nella valorizzazione di un importante patrimonio lombardo.

In occasione dell'approvazione del Programma citato il Consiglio Regionale approvava contestualmente anche l'**Ordine del giorno concernente la centralità dei Comuni nella governance dei parchi lombardi**” nel quale si stabiliva che “i parchi regionali perseguono l'importante obiettivo di tutela, conservazione, fruibilità e valorizzazione di una vasta area, in una Regione fortemente antropizzata mediante un modello di gestione - “il modello lombardo” - che ha fatto storia a livello nazionale ed ha

anticipato le ragioni federaliste emerse anni dopo, sviluppando il principio di sussidiarietà su cui si basano la Costituzione Italiana, lo Statuto Lombardo e le politiche regionali.” Nel medesimo documento si prendeva atto che “i parchi rappresentano un elemento importante per la conservazione dell’identità locale e la riconoscibilità dei territori lombardi e che attualmente una considerevole parte delle risorse economiche dei parchi lombardi deriva dalla contribuzione degli Enti locali che ne fanno parte e che in essi si riconoscono”. Considerata l’importanza di mantenere fede ai principi menzionati, nell’ottica di favorire un federalismo sostanziale che prevalga sul rischio di un neo centralismo regionale che espropri i protagonisti della governance territoriale locale il Consiglio impegnava la Giunta regionale a

- ★ **riconoscere**, nel compimento dell’azione di semplificazione e riordino normativo a livello regionale in richiamo al PRS, **la centralità dei Comuni nella governance dei parchi lombardi, coerentemente con la legislazione statale di principio, promuovendone il protagonismo ed assicurando loro un ruolo determinante e non minoritario;**
- ★ **garantire, a tutela del territorio, la salvaguardia della consistenza attuale delle aree protette lombarde ed il mantenimento del compito di pianificazione territoriale e paesaggistica delle aree in esso contenute.**

Tale ordine del giorno faceva seguito ad un altro - il n. 31 presentato in data 27 luglio 2010 - concernente la revisione della normativa sul sistema delle aree protette regionali e relative risorse finanziarie con l’approvazione del quale, il Consiglio regionale della Lombardia, prendeva atto che la manovra finanziaria del Governo (DL. n. 78 del 31 maggio 2010) è intervenuta in modo pesante, per quanto sin qui definito, sull’insieme delle “forme associative degli enti locali” (art. 5, comma 7), toccando quindi, sia direttamente che indirettamente, anche il sistema delle aree protette regionali, di cui alla legge regionale 86/1983, per il quale non è prevista alcuna forma diretta di trasferimenti da parte dello Stato ai parchi regionali lombardi.

Nel documento si ribadiva che i parchi regionali della Lombardia sono da sempre punto di riferimento nel panorama nazionale e non solo, e che hanno costituito da oltre trent’anni un modello di organizzazione federalista “ante litteram”, puntando su una **governance fortemente ancorata al territorio di appartenenza con la formulazione del consorzio obbligatorio** e che il d.l. 78/2010 interveniva sul sistema regionale delle aree protette lombarde in almeno tre momenti diversi e così articolati:

- **azzerando i riconoscimenti economici (emolumenti)** delle direzioni politiche dei parchi, sia presidenti che consiglieri d’amministrazione, con efficacia immediata dal 1 giugno 2010, configurando tali incarichi come “onorifici”;
- con il **vincolo sulle spese** del personale, della formazione, delle missioni, degli automezzi e delle consulenze, con efficacia dal prossimo anno, senza tener conto che per effetto di tali limitazioni si arriverebbe alla paralisi del sistema;
- con le annunciate **riduzioni dei trasferimenti complessivi alle Regioni**, che determineranno a cascata, una riduzione dei trasferimenti regionali ai propri parchi, comportando un ulteriore aggravamento della paralisi operativa degli stessi.

Per queste motivazioni il Consiglio Regionale impegnava la Giunta Regionale

- a tenere sempre in considerazione il forte valore attribuito dalle scelte programmatiche regionali al sistema dei parchi ed alla rete ecologica della Lombardia da questi rappresentata, valore che è

evidenziato anche dalla costituzione di un assessorato specifico e che è il risultato di una storia amministrativa e politica ultradecennale che ha posto la Lombardia all'avanguardia a livello nazionale;

- **a studiare tutti i percorsi per poter superare i vincoli definiti dal suddetto decreto-legge e venire incontro alle esigenze di una piena funzionalità gestionale;**
- a predisporre in tempi rapidi un percorso legislativo che preveda una forma di “modernizzazione” del sistema consolidato delle aree protette regionali, tenendo conto:
 - ♦ della formulazione definitiva del d.l. 78/2010 e delle relative interpretazioni;
 - ♦ delle modifiche costituzionali e legislative nazionali, delle normative comunitarie, delle modifiche degli assetti istituzionali e normativi intervenuti dopo l’approvazione della legge regionale 86/1983;
 - ♦ delle nuove forme gestionali degli Enti locali;
 - ♦ della necessità di un rafforzamento del sistema di tutela ecologica nel territorio della Lombardia;

e, a propria volta, si impegnava proprio in considerazione dell’urgenza e dell’importanza degli interventi sopra indicati, a garantire un percorso certo, soprattutto attraverso la commissione competente, per la revisione legislativa del sistema delle aree protette regionali.

La relazione introduttiva al progetto di legge presentato dalla Giunta Regionale atta a precisare le finalità per le quali si interviene a modificare la norma esistente, che dovrebbe essere sintesi ed espressione dei documenti citati, individua tre ambiti essenziali di intervento:

- **la governance** mediante la trasformazione degli attuali enti gestori in enti pubblici, con la partecipazione obbligatoria, anche in termini contributivi, degli enti locali territorialmente interessati (Comuni, Province, Comunità Montane), nonché di quelli volontariamente aderenti;
- **l’efficienza gestionale e la riduzione della spesa** - anche a seguito della manovra di luglio del Governo (legge 122/2010) - mediante l’esercizio in forma associata o convenzionata, da parte di più parchi, di una serie di funzioni, comprendendo tra queste anche accorpamenti tra Enti su base volontaria;
- **la semplificazione** mediante nuove procedure per l’individuazione dei parchi naturali, per le rettifiche ai confini dei parchi e per l’approvazione del piano del parco naturale (che sarà approvato dalla Giunta regionale e costituirà un titolo specifico del PTC di parco regionale), nonché una migliore definizione dei poteri sostitutivi regionali e degli interventi in deroga.

