

## **NOTA PER AUDIZIONE**

### **COMMISSIONE REGIONALE LEGGE RIFORMA PARCHI**

1.- Una parte della Lombardia è oggi soggetta a forti pressioni di sviluppo immobiliare, non giustificate né dall'andamento del mercato né da un incremento demografico, né infine da emergenze sociali, che pure sono presenti, ma che non interessano la quasi totalità degli operatori.

Queste pressioni sono incentivate, specie nell'area metropolitana milanese, dalla presenza di nuovi PGT che – ove fossero attuati anche soltanto in parte – aggraverebbero la densità e la congestione delle aree urbane richiedendo, anche soltanto per una esigenza di riequilibrio territoriale, una particolare efficienza e ampiezza delle aree preservate da ogni urbanizzazione incontrollata.

Tale esigenza peraltro – nell'ambito regionale - riguarda non solo le caratteristiche naturali e il consumo del suolo, ma anche la permanenza della agricoltura e la conservazione degli elementi del paesaggio tradizionale lombardo, fondamentali ad esempio nel sistema dei laghi e dei fiumi.

Di conseguenza, una legge che abbia per finalità il perfezionamento del sistema dei parchi e delle aree protette non può che essere salutata con favore, a condizione che risponda effettivamente ad esigenze di una migliore efficacia di questo sistema, e che non sia al contrario peggiorativa o più permissiva.

Occorre non dimenticare fra l'altro che fra quattro anni la Lombardia dovrà ospitare EXPO, che non è un fatto soltanto milanese ma di rilevanza mondiale, il cui tema principale è proprio legato alla sostenibilità del territorio e al conseguente principio di evitare il consumo del suolo non strettamente necessario.

Sembra evidente che la Lombardia debba presentarsi a questo appuntamento non solo con un sistema di parchi in buona salute e con un paesaggio (urbano ed extraurbano) efficacemente

difeso, ma anche con una normativa di avanguardia. A ciò deve quindi tendere ogni eventuale nuovo intervento legislativo.

\*\*\*

2.- Se si confronta con queste esigenze il testo del nuovo disegno di legge, si rileva in primo luogo che la finalità principale è quella di un riordino normativo dei soggetti pubblici che hanno il compito di gestire i parchi regionali. Minore attenzione viene invece data alle altre tipologie di protezione, fra cui in particolare, come verrà ripreso più oltre, ai parchi sovracomunali.

Per quanto concerne i parchi regionali, la prima e fondamentale proposta di riforma è quella di sostituire i consorzi intercomunali che sino a questo momento hanno gestito la maggior parte dei parchi secondo le leggi istitutive, con enti regionali di diritto pubblico - di cui la proposta di legge descrive i caratteri a tratti anche con ampiezza di dettagli.

Non è chiaro tuttavia a quali necessità risponde questa sostituzione (che come vedremo presenta alcune perplessità); né nella relazione accompagnatoria sono richiamati casi di cattivo funzionamento o di limiti gestionali che possano ricondursi al modello esistente e sollecitarne il cambiamento.

Sicuramente, l'esigenza di eliminare i consorzi non proviene dalla Legge 22 Dicembre 2009 N. 191 (così detta "*Finanziaria 2010*") che all'art. 2 comma 186 impone la soppressione "*dei consorzi di funzioni fra enti locali*".

E' infatti evidente che questa disposizione non riguarda il sistema dei parchi, nel quale l'associazione fra i comuni non risponde ad un esercizio coordinato di funzioni appartenenti ai singoli enti locali, bensì la partecipazione ad un progetto comune in cui gli enti locali sono coinvolti, ma che è di importanza quanto meno regionale se non dell'intera nazione.

Si ricorda in proposito che, con parere del Comitato Legislativo Regionale, è stata infatti affermata la medesima soluzione per il Consorzio della gestione associata dei laghi Maggiore, Comabbio, Monate e Varese: ritenendo che anche per il servizio della navigazione lacuale (come per i parchi) i consorzi non svolgono funzioni proprie dei comuni che lo compongono,

ma sono soggetti chiamati a svolgere funzioni di competenze e di interesse regionale; e quindi non soggetti all'obbligo di soppressione previsto dalla "Finanziaria 2010".

E' anche curioso, in proposito, che attraverso un emendamento (di ignoto autore) all'art. 2 comma 44 della Legge di conversione del D.L. "Mille Proroghe", con una norma confusa siano stati prorogati sino al 31 Dicembre 2011 gli enti consortili per la gestione dei parchi regionali.

