

La misura delle indennità di carica spettanti ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti parco è stabilita con decreto ministeriale del 9 dicembre 1998 nei seguenti importi lordi mensili:

- Presidente	€ 2.774,92;
- Vice Presidente	€ 832,53;
- componente Giunta esecutiva	€ 145,64;
- componente Consiglio direttivo	€ 77,98;
- Presidente del Collegio dei Revisori dei conti	€ 170,43;
- componente del Collegio dei Revisori dei conti	€ 112,59.

Il gettone di presenza per la partecipazione ai comitati e alle commissioni previste dalla L. 394/1991 è fissato in € 34,60, al lordo delle ritenute di legge.

Va sottolineato che con l'art. 2, comma 108 della L. 24/11/2006 n. 286, è stata adottata la normativa sostanziale dei compensi – auspicata nei precedenti referti della Corte – della quale si sollecita l'attuazione.

Al commissario e subcommissario nei casi in cui si è fatto ricorso a questi organi straordinari, è stato riconosciuto un compenso pari all'indennità corrisposta rispettivamente al Presidente e al Vice Presidente.

2. - Strumenti di programmazione

2.1 – Tra gli aspetti più salienti della normativa concernente i parchi nazionali, quale delineata dalla citata legge quadro delle aree protette, di particolare momento è stata la introduzione di atti e strumenti coordinati tra loro da adottarsi quasi contestualmente l'uno all'altro e attraverso un procedimento di formazione basato sulla concertazione tra i vari soggetti interessati, in particolare l'ente, la comunità del parco e la regione.

Essi sono il Piano per il parco, il Regolamento ed il Piano pluriennale economico e sociale. Ciascuno di detti atti è destinato alla tutela di specifici interessi, ma nell'insieme essi sono preordinati ad una gestione unitaria dell'area protetta.

Il Piano per il Parco

La tutela dei valori naturali, storici ed ambientali viene realizzata dall'ente parco attraverso l'adozione del "Piano per il parco", uno strumento di pianificazione con cui viene sottoposto il suo territorio ad un regime coordinato di conservazione e valorizzazione (artt. 11 bis e 12 della legge-quadro).

Contenuto principale del Piano è l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in quattro aree, caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela, e quindi da un diverso grado di protezione. Esse sono: le riserve integrali, le riserve generali orientate, le aree di protezione, le aree di promozione economica e sociale.

Il Piano del parco, unitamente al Regolamento, svolge una funzione determinante nella definizione del regime giuridico dell'area protetta in quanto "ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza ed indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione " (art. 12 citato, comma 7, legge quadro).

Occorre, però, in questa sede evidenziare che specifico rilievo assume il principio della cogente prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione delle aree protette stabilito dall'art. 145, comma 3 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Quanto alle modalità per l'adozione del Piano del parco la legge ha previsto un complesso procedimento¹, articolato in molteplici momenti di concertazione tra i vari organi e soggetti istituzionali coinvolti: il Consiglio Direttivo dell'ente, la Comunità del parco, rappresentativa delle comunità locali, la Regione. Inoltre è consentita la partecipazione dei soggetti residenti nel parco, che possono presentare osservazioni al piano stesso.

Il Piano deve essere approvato dalla regione entro 18 mesi dalla costituzione degli organi dell'ente.

Per le ipotesi di mancato rispetto dei termini prescritti o di mancato raggiungimento delle intese, la legge predispone forme di intervento sostitutivo da parte del Ministro dell'ambiente, attraverso la nomina di un commissario ad acta, di un comitato misto e, in ultima istanza, del Consiglio dei Ministri, che decide in via definitiva.

In merito la Corte rileva che le complesse finalità del contenuto del piano del parco e la necessità di una sua coordinazione ed integrazione con i processi di pianificazione generale del contesto territoriale inducono a ritenere che il ricorso ad un "commissario ad acta" così come previsto dall'art. 12, comma 5 della legge n. 394/1991, si appalesa inidoneo al fine per il quale è previsto atteso che la pianificazione naturalistica ed economico-sociale di un'area protetta, in quanto sede di partecipazione delle istituzioni e delle collettività locali, non può maturare sui tavoli degli specialisti perché implica confronti di valori ed interessi di cui sono portatori una pluralità di figure soggettive pubbliche e private.