Si tratta quindi di una norma che – seppure costituita da pochi articoli – modifica integralmente le parti essenziali della l.r. 86/1983, sopprime interamente la l.r. 26/1996 e introduce norme semplificate per le modifiche al Testo Unico l.r. 16/2007, il tutto non propriamente coerente con gli ordini del giorno approvati dal Consiglio Regionale sopra riportato e con qualche aspetto giuridico di dubbia legittimità.

La “ratio” legislativa proposta non risolve minimamente i problemi individuati dai Parchi nell’estate del 2010 con l’entrata in vigore della manovra finanziaria ed esplicitati nelle comunicazioni inviate all’Assessore e al

Presidente della Giunta Regionale con note del 14.6.2010 e 6.9.2010 e, al Presidente del Consiglio Regionale e al Presidente della Commissione Consigliare Competente, con nota del 10.9.2010.

Esaminando attentamente il testo si riscontra, invece, che **il vero obiettivo di questa riforma è la riproposizione di un ente di governo – quello di diritto pubblico – che riaccentra poteri e decisioni in un “centralismo regionale” mai accaduto prima in Regione Lombardia nelle politiche delle aree protette, accompagnato da una serie di norme finalizzate a “svincolare dal regime di tutela” le aree del Parco mediante atti che afferiscono alla sola competenza della Giunta Regionale, sottraendo il ruolo significativo che il Consiglio Regionale ha sin qui esercitato nelle scelte di pianificazione e che hanno prodotto risultati importanti nella salvaguardia e nella conservazione senza prolungarne i tempi.**

A questo proposito, in coerenza con il mandato conferito dal Consiglio Regionale alla Giunta, risulta incomprensibile capire per quale ragione non siano stati mai presentati emendamenti correttivi alla manovra finanziaria (DL 78/2010) finalizzati quantomeno a superare la questione delle indennità e degli emolumenti, tenuto conto che questa richiesta sarebbe risultata a costo zero per il Governo e, come più volte dichiarato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro Tremonti, la modifica sarebbe risultata compatibile e accoglibile e avrebbe consentito ai gestori dei Parchi lombardi di non subire una disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri Enti Parco, sia quelli istituiti dalle altre Regioni italiani che quelli di competenza statale. A questo riprova di quanto affermato si segnalano le *“Proposte di modifica di parte regionale al testo del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 “misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica” valutate in sede di coordinamento tecnico interregionale”* della Conferenza delle Regioni e Province Autonome del 29 luglio scorso e *“Parere sul disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 recante: “proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie”* della Conferenza delle Regioni e Province Autonome del 20 gennaio 2011.

Ecco spiegati i motivi delle nostre ragioni.

Il quadro di riferimento normativo statale

La proposta di legge regionale interviene su una materia che non è oggetto di potestà legislativa esclusiva, ma di potestà concorrente, ai sensi dell'art. 117 della Carta Costituzionale. Regione Lombardia, in materia di parchi, deve osservare i principi fissati dalla legge quadro statale 6 dicembre 1991 n. 394, agli artt. 22 e 23.

Il primo impone:

- a) *“ la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di istituzione dell'area protetta attraverso conferenze per la redazione di **un documento di indirizzo** relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta sul territorio;*

....

c) *la partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta;*”

Il secondo stabilisce che:

*“ La legge regionale istitutiva del parco naturale regionale, tenuto conto del **documento di indirizzo** di cui all'articolo 22, comma 1, lettera a), individua il **soggetto** per la gestione del parco A tal fine possono essere istituiti appositi **enti di diritto pubblico o consorzi obbligatori tra enti locali** od organismi associativi ai sensi della legge 8 giugno 1990, n.142.*

In sostanza la legge quadro statale prevede due modelli principali di governance, quella dell'**ente regionale di diritto pubblico** e quella del **consorzio obbligatorio di enti locali**, ed uno residuale, gli **organismi associativi** ai sensi della legge 142 del 1990 (che oggi deve intendersi D. Lgs. 267/2000). La scelta tra i due modelli non è libera ma condizionata alle risultanze del **documento di indirizzo**, redatto dagli enti locali interessati.

La proposta di legge regionale per i parchi già costituiti prevede un solo modello di governance: l'ente regionale di diritto pubblico. Questa scelta costituisce un vulnus ingiustificato all'autonomia di comuni e province, garantita oltretutto dalla legge nazionale sui parchi anche dall'art. 114 della Costituzione.

Non trova neppure conforto giuridico questa scelta della Regione Lombardia di legiferare in applicazione dell'art. 2 comma 186 della legge n. 191 del 2009, il quale prevede alla lettera e) la soppressione di consorzi di funzioni tra enti locali. Il tenore letterale della disposizione si riferisce espressamente a consorzi di funzioni di enti locali e quindi presuppone che le funzioni esercitate dal Consorzio siano in capo e nella disponibilità degli enti locali consorziati, i quali, appunto, si consorziano per l'esercizio associato delle stesse.

La disposizione citata della legge finanziaria non comporta la soppressione dei consorzi istituiti dalla Regione Lombardia per la gestione delle aree protette. Tali consorzi, infatti, non si qualificano come semplici consorzi tra enti locali per l'esercizio congiunto di funzioni amministrative, ma hanno caratteristiche diverse.

Infatti riguardano principalmente compiti di gestione delle aree protette: tali competenze comportano anche l'esercizio di funzioni amministrative (autorizzatorie, sanzionatorie, regolamentari, programmatiche, ecc.), ma queste funzioni sono solo consequenziali ai compiti più ampi di gestione delle aree protette e non esauriscono tali compiti.

Pertanto i Consorzio istitutivi dei Parchi Lombardi non sono compresi fra i consorzi di funzione, di cui la legge finanziaria ha previsto la soppressione.

