Audizione nell'ambito dell'esame in sede referente della proposta di legge C. **4144**, recante "*Modifiche alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 e ulteriori disposizioni in materia di aree protette*"

CONTRIBUTO DELL'AIDAP ASSOCIAZIONE ITALIANA DIRETTORI E FUNZIONARI DELLE AREE PROTETTE

PREMESSA

AIDAP segue l'iter parlamentare di modifica della Legge 394/91 fin dal suo avvio, formulando proposte e suggerimenti che in parte sono stati accolti, ancorchè la pluridecennale esperienza di molti direttori e funzionari delle aree protette abbia spesso suggerito visioni e proposte fortemente innovative che i decisori hanno fino ad oggi ritenuto di non accogliere (vedi, una per tutte, la proposta di istituzione dell'Agenzia Nazionale delle Aree Protette, sulla base di numerose esperienze internazionali di successo). Su tali aspetti si resta fiduciosi di poter riaprire un proficuo dibattito in occasione della più volte richiesta Conferenza Nazionale delle Aree Protette.

Con spirito pragmatico e nel rispetto delle prerogative del Parlamento, negli ultimi anni è stato quindi condotto un lavoro sinergico con Federparchi con la quale sono state condivise numerose formule propositive ed emendative che Federparchi stessa ha fatto proprie ed ha proposto al Parlamento.
Su alcuni aspetti non è invece stato purtroppo possibile trovare una condivisione di visione con Federparchi e pertanto si segnalano a codesta Commissione alcune riflessioni e proposte.
In ogni caso, nella veste di Associazione professionale e culturale, AIDAP ha scelto di limitare il proprio contributo agli aspetti più tecnici e legati alla governance delle varie categorie di Aree Protette, pur avendo maturato una propria visione strategica non necessariamente coincidente con lo spirito che guida l'attuale processo parlamentare di modifica della normativa.

Il presente documento contiene dunque tre proposte specificatamente elaborate da AIDAP e successivamente alcune osservazioni di appoggio a quelle presentate da Federparchi. Si tralascia, per sintesi, la citazione di altre proposte costruttive presentate dalle Associazioni ambientaliste con le quali, pure, si concorda e che codesta Commissione saprà certamente valutare.
Nel prosieguo dell'iter parlamentare, AIDAP resta a disposizione per suggerire, qualora richiesti, eventuali testi emendativi sui temi qui proposti che dovessero essere condivisi dal Parlamento.

Associazione Italiana Direttori e Funzionari delle Aree Protette
e.mail info@aidap.it

PROCEDURE DI NOMINA DEL DIRETTORE (art. 4 comma 1 lettera d) della PdL)

Da diversi anni AIDAP non ritiene più che l'albo degli idonei all'esercizio della professione di direttore di parco sia l'unico strumento possibile per una efficace e corretta selezione dei direttori da nominare, anche se risulta chiaro che i problemi manifestatisi negli anni derivano dalla cattiva o assente applicazione della legge piuttosto che dalla inadeguatezza della stessa.
In ogni caso l'allineamento della procedura selettiva, che sembra ispirare l'attuale testo della PdL 4144, ad una formula più coerente con le norme previste per la dirigenza della P.A. (vedi il D. Lgs. 165/2001), può certamente ritenersi una strada possibile, con le dovute garanzie.
Proprio in coerenza con quanto sopra, la formulazione approvata dal Senato risulta assolutamente non idonea a garantire la coerenza con la norma generale e soprattutto che le nomine dei direttori siano effettuate secondo i criteri di professionalità, correttezza, garanzia ed efficacia.
In particolare:

- Si evidenzia che la questione riguarda l'unica figura dirigenziale di enti pubblici non economici, per i quali vige pienamente la normativa nazionale sulla Pubblica Amministrazione con specifico riferimento al D. Lgs. 165/2001. Qualsiasi scostamento o contrasto con tale normativa che fosse inserito con la modifica della legge 394/91 rischia dunque di costituire elemento di fortissima debolezza giuridica. Si ritiene di raccomandare al Parlamento una puntuale verifica della possibilità di inserire nella Legge Quadro (che nella versione vigente contiene elementi derivanti da un quadro normativo antecedente ai Decreti Bassanini ed al citato D.Lgs. 165/2001) elementi in contrasto con le procedure di nomina dei direttori/dirigenti di analoghi enti pubblici.