¹ Dispone l'art. 12, commi 3, 4 e 5 della legge 394/1991:

3. Il piano è predisposto dall'Ente parco entro diciotto mesi dalla costituzione dei suoi organi, in base ai criteri ed alle finalità della presente legge. La Comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano del parco indicati dal Consiglio direttivo del parco ed esprime il proprio parere sul piano stesso. Il piano, approvato dal consiglio direttivo, è adottato dalla regione entro novanta giorni dal suo inoltre da parte dell'Ente parco.

4. Il piano adottato è depositato per quaranta giorni presso le sedi dei comuni, delle comunità montane e delle regioni interessate; chiunque può prenderne visione ed estrarne copia. Entro i successivi quaranta giorni chiunque può presentare osservazioni scritte, sulle quali l'Ente parco esprime il proprio parere entro trenta giorni. Entro centoventi giorni dal ricevimento di tale parere la regione si pronuncia sulle osservazioni presentate e, d'intesa con l'Ente parco per quanto concerne le aree di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2 e d'intesa, oltre che con l'Ente parco, anche con i comuni interessati per quanto concerne le aree di cui alla lettera d) del medesimo comma 2, emana il provvedimento d'approvazione. Qualora il piano non venga approvato entro ventiquattro mesi dalla istituzione dell'Ente parco, alla regione si sostituisce un comitato misto costituito da rappresentanti del Ministero dell'ambiente e da rappresentanti delle regioni e province autonome, il quale esperisce i tentativi necessari per il raggiungimento di dette intese; qualora le intese in questione non vengano raggiunte entro i successivi quattro mesi, il Ministro dell'ambiente rimette la questione al Consiglio dei ministri che decide in via definitiva.

5. In caso di inosservanza dei termini di cui al comma 3, si sostituisce all'amministrazione inadempiente il Ministro dell'ambiente, che provvede nei medesimi termini con un commissario ad acta.

Il Regolamento del parco.

Il regolamento del parco, di cui all'art. 11 della legge quadro, disciplina l'esercizio delle attività consentite all'interno del parco. In particolare, esso regola, tra l'altro, la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti, lo svolgimento delle attività economiche ammesse, il soggiorno e la circolazione del pubblico, curando gli aspetti di accessibilità per i disabili, lo svolgimento delle attività sportive, ricreative e di ricerca.

Il regolamento, deve essere adottato dall'ente contestualmente al Piano del parco, e comunque non oltre sei mesi dall'approvazione del medesimo. Esso è approvato dal Ministro dell'ambiente, previo parere degli enti locali interessati, e comunque d'intesa con le regioni e/o le Province autonome interessate; il regolamento acquista efficacia novanta giorni dopo la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Entro tale termine i Comuni sono tenuti ad adeguare alle sue previsioni i propri regolamenti. Decorso inutilmente detto termine, le disposizioni del regolamento del Parco prevalgono su quelle del Comune che è, quindi, tenuto alla relativa applicazione.

Una notazione particolare concerne lo "scollamento" tra la competenza all'approvazione del regolamento che è intestata al Ministero dell'Ambiente e l'atto approvativo del piano di competenza della Regione.

In merito occorre rilevare che il generale divieto di esercizio di attività e di utilizzazione della proprietà all'interno dell'area protetta in quanto suscettibili di compromettere i valori naturalistici e ambientali è posto direttamente dalla legge (art. 11, 3° comma) mentre le attività e le utilizzazioni consentite (cioè quelle compatibili con l'interesse pubblico naturalistico) sono determinate in via generale dal piano del parco e disciplinate, quanto alle modalità di esercizio, dal regolamento.

Orbene se questa è l'articolazione del "potere conformativo" derivante dalla legge quadro, appare evidente la disarmonia di una disciplina che, pur in presenza di una stretta relazione tra i suindicati strumenti, assegna l'approvazione del regolamento al Ministero dell'ambiente denegandogli al contempo una verifica sul contenuto del Piano del parco che è approvato dalla Regione.