I Consorzi di Enti Locali

A tale conclusione, peraltro, perviene oggi anche l'Assessorato: nella sua proposta conferma l'operatività vigente per i Parchi Montani (le due Orobie) attualmente gestiti da Consorzi - art. 3 - e all'art. 6 comma o) di modifica dell'art. 34 della Lr. 86/83 prevede al nuovo comma 3 che “I PLIS sono istituiti dai comuni interessati, singoli o associati Al fine di garantire l'esercizio necessariamente sovracomunale delle funzioni di cui al comma 6, i comuni definiscono per il PLIS la più idonea forma di gestione, **optando per il modello consortile o convenzionato**”, facendo venir meno quando asserito nel documento del 1 ottobre

scorso laddove si affermava che “la Finanziaria 2010 prevede la **soppressione**, a partire dal 2011, dei consorzi di funzione tra enti locali, attuale forma di gestione dei parchi regionali” per effetto della quale si “**imponesse una revisione della governance** delle aree protette, attraverso la **trasformazione degli attuali enti gestori in enti pubblici**, con la partecipazione obbligatoria dei Comuni e volontaria delle Province e delle Comunità Montane interessate”.

Il documento dell'1 ottobre giustificava principalmente la necessità di operare con urgenza una revisione della legge lombarda sulle aree protette proprio per adempiere all'obbligo contenuto nella manovra del 2009 relativo alla soppressione dei Consorzi di Enti Locali. Una necessità che oggi non esiste più e non costituisce nessuna priorità. Desto perplessità constatare che il testo di legge presentato oggi – nella parte relativa alla definizione dell'organizzazione degli enti gestori –, venendo meno il presupposto per il quale si era deciso di operare la revisione del modello gestionale, ripropone invece medesimi contenuti della proposta iniziale della Giunta Regionale contenuta nel Pdl 289 della scorsa legislatura che, dopo un lungo confronto in VI Commissione, mantenne la formulazione dei “consorzi obbligatori”.

Questa considerazione legittima il sospetto che oggi si tenta di “far rientrare dalla finestra” ciò che un anno fa “venne fatto uscire dalla porta”.

Oggi come allora non si può sottacere sul fatto che la lettura articolata della proposta di legge evidenzia in vari punti del testo che il ruolo della Regione nella gestione delle aree protette è decisamente rafforzato, in controtendenza con i principi del **federalismo** e della **sussidiarietà** che in questa materia hanno da sempre caratterizzato le politiche della Regione Lombardia già dal 1983.

Al punto tale da adombrare un dubbio: ma gli enti di diritto pubblico previsti nel nuovo progetto di legge escludono la partecipazione della Regione tra i suoi componenti oppure nascostamente la prevedono? Non è chiaro, infatti, se con l'espressione “*enti locali interessati*” si ricomprenda anche la Regione o solo le Province, i Comuni e le Comunità Montane come invece precisava più compiutamente le l.r. 86/1983 e 26/1996, che escludeva esplicitamente la Regione.

La decisione di assumere un **ruolo diretto nella gestione degli Enti** è meglio evidenziata nelle precisazioni sotto dettagliate. Non si può non notare che, con questa proposta di legge, la Regione è “parte attiva” nella gestione senza avere un ruolo formale, ma la sua esclusione potrebbe essere mirata solo ad evitare il pagamento della contribuzione obbligatoria degli Enti.

E' noto a tutti che le spese di parte corrente degli Enti Parco sono coperte per un terzo circa dal contributo regionale e per i restanti due terzi mediante il contributo obbligatorio degli Enti locali e la capacità di autofinanziamento degli Enti Parco. Non è escluso che, in molti casi, la determinazione del peso e del valore della Regione negli Enti calcolata secondo le indicazioni contenute nel progetto di legge comporterebbe una contribuzione finanziaria obbligatoria regionale di gran lunga superiore a quanto sin qui destinato al funzionamento delle aree protette.

Per escludere anche solo prudenzialmente questo dubbio e **riaffermare la centralità dei Comuni, come richiesto dal Consiglio Regionale, occorre quindi precisare che i “parchi regionali vengono gestiti da enti locali e loro consorzi; eccezionalmente e motivatamente possono essere costituiti da enti ai**

sensi dell'art. 48 dello statuto regionale, nei quali sia garantita comunque la partecipazione degli enti locali”.

La ratio di questa scelta è lapalissiana e si basa su queste ulteriori considerazioni.

Mentre nel testo di legge oggi vigente (l.r. 86/83) gli enti-parco erano tipicamente ancorati all'amministrazione locale, oggi rimane fermo un ancoramento alle amministrazioni locali - come d'altronde impone la legge-quadro nazionale - ma le prerogative regionali sono molto più ampie. Il baricentro degli enti gestori non è più costituito dagli enti locali, ma si orienta verso la Regione. Infatti, i gestori dei Parchi saranno appositi enti pubblici che si distinguono più nettamente dagli enti locali. In questa logica si comprende anche il superamento del modello consortile, modello da sempre riportato all'amministrazione locale e non a quella regionale.

Le innovazioni nel modello giuridico dell'ente gestore sono rispecchiate, ovviamente, anche nella disciplina dell'organizzazione e dell'attività del nuovo ente. Il Consorzio fra Comuni rappresenta istituzionalmente la sede in cui gli interessi dei singoli enti consorziati trovano un equilibrio e, nel caso di contrasti, una composizione: la ragione del Consorzio è proprio quella di contemperare gli interessi di tutti gli enti consorziati, così da attuare un modello di amministrazione “solidale” nel territorio. Tendenzialmente gli interessi degli enti consorziati sono assorbiti nel Consorzio. Di conseguenza il Consorzio è abilitato a rappresentare, anche dal punto di vista politico, tutti gli enti consorziati nei confronti di altri livelli di governo, in particolare rispetto al livello regionale.