- I criteri fissati nella PdL per essere ammessi alla selezione per direttore di parco nazionale appaiono assolutamente insufficienti a garantire un adeguato livello di preparazione e professionalità. Pur condividendo che il direttore debba essere un buon manager piuttosto che un mero esperto in materia ambientale, si ritiene che le due caratteristiche debbano essere contemporaneamente presenti nei candidati e non certo alternative. Il Paese è ricco di professionalità di alto livello e di grande esperienza che possono misurarsi in selezioni pubbliche serie e rigorose. Si ritiene dunque che tutti i requisiti di esperienza professionale e gestionale indicati nell'art. 9 comma 11 della Legge così come prevista dalla PdL, debbano sempre essere riferiti al settore ambientale e delle aree protette, escludendo la possibilità che un generico dirigente e/o manager possa accedere alla selezione in assenza di adeguata esperienza nel campo specifico.

- Ad ulteriore motivazione di quanto sopra, si rammenta che nella grande maggioranza dei parchi nazionali la dotazione organica è assolutamente inadeguata e priva di importanti figure professionali per i diversi settori di attività del Parco. Vi sono parchi nazionali con dotazioni organiche di 6, 8 o 10 dipendenti. Un seppur bravo manager che non avesse competenza ed esperienza nel settore delle aree protette si troverebbe a dover assumere decisioni tecniche senza un adeguato supporto conoscitivo mettendo a rischio i prioritari

valori di rilevanza nazionale ed internazionale che l'ente parco deve tutelare e valorizzare. Mancherebbe in tale ipotesi anche una adeguata capacità di sviluppare proposte sensate e coerenti per la valorizzazione dell'area protetta. Inoltre, stante la previsione della PdL del limite del mandato del direttore a cinque anni eventualmente rinnovabili una sola volta, appare chiaro che un dirigente privo di pregressa conoscenza del settore riuscirebbe a maturare una adeguata esperienza solo quando è arrivato il momento di dover lasciare l'incarico.

- Considerata la composizione dei Consigli direttivi come prevista nella PdL (argomento sul quale AIDAP ritiene di non doversi esprimere), la nomina diretta dei direttori da parte di tali organi espone tutta la procedura a fortissime pressioni di tipo politico localistico, che non sono conciliabili con il ruolo richiesto ai direttori stessi. Si rammenta che il direttore è chiamato per competenza a firmare pareri e nulla osta, ad applicare le sanzioni amministrative previste dalla legge e dai regolamenti del parco, ad applicare le normative per contrastare gli illeciti ambientali, in particolare quelle relative all'abusivismo edilizio con procedure ripristinatorie ecc. nel pieno rispetto delle normative generali e di quelle adottate dagli stessi consigli direttivi, che producono riflessi, talvolta notevoli, anche sulle attività locali. Appare dunque totalmente incongruo che soggetti politici che hanno o rappresentano interessi, ancorchè legittimi, legati ai pareri espressi dal direttore, siano gli stessi soggetti che lo nominano e che decidono sul suo eventuale rinnovo. Una tale gravissima ipotesi minerebbe completamente l'autonomia operativa del direttore. La proposta di AIDAP è che, laddove non si propenda per una regolare procedura concorsuale gestita da una commissione indipendente e qualificata, vi sia comunque un ruolo di garanzia da parte del Ministero nella procedura di nomina, quale soggetto nominante o in subordine almeno nella forma di soggetto che esprime un parere vincolante sulla proposta dell'Ente Parco. In ogni caso, stante lo stretto legame che è necessario tra presidente e direttore e considerando che la figura del presidente garantisce certamente meno rischi di conflitti di interessi di tipo localistico, si ritiene che ogni decisione in capo all'Ente relativa al direttore del parco debba essere presa autonomamente dal presidente e non dal consiglio direttivo, che comunque mantiene tutte le sue prerogative nel rapporto politico complessivo.
- La previsione della PdL sull'obbligo di collocamento in posizione di comando o fuori ruolo dei direttori nominati che fossero già dipendenti pubblici, oltre ad apparire per molti versi indecifrabile ed incongrua, contrasta palesemente con il dettato generale del D. Lgs. 165/2001, che già prevede il collocamento del dipendente in aspettativa per tutta la durata dell'incarico. Il paragrafo in questione della PdL deve dunque essere, a nostro avviso, completamente cassato perché in contrasto con altra norma generale e foriero di gravi criticità.
- Non appare chiara né condivisibile la definizione di "amministrativa" attribuita alla gestione attuata dal direttore del parco, così come nell'incipit del comma 11 dell'art. 12 come modificato dalla PdL. La gestione effettuata dal direttore è, inevitabilmente, generale a livello tecnico ed amministrativo.
- Infine, appare assolutamente indispensabile che la figura del direttore delle aree marine protette venga equiparata a quella del direttore di parco nazionale, non essendovi alcuna giustificazione giuridica, tecnica o strategica che possa giustificare l'attuale diversità di trattamento. Ciò varrebbe, a onor del vero, anche per i relativi enti di gestione.