Il Piano pluriennale economico e sociale. (P.P.E.S.)

Contestualmente al Piano del parco e in modo interattivo, attraverso cioè reciproche consultazioni, gli organi dell'ente, in particolare il Consiglio direttivo e la comunità del parco, devono elaborare un altro atto di pianificazione, il Piano pluriennale economico e sociale (P.P.E.S.), che assolve la funzione di promuovere le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività residenti nel territorio del parco e nei territori adiacenti (artt. 11 bis e 14 della legge).

"Tale piano, sul quale esprime la propria motivata valutazione il Consiglio direttivo, è approvato dalla regione o, d'intesa, dalle regioni interessate. In caso di contrasto tra Comunità del parco, altri organi dell'Ente parco e regioni, la questione è rimessa ad una conferenza presieduta dal Ministro dell'ambiente il quale, perdurando i contrasti rimette la decisione definitiva al Consiglio dei ministri" (comma 2, art. 14 Legge 394/1991 così sostituito dall'art. 2, comma 30, Legge 9 dicembre 1998, n. 26).

Il P.P.E.S., in quanto destinato a realizzare "lo sviluppo economico compatibile" compensativo delle perdite in termini di sfruttamento convenzionale delle risorse naturali per le comunità residenti nell'area protetta, è l'applicazione più innovativa di quel principio di coordinamento tra conservazione e valorizzazione, che è alla base della disciplina comune delle aree protette e che impone che le ragioni di conservazione siano coniugate con quelle dello sviluppo sostenibile. Sebbene la successiva legge 426/1998 abbia sottolineato con forza la necessità di "contestuale" formazione dei due strumenti, nella maggior parte delle esperienze finora fatte essi sono stati formati in tempi diversi.

2.2 - Altro strumento importante per la gestione del parco è il "nulla osta".

Il rilascio di concessioni, autorizzazioni, riguardanti interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta viene subordinato ad un preventivo "nulla osta" al fine di accertare la conformità dell'intervento progettato alle disposizioni del piano e del regolamento. Detto atto deve essere adottato nel termine di sessanta giorni dalla richiesta, salva la possibilità, riconosciuta al Presidente del Parco, di rinviare la decisione per una sola volta, di trenta giorni, previa comunicazione al richiedente.

L'inerzia tenuta dall'ente parco, adito con la richiesta del nulla osta, configura una ipotesi di silenzio-accoglimento, posto che decorso inutilmente il termine previsto, l'assenso si intende rilasciato.

Siffatto procedimento non si appalesa, sul piano fattuale, pienamente soddisfacente atteso che omologa la risposta dell'ordinamento al comportamento omissivo dell'ente, senza alcun riguardo al grado di protezione assicurato all'interesse naturalistico. Sarebbe stato più opportuno, secondo la Corte, prevedere un regime differenziato a seconda della zona del parco in cui l'iniziativa od il progetto si pone. Ad esempio silenzio diniego nelle riserve integrali e nelle riserve generali orientate, limitatamente ai casi di divieto ivi previsti, e silenzio assenso negli altri casi.

Inoltre la previsione del meccanismo amministrativo del silenzio-assenso sembra quanto meno azzardata perché in carenza del piano del parco e del regolamento mancano gli adeguati parametri di confronto da un punto di vista ambientale per il rilascio del nulla osta.

Attualmente, ad eccezione di due parchi, il modello configurato dalla legge quadro non è ancora stato realizzato perché non sono vigenti i piani ed i regolamenti, senza i quali il sistema della protezione integrale, non può funzionare, in quanto mancano i parametri tecnico-normativi di garanzia e valutazione dell'interesse naturalistico.

3. – I parchi nazionali ed i vincoli istituzionali ad una gestione manageriale

Come già detto, lo schema istituzionale di riferimento per i parchi nazionali prevede l'affidamento della gestione tecnico-amministrativa ad un ente autonomo con personalità di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente.