Queste caratteristiche sono invece attenuate nel caso del nuovo ente di diritto pubblico che gestirà i Parchi regionali. L'operatività politica dell'Ente gestore risulterà pertanto diversa dall'attuale. Naturalmente risulterà diversa anche l'autorevolezza politica dell'ente gestore nei confronti degli enti locali e della stessa Regione. A riprova di tali argomentazioni si cita il fatto che una prima proposta del mese di ottobre dello scorso anno prevedeva la seguenti nomine in capo alla Regione Lombardia:

- il **presidente**, rappresentante legale del parco, nominato dalla comunità del parco d'intesa con la Regione;
- il **consiglio di gestione**, composto da cinque membri compreso il presidente; di questi, uno è designato dalla Regione;
- il **direttore**, nominato d'intesa tra la giunta regionale e il presidente del parco, tra esperti inseriti in un apposito albo regionale;
- un unico **revisore dei conti**, nominato dal consiglio regionale.

Pur avendo optato, nella nuova stesura, per una diversa ingerenza nella gestione dell'Ente da parte della Regione - alla quale spetta comunque il monitoraggio e il controllo degli Enti come previsto dall'art. 6 comma n) che modifica completamente l'art. 33 della l.r. 86/83 - non si può non sottolineare che nel nuovo ente di gestione le seguenti figure fanno capo ancora a scelte regionali:

- **un membro del consiglio di gestione**, che **non potrà mai essere revocato** dalla Comunità del Parco;

- il **direttore, scelto tra gli iscritti in un apposito elenco regionale tenuto dalla Giunta regionale**, che ne definisce i requisiti di competenza e professionalità per l'iscrizione;
- un unico **revisore dei conti** nominato dal consiglio regionale.

Oggi Regione Lombardia decide di assumere un ruolo diretto nella gestione degli Enti ed in particolare di **appropriarsi di tre incarichi su cinque/sette**, a seconda della composizione dei consigli di gestione e lo fa **scaricando il costo di gestione degli Enti sui soci effettivi** (Province e Comuni), diversamente da tutte le altre Regioni che avendo da sempre optato per avere un controllo primario sui parchi ne hanno sostenuto integralmente i costi. A titolo di esempio si cita il caso dei **Parchi Piemontesi che ricevono dalla Regione il triplo degli stanziamenti** che la Lombardia destina per il sistema delle aree protette.

Tra i ruoli chiave nei quali la Regione ha un ruolo diretto c'è anche quello del Direttore, al quale competono tutte le decisioni di ordine amministrativo e tecnico tra le quali alcune competenze di rilievo che attengono – per esempio – ai pareri su atti degli enti locali (piani di governo del territorio, ect.). Nel modello consortile, che rispecchia i canoni dell'autonomia locale, i funzionari dell'ente sono necessariamente selezionati dall'ente stesso e i dirigenti sono rapportati agli organi politici secondo un canone fiduciario. Nel progetto di riforma il direttore viene svincolato da tale canone e la sua nomina, seppure frutto di una scelta del Presidente del Consiglio di gestione, sarà sempre basata anche su un rapporto di fiduciarità del Direttore rispetto alla Regione che ne ha riconosciuto la sua appartenenza all'Albo Regionale. Il rischio concreto è quello di disporre di apparati amministrativi dell'ente gestore vincolati solo in parte agli organi degli enti gestori perché trarranno la legittimazione da un direttore che a sua volta è legato alla Regione.

Neppure la L. 394/91 risulta così invasiva nei confronti delle gestioni dei parchi nazionali che sono comunque a totale carico finanziario dello Stato. Infatti:

- Il **Presidente** è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle regioni o delle province autonome nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale
- Il **Consiglio direttivo** è formato dal Presidente e da dodici componenti, nominati con decreto del Ministro dell'ambiente, sentite le regioni interessate, scelti tra persone particolarmente qualificate per le attività in materia di conservazione della natura o tra i rappresentanti della Comunità del parco secondo le seguenti modalità:
 - a) cinque su designazione della Comunità del parco;
 - b) due su designazione delle associazioni di protezione ambientale;
 - c) due, su designazione dell'Accademia nazionale dei Lincei, della Società botanica italiana, dell'Unione zoologica italiana, del Consiglio nazionale delle ricerche e delle Università degli studi con sede nelle province nei cui territori ricade il parco
 - d) uno, su designazione del *Ministro dell'agricoltura e delle foreste*;
 - e) due, su designazione del Ministro dell'ambiente.
- Il **direttore** del parco è nominato dal Ministro dell'ambiente, scelto in una rosa di tre candidati proposti dal consiglio direttivo tra soggetti iscritti ad un albo di idonei all'esercizio dell'attività di direttore di parco istituito presso il Ministero dell'ambiente mediante procedura concorsuale per titoli.

La norma nazionale, inoltre, garantisce un'ampia autonomia nell'*organizzazione amministrativa del parco naturale regionale*: l'art. 24 stabilisce che "con apposito statuto ciascun parco naturale regionale prevede, in relazione alla peculiarità di ciascuna area interessata, una differenziata forma organizzativa, indicando i criteri per la composizione del consiglio direttivo, la designazione del presidente e del direttore, i poteri del consiglio, del presidente e del direttore, la composizione e i poteri del collegio dei revisori dei conti e degli organi di consulenza tecnica e scientifica, le modalità di convocazione e di funzionamento degli organi statutari, la costituzione della comunità del parco". **Non pretende quindi un modello regionale ma un modello funzionale alla tutela di ciascuna area protetta.**

Una **disciplina particolare** viene inoltre prevista per alcuni Parchi attualmente gestiti da enti che non prevedono la partecipazione dei singoli comuni (n. 5). Per questi si procede all'adeguamento della composizione e alla successiva istituzione del nuovo ente gestore, ai sensi degli articoli 22 e 22-bis della l.r. 86/1983, ossia secondo la disciplina prevista per i Parchi di nuova istituzione.

Questo rinvio comporta che la predisposizione dello Statuto è posta in carico alla Regione Lombardia che procede mediante la convocazione di una conferenza di servizi alla presenza degli Enti interessati. Ne consegue quindi che il soggetto che sino ad oggi ha gestito il Parco con questo nuovo sistema si vede ridimensionato del proprio ruolo, se non addirittura estromesso.