INDENNIZZO DEI DANNI PROVOCATI DALLA FAUNA NEL PARCO (art. 7 della PdL)

Le normative comunitarie e nazionali affidano agli enti parco l'obiettivo di garantire gli equilibri ecologici anche attuando forme di gestione faunistica esclusivamente finalizzate a tale obiettivo, a differenza di altri enti (Regioni, Province e Comuni) che hanno una competenza gestionale sulla fauna a 360 gradi. La previsione degli indennizzi di cui all'articolo 15 comma 3 della legge si inserisce in tale strategia al fine di garantire che non si alterino gli equilibri negli agroecosistemi e che il settore agricolo, soggetto a subire i danni, non assuma atteggiamenti ostili nei confronti della fauna protetta dal parco.
L'articolo in questione viene però utilizzato in molti casi, in aggiunta alla normativa generale, per richiedere ed ottenere dal parco un indennizzo anche nei casi di danni da incidente stradale. Tale casistica non può e non deve essere applicata agli enti parco che non possono, giuridicamente, gestire la fauna per ridurre i potenziali danni da impatto con gli autoveicoli transitanti sulla viabilità nel parco. Nelle aree protette di qualsiasi Paese è l'ente gestore della strada, così come l'utilizzatore della strada stessa, che deve adottare gli accorgimenti utili a prevenire o minimizzare il rischio di impatto con la fauna selvatica. In ogni caso, non è la legge quadro sulle aree protette che può disciplinare una tale materia.
Si ritiene dunque che, al fine di impedire ardite interpretazioni in sede giudiziaria, il legislatore debba chiarire che le casistiche di indennizzo dei danni provocati dalla fauna nel parco sono espressamente limitate ai danni prodotti alle attività agricole e/o produttive.

POTERI DELL'ORGANISMO DI GESTIONE DELL'AREA NATURALE PROTETTA

Il comma 2 dell'articolo 29 della legge vigente, contiene un riferimento all'articolo 27 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 che è stato abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001 e sostituito dall'articolo 41 dello stesso d.P.R.. Risulta opportuno aggiornare dunque il testo vigente della legge quadro.

MIGLIORAMENTI, CONDIVISI CON FEDERPARCHI, DA APPORTARE ALLA PDL C 4144

AIDAP, secondo l'approccio tecnico sopra richiamato, ritiene di appoggiare le seguenti proposte di Federparchi contenute nel documento che la stessa ha consegnato alla Commissione Ambiente in sede di audizione e qui richiamate secondo la medesima numerazione:

1) **Attività Militari**: l'attività di regolamentazione e di rilascio del nulla osta in particolari aree dei parchi quotidianamente svolta dagli enti parco, perde di credibilità ed efficacia laddove lo stesso ente parco non è in grado, per carenze normative, di regolamentare ed autorizzare attività militari di grande impatto svolte nelle stesse aree. Si ritiene dunque molto valida la richiesta di Federparchi.