Il rischio concreto è che all'istituzione di un Ente Parco Nazionale non corrisponda una gestione manageriale finalizzata al perseguimento di obiettivi e progetti strategici, ma solo un'impalcatura burocratica che assorbe risorse senza produrre valore. L'ente Parco, infatti, costituisce, per alcuni versi un ente ad autonomia ridotta dal peso delle eccessive procedure, pareri, approvazioni e controlli che ne paralizzano l'attività.

La gestione dei parchi nazionali è stata tradizionalmente caratterizzata:

a) da condizioni di autonomia limitata. Il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419 sul "Riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59" non si è tradotto in un'occasione di conquista di condizioni di maggiore autonomia gestionale. Infatti, pur avendo introdotto la possibilità di effettuare una revisione statutaria improntata a criteri di ampia autonomia e rispondenza a specifiche esigenze, prevedendo peraltro una possibilità di "ridefinizione dei poteri di vigilanza secondo criteri idonei a garantire l'effettiva autonomia dell'ente" (art. 13), ha reso facoltativa l'applicazione di tali disposizioni per gli enti parco, subordinando in ogni caso la operatività del relativo meccanismo di delegificazione e quindi di modificazione o abrogazione della preesistente legislazione di settore ad un atto di promozione (di detta revisione) da parte del Ministero dell'Ambiente;

b) dalla omessa applicazione – tramite l'apposito regolamento di organizzazione -² dell'art. 4 del D.L.vo n. 165/2001 che è la norma cardine in tema di rapporti tra indirizzo politico-amministrativo e gestione amministrativa – il quale consentirebbe al direttore del parco di espletare una attività gestionale di contenuto manageriale soprattutto attraverso l'attuazione dei piani, dei programmi e delle direttive assegnate dagli organi di direzione politico-amministrativa, provvedendo a tal fine, alla gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, mediante l'esercizio di autonomi poteri di spesa nei limiti degli stanziamenti di bilancio, di acquisizione delle entrate e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo;

² Previsto dall'art. 27 del D.Lgvo n. 165/2001

c) dalla mancanza di un corpo di guardia parco autonomo (fanno eccezione il Parco Gran Paradiso e di Abruzzo, Lazio e Molise). L'attività di sorveglianza è svolta dal corpo forestale dello Stato sotto la dipendenza funzionale dell'ente (art. 21 della legge n. 394/91); in tal modo – come già rilevato – si verifica una doppia linea gerarchica con la presenza di unità operative rispondenti ad autorità gerarchiche distinte, con problemi di coordinamento e collaborazione;

d) dalla assenza di differenziazione gestionale in funzione di differenti condizioni operative. Infatti sono considerati in modo uguale parchi costituiti da un solo comune (Maddalena e Asinara) e parchi comprendenti decine di Comuni, là dove invece, la necessità di una diversificazione gestionale imporrebbe l'adozione di modelli organizzativi differenziati in relazione alla dimensione territoriale e demografica al fine di garantire adeguati livelli di funzionalità;

e) dalla omessa previsione della nomina diretta ed esclusiva del direttore da parte del Consiglio direttivo dell'Ente parco ancorché "tra soggetti iscritti ad un albo di idonei all'esercizio dell'attività di direttore del parco istituito presso il Ministero dell'Ambiente" (art. 9, comma 11 L. 394/1990).

Attualmente il procedimento viene attivato da una proposta di una rosa di tre candidati formulata dal consiglio direttivo, preceduta per disposizione ministeriale (circolare D.P.N./3D/2005/2185 del 02/02/2005), da una selezione dei nominativi da inserire in detta rosa "mediante l'attivazione ad opera dell'Ente Parco interessato di adeguate modalità di informazione e o di pubblicazione di siffatto intendimento".

Il procedimento di nomina così disciplinato e aggravato * rivela una visione centralista che può portare alla inefficienza operativa dell'attività dell'ente per un periodo di tempo anche lungo, durante il quale la gestione viene affidata, in applicazione analogica di una norma statutaria, di tre mesi in tre mesi ad impiegati dell'ente che rivestino una posizione apicale (significativa in tal senso è la situazione verificatasi presso il parco Nazionale delle Foreste Casentinesi che è senza direttore dall'agosto 2003).