I **Consorzi di Enti** locali sono, inoltre, **organismi esclusi dal rispetto del patto di stabilità**. Non si comprende per quale ragione non sia stata presa in considerazione l'opportunità di non procedere alla trasformazione di questi Enti e di rafforzarli, attribuendo loro competenze sovraterritoriali che consentano la realizzazione di opere oggi inibite agli Enti soggetti al rispetto dei vincoli finanziari. Questa scelta verrebbe vista con grande favore dagli Enti costituenti i parchi e costituirebbe un ulteriore vantaggio competitivo che compensa la grande stagione dei vincoli subiti rispetto a quanti non sono mai stati inseriti in territori tutelati.

Questa volontà di assumere un ruolo diretto della Regione in alcune competenze tipiche e proprie dell'Ente saranno evidenti anche nelle norme che regolano la pianificazione e gli interventi in deroga.

Partecipazione alla gestione dell'area protetta

Un principio fondamentale per la disciplina delle aree protette regionali disposto dalla legge nazionale, a cui la legislazione regionale deve conformarsi, è la partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta. La disposizione statale è chiara: **partecipazione alla gestione** vuol dire anche **partecipazione ad atti di gestione**.

La proposta di legge regionale viola tale principio poiché limita la partecipazione alla nomina del presidente e di parte del consiglio di gestione. Di più: **la comunità del parco, espressione diretta dei comuni rappresentati, non può neppure revocare il componente del consiglio di gestione di nomina regionale**; questa norma lede l'autonomia decisionale dei soci dell'ente perché permette – in via preventiva ed esclusiva - in caso di sfiducia nei confronti del consiglio di gestione al solo componente di nomina

regionale di poter continuare a svolgere il proprio ruolo quasi certamente nella veste più importante di commissario. Facendo venir meno un principio che da sempre è stato applicato nei parchi lombardi e che ha consentito di lanciare il cosiddetto "modello lombardo", ossia quello della trasversalità e della corresponsabilità delle azioni e delle decisioni conseguenti, nel rispetto esclusivo del territorio tutelato, indipendentemente dalle scelte effettuate per la nomina dei componenti.

Su altri atti fondamentali la comunità del parco è chiamata ad esprimere un parere obbligatorio preventivo, ma non vincolante. Ci si riferisce al comma 6 dell'art. 22-ter di nuova formulazione che modifica ed integra l'originario art. 22 della legge 86/83; in particolare si cita: l'approvazione dei regolamenti dell'ente, la determinazione della dotazione organica dell'ente e l'approvazione del regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, l'approvazione dei piani attuativi, dei progetti e delle convenzioni". Le prime due fattispecie - in tutti gli enti pubblici - attengono a scelte di competenza degli organi di governo che non sono mai sottoposte a ratifica degli organi assembleari. Occorre segnalare che esistono altri strumenti in capo agli organi assembleari che ratificano queste decisioni senza entrare nel merito delle specifiche scelte gestionali lasciate alla responsabilità e discrezionalità di chi è chiamato a governare e, di conseguenza, a rispondere delle decisioni assunte.

Stupisce constatare che queste previsioni – ormai superate da tempo nell'organizzazione degli enti locali a partire dalla L. 142/1990 - vanno in senso nettamente contrario alla scelta di semplificare e rendere snello il processo di gestione, uno degli obiettivi dichiarati nella relazione del progetto di legge regionale.

Questa nuova regolamentazione dei poteri dell'assemblea (comunità del parco) oltre ad essere chiaramente illegittima per violazione del principio di partecipazione è anche irragionevole, non solo sotto l'aspetto politico ma anche sotto l'aspetto economico sotto specie di duplicazione di atti. Che senso avrebbe, infatti, scomodare i sindaci di tanti comuni e riunirli in assemblea per esprimere un parere che il consiglio di amministrazione, organo la cui vita dipende dall'assemblea, potrebbe gettare nel cestino?

Manca invece la definizione del procedimento previsto dal comma 6 lettera l) dell'art. 22-ter laddove si attribuisce alla Comunità del Parco il potere di proporre modifiche ai confini del Parco senza individuare il soggetto che approverà queste modifiche.

Il **principio di autonomia delle decisioni** dell'ente parco, ragione stessa della sua esistenza, è violato anche dall'art. 20-bis che la proposta di legge intende aggiungere alla legge 86/83. Tale articolo attribuisce al parco un potere di deroga per le opere pubbliche previste dalla legislazione statale. Questo potere potrà essere esercitato sotto forma di autorizzazione solo previo parere obbligatorio e vincolante della Regione Lombardia.

L'intenzione della legge di violare l'autonomia dell'ente è chiara, ma non si è tradotta in una lettera coerente. Infatti non è previsto il caso in cui il parco semplicemente decida motivatamente di non decidere sulla deroga, cosa consentita proprio là dove la proposta di legge dispone che in deroga il Parco "può autorizzare".

Questa fattispecie, d'altronde, non è neanche prevista come causa di scioglimento degli organi dell'ente.

Non si può mancare di rilevare che – ancora l'art. 20-bis – viola anche l'autonomia dell'ente laddove impedisce l'autorizzazione in deroga alle opere di interesse pubblico che paradossalmente potrebbero essere quelle di maggior rilievo per i Comuni e Province e laddove invece prevede che quelle assentite non siano neppure garantite da fideiussioni per i soggetti di diritto pubblico diversi da Stato, Regioni, Province e Comuni.

Trasformazione degli Enti

La **sorte dei Consorzi** che gestiscono attualmente i Parchi regionali è disciplinata nel progetto di legge da un apposito articolo che prevede la “trasformazione “ degli attuali Consorzi nei nuovi “enti di diritto pubblico” costituiti fra gli enti locali. Da un punto di vista tecnico non si realizzerebbe una “successione” fra enti ma la semplice trasformazione del modello giuridico dell'ente in un modello nuovo.

Se è pur vero che gli enti vigenti devono provvedere in tempi rapidi (120 gg) alla trasformazione degli stessi risulta penalizzante consentire agli stessi l'ordinaria amministrazione nel periodo di trasformazione per le seguenti ragioni:

- Il legislatore ha già previsto nel pdl la possibilità che tale scadenza possa non essere rispettata concedendo un ulteriore termine di 30 gg;
- I termini decorrono dalla data di approvazione della legge; le uniche fonti di finanziamento certe oggi fanno capo a bandi delle fondazioni bancarie e a progetti dell'Ue: sarebbe pregiudizievole perdere queste opportunità qualora i bandi in questione fossero in scadenza nel periodo di trasformazione.