Nonostante questa disposizione, le cui finalità rimangono oscure, i consorzi che gestiscono parchi regionali non sono sicuramente destinatari della soppressione disposta dalla legge finanziaria e quindi continuano a rientrare a tutti gli effetti nelle due tipologie istituzionali previste dall'art. 23 della Legge Quadro sulle aree protette, 6 Dicembre 1991 N. 394.

E' da aggiungere che – secondo la disposizione da ultimo citata (che in base all'art. 22 della stessa legge costituisce un principio fondamentale per la disciplina delle aree regionali naturali protette) – è possibile scegliere in via alternativa fra la formula dell'ente di diritto pubblico o quella di consorzi obbligatori fra enti locali (od organismi associativi ai sensi della Legge 142/1990).

La Legge Quadro 394/1991 non contiene invece alcun cenno alla possibilità di cambiare "in corsa" i caratteri del soggetto gestore; né a maggior ragione la possibilità di imporre uno solo fra i modelli istituzionali previsti in via alternativa.

\*\*\*

**3.-** Al di là di questo aspetto (peraltro di sicura importanza, anche per evitare dubbi di legittimità costituzionale della riforma) la trasformazione obbligatoria dei consorzi in enti di diritto pubblico regionale pone altre perplessità, sia di carattere politico che giuridico.

Sotto il primo aspetto, la legge nega il principio di sussidiarietà, che costituisce un principio cardine non solo dello Statuto Regionale ma anche di ogni organizzazione di settore di stampo federale (confermato, fra l'altro, dall'art. 9 della Costituzione che rende responsabile della tutela del paesaggio "la Repubblica", intesa come l'intero quadro istituzionale, di cui i comuni sono i soggetti di base).

Sotto un profilo giuridico, è invece da osservare che non è chiaro dalla proposta di legge come la Regione possa imporre agli enti locali di partecipare all'ente pubblico, e ancora meno come possa imporre agli enti di contribuirvi finanziariamente.

\*\*\*

4.- In termini propositivi, per evitare gli aspetti negativi richiamati, si suggerisce di lasciare la possibilità di alternativa: nel senso di limitare la conversione in ente regionale di diritto pubblico solo per quei parchi per i quali ne venga fatta richiesta dalla Assemblea Consortile.

Ciò consentirebbe anche un opportuno carattere sperimentale alle procedure di trasformazione: così da poter modificare più facilmente il procedimento ove la concreta applicazione delle nuove norme ponga in evidenza passaggi critici oggi non intravisti.

Si segnala anche che - essendo ogni parco regionale istituito con apposita legge (poi confluita nel Testo Unico con la L.R. N. 16 del 16 Luglio 2007) – appare imprescindibile che la trasformazione di ogni soggetto gestore in ente pubblico regionale debba avvenire singolarmente con apposita legge: non essendo sufficiente una legge generale di riforma per legittimare la creazione di una pluralità di enti pubblici diversi per carattere, finalità e contenuti.

\*\*\*

5.- Passando alle osservazioni su specifiche disposizioni, si segnala quanto segue:

A) – ART. 4 – Negli accorpamenti volontari di aree protette, il perimetro del nuovo parco è dato dalla unificazione dei due perimetri precedenti, non essendo previste variazioni territoriali in questo tipo di procedura.

Dovrà essere pertanto eliminata la parola “*provvisorio*” dalla individuazione del nuovo parco regionale; a meno che non si proponga con la riunificazione una estensione degli originari perimetri.

Non è invece possibile che ad un accorpamento si accompagni uno stralcio di aree dai perimetri originari.

Sulle modifiche alla L.R. 86/83 si osserva:

B) Il testo originario dell'art. 16 ter appare ancora preferibile alla proposta di modifica, in quanto rinvia alla legge di approvazione del piano del parco l'individuazione delle aree con caratteri elevati di naturalità (secondo le definizioni di legge).

In ogni caso la gestione dell'intero parco regionale deve rimanere unitaria anche per il parco naturale che vi è ricompreso, per ragioni ovvie. Si propone pertanto di eliminare la proposta di modifica.

C) Modifica ART. 17 (variazioni perimetro parco).

Anche le modifiche al terzo comma dell'art. 17 sembrano inopportune.

Come è noto, il testo vigente si limita a disporre che *“il piano territoriale può disporre modifiche ed integrazioni della delimitazione territoriale indicate nella legge istitutiva, per il conseguimento della finalità ivi previste”*.

Con una formula sintetica, queste poche parole indicano in modo preciso che le modifiche territoriali del Parco:

- devono avvenire nell'ambito del piano;
- devono rispondere alle finalità del Parco stesso.

Non è necessario dire di più; mentre destano preoccupazioni le proposte di modifica indicate nel nuovo testo alle lettere da a) a d).