2) **Budget di gestione**: si concorda con Federparchi sulla assoluta necessità di autorizzare gli enti parco, nel quadro di una più generale azione di semplificazione, a gestire il bilancio, ovviamente a parità di costi complessivi e quindi senza maggiori oneri per lo Stato, senza specifiche limitazioni sulle spese delle diverse categorie. Non si concorda invece con Federparchi laddove propone che tale maggiore libertà amministrativa possa essere utilizzata per assunzione di professionisti a tempo determinato. Le dotazioni organiche degli Enti devono essere rese idonee alla missione dei singoli parchi e deve essere valorizzata l'esperienza che un dipendente matura negli anni nella gestione dell'area protetta rispetto ad un approccio di precariato che ha risvolti estremamente negativi sulla capacità gestionale complessiva (anche alla luce della precarietà attribuita alla figura del direttore).
3) **Riserve naturali statali interne all'interno dei parchi**. Si concorda con la proposta di Federparchi sia alla luce del recente assorbimento del CFS nell'Arma dei Carabinieri ma anche a seguito delle pluridecennali difficoltà che moltissimi parchi hanno incontrato nell'effettuare una corretta gestione delle aree più delicate e pregiate in un clima di rapporti non chiari e definiti col soggetto (prima CFS ed ora Carabinieri) gestore. Il passaggio di gestione dovrebbe ovviamente prevedere anche quello delle relative risorse umane ed economiche.
5) **Piano del Parco sottoposto a VAS**: si concorda pienamente con le osservazioni di Federparchi ritenendo assurdo che un piano espressamente dedicato al raggiungimento di chiari obiettivi ambientali debba essere sottoposto ad una verifica nata per piani e progetti che possono invece avere un impatto negativo su tali obiettivi. Nella denegata ipotesi che il legislatore non condividesse tale impostazione, sarebbe quantomeno necessario che nella legge fosse specificato che la VAS per i piani dei parchi nazionali è di competenza del Ministero dell'Ambiente in quanto di rilevanza nazionale. Il Ministero stesso ha in passato effettuato la VAS sui piani di alcuni parchi nazionali ma la mancata specifica normativa sta portando ad interpretazioni diverse nel tempo e nello spazio, creando inutili contenziosi e contribuendo ad allungare i tempi di approvazione dei piani dei parchi.
9) **Gestione faunistica**: si concorda con Federparchi che la percentuale del 30 % da assegnare all'ISPRA appare oggettivamente eccessiva anche alla luce del fatto che quasi sempre gli introiti derivanti dalle attività di controllo delle popolazioni faunistiche riescono a malapena a coprire le spese necessarie per tali attività. A mero titolo di esempio, si rammenta che il controllo degli ungulati (come i cinghiali) è tanto più efficace quanto più si prelevano le classi giovanili della popolazione, che hanno un valore economico molto minore delle classi adulte. L'efficacia delle operazioni di controllo, la necessità del massimo rispetto dei criteri di selettività e di benessere degli animali quasi mai dunque si sposano con la massimizzazione dei ricavi di tali attività.
10) **Norme di semplificazione amministrativa**: risulta di assoluta priorità per garantire l'efficienza e l'efficacia degli enti parco l'adozione di provvedimenti normativi che diminuiscano il carico burocratico che gli enti parco, quasi sempre con dotazioni di personale assolutamente esigue, devono oggi sopportare. Appare ormai assurdo e finanche ridicolo che una cospicua parte del personale dei parchi sia impegnato in attività meramente amministrative che nulla hanno a che fare con le finalità istituzionali, tanto da rischiare di non dimostrare all'opinione pubblica i risultati concreti della propria azione. Un ente parco che, pur nella perfetta gestione amministrativa e burocratica, non ha poi le forze per svolgere i propri compiti istituzionali, rischia di apparire effettivamente inutile. Se davvero non risulta politicamente accettabile l'istituzione di un'Agenzia nazionale delle aree protette che accentri le numerose attività

burocratiche che oggi ogni singolo ente deve affrontare (acquisto di servizi e forniture di comune interesse, gestione del personale e degli stipendi, procedure relative alle norme sulla trasparenza, anticorruzione ecc) risulta quantomeno indispensabile che alla luce delle piccole dimensioni degli enti parco questi siano messi in condizione di poter effettuare procedure semplificate o che queste siano delegate a soggetti unitari. Anche la gestione degli appalti per le esigenze del CTA (prima CFS ora Carabinieri) assorbe enormi energie al personale risultando anche in contrasto col D. Lgs. 50/2016. Sarebbe auspicabile che i fondi per i CTA fossero gestiti direttamente da questi ultimi.

15) **Profili organizzativi**: si concorda con Federparchi sulla assoluta necessità di definire le dotazioni organiche degli enti parco in modo che siano commisurate, secondo standard definiti a livello nazionale, alle specifiche necessità e specificità dei singoli enti, garantendo la presenza di figure professionali indispensabili per lo svolgimento delle attività istituzionali. Trattasi di un tema di vitale importanza per il rilancio delle attività dei parchi nazionali e AIDAP sollecita il Parlamento a prevedere un serio esame e una conseguente riorganizzazione di tutte le dotazioni organiche dei parchi nazionali, oggi spesso privi di fondamentali figure.
16) **Sanzioni e tenuità del reato**: si concorda con Federparchi (la cui osservazione contiene però degli errori materiali) sulla necessità di definire la non applicabilità ai reati ambientali commessi nei parchi, dell'articolo 131 bis del Codice Penale (esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto), che sta rendendo vana ogni attività di sorveglianza e repressione di gran parte dei reati ambientali, anche gravi, nel sistema nazionale delle aree protette.
17) **Guide Ufficiali del Parco**: l'attività delle guide ambientali ed escursionistiche nelle aree protette terrestri e marine costituisce uno dei pilastri fondamentali per la loro corretta gestione. Si auspica dunque che la legge venga integrata con delle specifiche che consentano di meglio definire le caratteristiche delle guide, i rapporti tra queste e gli Enti parco e le modalità di svolgimento delle attività.
18) **Parere paesaggistico**: concordando con la proposta di Federparchi, si segnala però che qualora fosse confermata l'attuale formulazione per l'espressione del parere paesaggistico deve essere garantita agli enti parco la possibilità di avere personale qualificato che ai sensi di legge può istruire pareri di tale caratteristica.

Roma, 17 gennaio 2017

Il Presidente
dott. Andrea Gennai

I Vice Presidenti
Dott. Pierluigi Capone
Dott. Rino Esposito
Dott. Antonino Miccio