Occorre anche rilevare che alcune scelte strategiche in capo a Regione Lombardia – importanti ai fini della definizione dello Statuto e dell'avvio dei nuovi Enti – non sono minimamente ancora state definitive e lo saranno solo nel periodo di trasformazione dei Consorzi. Ci riferiamo in particolare a:

- L'individuazione entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge – ai fini del miglioramento dell'efficacia della gestione e razionalizzazione della spesa - dei criteri, con efficacia vincolante, per l'esercizio in forma associata o convenzionata da parte di più parchi delle funzioni amministrative, ivi incluse le attività di carattere gestionale, tecniche, di comunicazione o legale. L'applicazione immediata di questi criteri potrebbe permettere - nell'ambito della definizione dei nuovi statuti - di introdurre nuove modalità di gestione che potrebbero comportare effetti significativi sulla gestione finanziaria. Sarebbe opportuno disporre prioritariamente di questa previsione e valutare tempi e scadenze diverse per gli adempimenti previsti.
- Occorre preventivamente verificare le risorse finalizzate per il personale in ruolo di ogni Ente e se il personale in organico a tempo indeterminato è in grado di far fronte agli obblighi di legge previsti, venendo meno la possibilità di ricorrere – se non per precisi e circostanziati motivi – all'uso di personale a tempo determinato.
- Diventa importante conoscere anche a quali criteri e a quale iter si ispira l'iscrizione dei futuri direttori di parco nell'elenco regionale, tenuto conto che la legge nazionale prevede modalità analoghe ma gli

iscritti all'albo vi accedono solo "mediante procedura concorsuale per titoli". Non è irrilevante questa specificazione ai fini della tempistica prevista nella proposta di legge.

Ancora in merito alla trasformazione degli Enti gestori.

- Il **comma 3 dell'art. 2** prevede che sia Il presidente del parco ed il consiglio di amministrazione che predispongono il nuovo testo dello statuto che dovrà essere approvato con la maggioranza dei due terzi dei componenti della stessa e con la maggioranza dei due terzi dei voti dall'assemblea.

Un parere del Ministero dell'Interno del 19.11.2003 in merito a "**Quesito in ordine alla procedura da adottare per l'approvazione della modifica dello Statuto vigente del Consorzio**" recita come segue:

"In particolare si vuole conoscere se le modifiche che si vogliono apportare debbano essere approvate dal Consiglio del Consorzio del Parco oppure se sia necessario sottoporre il nuovo testo all'approvazione dei Consigli degli Enti partecipanti al consorzio.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che la normativa di riferimento non consente di evidenziare con chiarezza la corretta soluzione alla problematica prospettata.

Infatti, nè l'art. 31, comma 2, relativo ai Consorzi, che tra l'altro non sembra del tutto applicabile ad un tipo di consorzio regolato dalla legge regionale e pertanto direttamente disciplinato da tale normativa, nè l'art. 14 bis, comma 4 della legge regionale Emilia Romagna, n.11/88 (come modificato dall'art. 11 della legge regionale Emilia Romagna 12 novembre 1992, n. 40¹) fa espresso riferimento alle modalità di approvazione delle modifiche statutarie, disciplinando unicamente le modalità per l'approvazione dello statuto del Consorzio al momento della sua costituzione.

Si ritiene pertanto che, in assenza di un'apposita, puntuale disciplina sull'argomento, sia possibile fare ricorso al principio generale secondo il quale la competenza a modificare un atto deve necessariamente spettare allo stesso organo che lo ha emesso.

Di conseguenza, nel caso specifico si ritiene che si debbano seguire le stesse modalità della prima applicazione e che, quindi, le modifiche apportate allo Statuto del Consorzio Parco del Frignano" debbano essere approvate dagli stessi enti che lo hanno, a suo tempo, approvato, vale a dire i consigli degli enti partecipanti al Consorzio stesso.

Tuttavia, non si può ignorare il fatto che, mentre nel caso di prima costituzione del consorzio i contenuti dello statuto non possono non essere il frutto della mediazione diretta tra gli enti che di esso fanno parte (questa è la ratio dell'art. 31 del T.U.E.L. n.267/2000 che considera unitamente il procedimento di approvazione della convenzione e dello statuto), nelle ipotesi di modifica dell'atto fondamentale esistono organi consortili (consiglio, comitato esecutivo e presidente) che sono legittimati ad un ruolo propositivo rispetto alle deliberazioni di competenza dei consigli degli organi partecipanti.

Conseguentemente, a giudizio di questo Ufficio, il Consorzio è legittimato a farsi promotore, attraverso i suoi organi rappresentativi, delle iniziative di concertazione necessarie alla definizione delle modifiche generalmente condivise, a formalizzarne i contenuti (sulla base delle intese

¹ Legge Regionale n. 40 del 12.11.1992 - Regione Emilia-Romagna: "Modifiche ed integrazioni alla LR 2 aprile 1988, n. 11 "Disciplina dei parchi regionali e delle riserve naturali", alla LR 27 maggio 1989, n. 19, "Istituzione del parco storico di Monte Sole", nonché alla LR 2 luglio 1988, n. 27 "Istituzione del parco regionale del delta del Po" :

raggiunte) in un proprio atto ed a promuovere e sollecitare l'iniziativa degli enti partecipanti finalizzata alla deliberazione di approvazione.

Si rappresenta, infine, l'opportunità che, nel modificare lo statuto, vengano disciplinate espressamente le modalità procedurali da osservare per future modifiche."

Dal tenore letterale di tale parere sembra quindi necessario che la modifica dello Statuto debba necessariamente essere deliberata nuovamente dagli organi competenti degli Enti consorziati.