La lettera a) richiama un carattere ovvio di ogni perimetrazione territoriale, e cioè la possibilità di una precisa identificazione sul terreno.

Si tratta di una nozione elementare per tutte le metodologie dei piani territoriali, e non si capisce perché – se è necessario richiamarla – ciò debba avvenire solo nel caso delle modificazioni del precedente perimetro.

Va anche aggiunto che le modifiche di perimetro devono (come è nel testo vigente) favorire le finalità del parco e non semplicemente evitare di comprometterle (come è detto nella nuova legge).

Di difficile comprensione è la prima parte dell'esempio sub b): cosa significa *“tutelare e recuperare le fasce di collegamento fra città e campagna”*? Sorge spontaneo il sospetto che si

tratti di una definizione “*passepertout*” per consentire operazioni immobiliari all’interno dei parchi; per cui è assolutamente da eliminare.

Deve essere meglio chiarita la lettera d), che così come formulata permette ampie possibilità di stralci data l’estensione e la capillarità delle aree “*completamente urbanizzate*” sul territorio lombardo.

Non è sufficiente dire che le aree da stralciare debbono essere prive “*di valenza paesistica*”, ma è necessario darne una interpretazione restrittiva, limitandole ad aree di carattere accessorio e marginale, di fatto al servizio di costruzioni esistenti o fra esse intercluse.

In ogni caso, è buona regola di ogni legislazione l’assenza di ogni elenco esemplificativo, che favorisce la scarsa chiarezza e apre la strada ad interpretazioni strumentali e contrarie alle finalità di origine.

D) Forti preoccupazioni desta anche la proposta del nuovo art. 20 bis, che disciplina i poteri di deroga. Appaiono francamente eccessivi e non giustificati i poteri di deroga attribuiti all’ente gestore ed estesi, oltre che alle “*opere pubbliche*” anche alle “*opere di pubblica utilità*”: che se sono diverse dalle opere pubbliche aprono una amplissima discrezionalità destinata a rallegrare solo coloro che vogliono la fine del sistema dei parchi.

Inoltre si deve sottolineare una contraddizione con la relazione accompagnatoria, secondo cui la deroga è ammissibile soltanto “*esclusivamente per la realizzazione di opere pubbliche previste dalla legislazione nazionale*”: definizione più rigorosa e limitativa che dovrà essere riportata anche nel testo della proposta.

Infine la “*impossibilità di localizzare diversamente l’opera*” non deve essere accertata per dichiarazione dell’ente gestore ma attraverso una procedura tecnica e indipendente di V.I.A..

Da ultimo, è inaccettabile l’ipotesi di una “*monetizzazione*” dei danni tramite un onere “*commisurato alla riserva sfruttata*”: inammissibile formula che consente la mercificazione delle aree dei parchi regionali ad opera di soggetti privati (che, secondo il comma 1, sarebbero anche abilitati a prestare “*garanzia fideiussoria*”!).

Si propone pertanto l’eliminazione della intera lettera f).

\*\*\*

6.- Le rimanenti proposte di modifica alla L.R. 83/1986 riguardano nella quasi totalità i caratteri degli enti gestori, sui quali si è già parlato in precedenza. Rimane da commentare la proposta di modifica all'art. 34 in materia di parchi di interesse sovracomunale.

Anche qui, la norma vigente non aveva ad avviso di chi scrive alcuna necessità di modifica, limitandosi a prevedere come elementi essenziali di questa tipologia di parchi:

- a) l'iniziativa degli enti locali;
- b) una DGR di riconoscimento;
- c) una possibilità di contributi regionali collegata alle modalità di pianificazione e di gestione.

Il nuovo art. 34 oggi proposto appare chiaramente peggiorativo in quanto:

- al comma 1 dà un elenco delle finalità, che invece debbono essere lasciate libere in base alla varietà dei luoghi e delle esigenze della tutela;
- la stessa inopportunità si ripete al comma 2; mentre è ambiguo e inopportuno il richiamo alla "*valorizzazione delle risorse territoriali*", che è una finalità spesso antitetica alle esigenze della tutela ambientale e paesaggistica;
- anche i parchi di interesse sovracomunale debbono avere un piano, che prevale sugli strumenti urbanistici comunali, e norme di salvaguardia che operino dalla data della loro istituzione. La struttura e le attività dell'ente gestore debbono quindi tener conto di queste esigenze.

Si raccomanda infine una semplificazione degli ulteriori commi del testo, in quanto l'istituzione di parchi di interesse sovracomunale è sicuramente da incentivare, e una normativa troppo dettagliata potrebbe ottenere l'effetto contrario.