A tale conclusione si era giunti anche con il progetto di legge 289 citato. Nello stesso si prevedeva che i consorzi di gestione delle aree protette istituiti ai sensi della previgente legge regionale 86/1983, in sede di prima applicazione ed entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge, avrebbero adeguato lo statuto mediante una proposta da trasmettere e far approvare da tutti i singoli enti territorialmente interessati o volontariamente aderenti da parte del relativo organo consiliare. L'iter procedurale si completava, una volta assolta tale formalità, mediante l'approvazione dello statuto da parte dell'Assemblea Consortile, con deliberazione assunta con la maggioranza assoluta dei voti e con la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea.

Per evitare la paralisi degli Enti era inoltre stato previsto che fino all'adeguamento degli statuti e alla elezione dei nuovi sarebbero rimasti in carica gli attuali organi di gestione senza nessuna limitazione di poteri. Così come per l'organo di revisione che sarebbe rimasto in carica fino alla nomina, da parte del Consiglio Regionale, del revisore unico.

Non può quindi qui trovare immediata accoglienza l'art. 12 della l.r. 26/96, introdotto in sostituzione del precedente articolo con la l.r. 7/2010, anche per le considerazioni espresse nel parere del Ministero dell'Interno richiamato.

Norme di carattere pianificatorio

In merito alle previsioni di carattere pianificatorio si precisa quanto segue:

- a. **L'art. 17** dovrebbe essere completamente riformato e dovrebbe prevedere procedure e innovazioni nella redazione degli strumenti di pianificazione. La normativa non tiene conto che gli Enti Parco Lombardi sono ormai costituiti da alcuni decenni e, fatto salvo per qualche ente di recente costituzione, gli atti di pianificazioni sono già varianti ai piani territoriali di prima formazione. Oggi il Piano territoriale del Parco dovrebbe essere costituito da un quadro conoscitivo volto a individuare e descrivere le caratteristiche, la consistenza e la dinamica pregressa e prevedibile degli aspetti relativi alla struttura fisica del suolo, alle acque, alla flora, alla fauna, alle presistenze storiche, alle attività e quant'altro ritenuto necessario per la più completa rappresentazione dell'area, accompagnato da una relazione illustrativa degli obiettivi da conseguire, delle caratteristiche dei territori compresi nell'ambito del Parco, del contenuto delle scelte compiute. I vincoli e le limitazioni, così come le attività consentite e quelle incompatibili, dovrebbero costituire una norma precisa inderogabile, tenuto conto che questi piani si ispireranno a principi dinamici di conservazione della natura avendo già pacificamente assolto agli scopi e obiettivi di tutela stretta dal momento della costituzione del Parco. Il tutto deve risultare coerente con la valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale

delle scelte e delle attività derivanti dal Piano.

Non si condivide la scelta di introdurre al **comma 3** dell'articolo la possibilità di "escludere, previa adeguata compensazione territoriale, gli ambiti già completamente urbanizzati o gli ambiti produttivi già consolidati, purchè privi di valenza paesistica" senza una precisa e argomentata motivazione che determini questa scelta per la stessa ragione citata in premessa. Le aree soggette a tutela sono state individuate e definite con le leggi istitutive degli enti consorziati e sono state emanate a seguito di una serie di analisi e studi scientifici che hanno visto coinvolto non solo gli Enti locali interessati ma anche la stessa Regione.

Si chiede inoltre di precisare che la procedura ivi prevista dovrà essere definita mediante l'approvazione degli atti regionali conseguenti per i motivi meglio specificati al successivo comma d).

- b. **L'art. 19-bis**, aggiunto all'art. 19 vigente, prevede che il piano del Parco Naturale costituisca un Titolo del Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) del Parco Regionale; tale previsione declassa la valenza e l'importanza del PTC del Parco Naturale equiparandola al PTC del Parco Regionale. Anche la previsione che il piano del Parco Naturale venga approvato con la medesima procedura di approvazione del Parco Regionale (approvazione della Giunta Regionale anziché del Consiglio Regionale), costituisce, anche in ordine alla gerarchia dei piani, un declassamento della valenza del Parco Naturale con tutte le prevedibili conseguenze, che non si rispecchia nei contenuti della L. 394/91.

A questo proposito si sottolinea che l'art. 1 comma 1) lettera a) della Lr 86/83 definisce i parchi naturali come "zone aventi le caratteristiche di cui all'art. 2, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette), caratterizzate da un elevato grado di naturalità e comunque destinate a funzioni prevalentemente di conservazione e ripristino dei caratteri naturali".

- c. **L'art. 20-bis** disciplina gli interventi in deroga solo per le opere pubbliche previste dalla legislazione nazionale. Tali opere sono già oggi ampiamente "derogate" dalle leggi che ne autorizzano l'esecuzione.

Trattandosi comunque di opere in deroga e considerate dalla stessa proposta di legge impattanti dal punto di vista ambientale occorre definire nel testo di legge principi e criteri per la valutazione delle compromissioni ambientali derivanti dagli interventi e per il reperimento delle risorse da destinare alla riqualificazione ambientale.

Non si concorda sul fatto che tali opere debbano essere assentite solo in base al parere obbligatorio e vincolante della Giunta Regionale senza che sia espresso un parere del Parco e degli Enti locali interessati. Per il principio di responsabilità soggettiva non può essere demandato al Parco l'onere di dover motivare adeguatamente l'autorizzazione rilasciata sulla base di un parere espresso da altro Ente senza che lo stesso abbia motivatamente giustificato la deroga concessa.

Non si concorda neppure sulle previsioni del comma 3) in merito al fatto che sia la Giunta Regionale a stabilire l'onere economico da applicare, a titolo di compensazione e mitigazione, ai soggetti titolari di concessioni, autorizzazioni o altri atti di assenso che comportino lo sfruttamento delle risorse

ambientali nell'ambito delle aree protette, così come non si concorda che anche per queste specificazioni non sia previsto il concetto di "danno ambientale permanente".

- d. Non si concorda neppure con le procedure previste dell'art. **22-ter comma 6) lettera h)** in merito alla modifica dei confini del parco. Il "Testo Unico delle leggi regionali in materia di istituzione parchi" – l.r. 16/2007 - fa esplicito riferimento alle cartografie che delimitano e determinano le aree protette attualmente istituite in Regione Lombardia.

La l.r. 7/2006 relativa al "Riordino e semplificazione della normativa regionale mediante testi unici" prevede all'art. 2 comma 4 che "le disposizioni dei testi unici non possono essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non espressamente, mediante l'indicazione precisa delle norme da abrogare, derogare, sospendere o modificare; in caso di abrogazioni o modifiche, queste devono intervenire direttamente sul testo unico. I successivi interventi normativi sulla materia o sul settore disciplinato dal testo unico sono attuati esclusivamente attraverso la modifica o l'integrazione delle disposizioni del testo unico medesimo".

Pertanto, qualora si intendesse procedere a una revisione dei confini del Parco, questa procedura deve concludersi mediante l'approvazione di atti regionali "non di mera presa d'atto".

Indennità ed emolumenti

Rimane invece da risolvere l'aspetto legato alle previsioni della legge 122/2010 in tema di indennità ed emolumenti del consiglio di gestione. Una considerazione a parte va fatta per il compenso sia del consiglio di gestione che del revisore dei conti qualora lo Statuto non dovesse riconoscere alcuna indennità; una scelta che va in senso nettamente contrario agli ordini del giorno richiamati in premessa.

L'art. 5 comma 7 ultimo capoverso della Legge 122/2010 prevede che "agli amministratori di comunità montane e di unioni di comuni e comunque di forme associative di enti locali, aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, o indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti"; infine **l'art. 6 comma 2** stabilisce che "la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli."

Il nuovo Ente – istituito appositamente per far fronte a queste criticità – potrà consentire pacificamente il riconoscimento di quanto dovuto agli organi di gestione? Perché se così non fosse che senso avrebbe mettere in campo "questa rivoluzione" negli Enti di gestione, tenuto conto che gli stessi non sono tenuti alla soppressione?

Con riferimento al tema delle indennità è bene sottolineare che la disposizione statale contenuta nella L. 122/2010 pare sollevare **profili di illegittimità**.

Il **primo** riguarda l'assetto delle **competenze normative**. Si può assumere a riferimento il caso delle Comunità montane e lo stesso ragionamento può essere esteso agli altri enti associativi di Comuni. Se è vero che le Comunità montane hanno una fisionomia particolare, tale da non poterle assimilare ad un mero fenomeno associativo tra Comuni e tanto meno ad un Ente strumentale dei Comuni o della Regione o in qualche modo da essi "dipendente" (così Cons. Stato, sez. V, 11 febbraio 2003 n. 707), la soluzione prospettata per le Comunità montane, secondo i più recenti orientamenti della Corte Costituzionale, può essere estesa agli altri enti associativi sulla base della violazione delle competenze regionali e sull'ambito del "*coordinamento della finanza pubblica*". La manovra approvata dal Governo non tiene conto di alcune sentenze della Corte Costituzionale che hanno dichiarato l'illegittimità di norme statali che il legislatore autodefiniva quali principi di coordinamento della finanza pubblica. È ormai pacifico in giurisprudenza che "è illegittimo imporre alle Regioni nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi di riduzione della spesa che la legge statale ben può prescrivere" (Corte Costituzionale n. 449/2005).

Il **secondo** profilo di illegittimità è di **tipo sostanziale**. Esso riguarda la disparità di trattamento, correlata a violazione del principio di uguaglianza, discendente dal trattamento generalizzato uniforme di situazioni ragionevolmente differenziate e dalla penalizzazione ingiustificata e aprioristica di determinati destinatari a fronte di un migliore trattamento di soggetti con *status* giuridico assimilabile. L'imposizione generalizzata dell'azzeramento dei compensi per gli amministratori di tutti gli enti associativi, oltre a difettare di una valutazione caso per caso, si pone in contrasto con la riduzione invece "graduata" prevista per i Comuni. Oltre all'assimilabilità dello *status* giuridico delle cariche ricoperte, non è dato comprendere perché la soluzione sia assoggettata ad una duplice differenziazione: la prima, generale, tra enti territoriali ed enti associativi; la seconda, interna, che distingue categorie di Comuni e per contro generalizza il taglio per gli enti associativi.

Per tutte queste ragioni noi riteniamo che solo il Consorzio di Enti Locali può oggi pacificamente garantire il riconoscimento delle indennità a chi svolge funzioni di responsabilità nella gestione dell'Ente.

Anche il Consiglio di Stato – Sesta Sez. – con la sentenza n. 1085/2008 ha definito che "*dal TUEL 267/2000 emerge il principio di equiparazione tra i consorzi e gli enti consorziati sicché non potrebbe consentirsi un trattamento giuridico differente dell'ente consorziato rispetto al consorzio stesso*."

Questo è proprio ciò che si desume, infatti, dall'art. 2, comma 2, del citato TUEL, ove viene specificato che "le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto, dallo statuto, ai consorzi per la gestione dei servizi sociali".

In tale contesto Regione Lombardia, al fine di sostenere l'esigenza di un giusto riconoscimento economico della funzione svolta dagli amministratori, evitando così una iniqua penalizzazione che disincentivi la disponibilità a ricoprire il mandato amministrativo in detti enti può, nell'ambito dei suoi poteri, introdurre una previsione legislativa *ex novo* di disciplina delle indennità di funzione a favore degli amministratori dei consorzi parco, sostenuta da queste interpretazioni normative.

PARCO NAZIONALE DELLO STELVIO

Preso atto che il Consiglio dei Ministri alla fine dello scorso anno ha varato un Decreto Legislativo che modifica la disciplina del Parco nazionale dello Stelvio affidando alle province autonome di Trento e di Bolzano, alla Regione Lombardia, al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e ai Comuni ricompresi nel perimetro il coordinamento delle attività di programmazione e indirizzo, in una situazione complessa e delicata come quella rappresentata dal momento attuale, ci preme ricevere assicurazioni rispetto al fatto che i finanziamenti a favore del Parco dello Stelvio saranno garantiti interamente dal Ministero dell'Ambiente e che nulla graverà sulle modeste risorse destinate ai Parchi Lombardi, quale conseguenza della manovra finanziaria.