I suindicati vincoli e la complessità del contesto in cui i parchi operano non escludono, però, una prospettiva di aziendalizzazione che consenta di perseguire al contempo finalità di tutela ambientale del territorio e politiche di sviluppo sostenibile esprimendo strategie di gestione e di valorizzazione economica.

* Il principio di non aggravamento del procedimento è previsto espressamente dall'art. 1, comma 2° della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Ciò è reso evidente, ad avviso della Corte dei conti, anche dall'evoluzione normativa che obbliga gli enti parco a realizzare una separazione netta fra politica e gestione, sottolineando il valore dei principi e delle tecniche di gestione manageriale basate sul controllo e sulla valutazione dei risultati e sulla partecipazione del Direttore del parco al processo di formulazione strategica che si configura come momento di apprendimento in un rapporto di stretta integrazione e non di mera esecuzione tra sfera politica e manageriale.

Nel caso poi di un'area territoriale protetta la strategia concordata fra livello politico e livello manageriale deve poi estendersi ad un livello ulteriore che è quello della partecipazione attiva e condivisa da parte di tutti gli attori territoriali che in parte assumono il ruolo di influenzatori dell'indirizzo strategico (si pensi alle collettività locali che in quanto elettori possono influenzare gli organi politici nella definizione di alcune scelte strategiche di sviluppo) ed in parte assumono il ruolo di soggetti attuatori degli stessi indirizzi strategici collaborando sostanzialmente all'esercizio della funzione di governance.

Ed è in questa fase che l'organo di governo manageriale dell'Ente può esercitare un notevole potere di coordinamento delle istanze, delle aspettative e degli interessi presenti nel Parco, rendendoli risonanti con le finalità perseguite, ovvero ampliando al massimo il grado complessivo di consenso del sistema parco.

Tutto questo può avvenire attraverso lo sviluppo di appropriate ed innovative modalità di pianificazione e di programmazione degli interventi basati sul negoziato, la concertazione, le intese e lo scambio in una logica interattiva e sistemica al fine di realizzare progettualità integrate e sinergiche per garantire efficaci interventi di conservazione e miglioramento dello stato fisico dei luoghi e delle condizioni di vita delle popolazioni³.

Orbene la complessità stessa delle strategie che gli enti parco devono perseguire e la conflittualità degli interessi da comporre, richiede una struttura agile e snella e una direzione manageriale che conducano a scelte ed azioni flessibili ed adattabili alle molteplici e mutevoli esigenze del "sistema territoriale" di cui il parco è parte, nozione questa che è stata introdotta per la prima volta dalla legge n. 426 del 1998 concernente "Nuovi interventi in campo ambientale".

³ "Un punto di grande rilievo trattato dalla letteratura scientifica, attiene proprio, alla necessità che un Parco non possa limitarsi a rappresentare un sistema vitale e funzionale per se stesso ma debba pienamente penetrare ed essere intimamente compreso nell'articolazione più vasta e complessiva dell'area adiacente così che, oltre a presentare una conveniente struttura zonale accuratamente studiata con riguardo alla situazione ambientale ed umana, sia tale da inserirsi sistematicamente nel contesto territoriale di una regione" (Atti parlamentari, indagini conoscitive e documentazioni legislativa n. 9. Aree Naturali Protette, Stato di attuazione della legge-quadro n. 394/1991, XIII legislatura 1998, pag. 668).

4. - Mezzi finanziari

4.1 La disciplina relativa ai mezzi finanziari dei parchi è contenuta nell'art. 16 della legge n. 394/1991 che pone una elencazione delle entrate da destinare al conseguimento dei fini istituzionali.

Esse sono:

- a) - i contributi ordinari e straordinari dello Stato;
- b) - i contributi delle regioni e degli enti pubblici;
- c) - i contributi ed i finanziamenti a specifici progetti;
- d) - i lasciti, le donazioni e le erogazioni liberali in denaro di cui all'articolo 3 della legge 2 agosto 1982, n. 512, e successive modificazioni e integrazioni;
- e) - gli eventuali redditi patrimoniali;
- f) - i canoni delle concessioni previste dalla legge, i proventi dei diritti d'ingresso e di privativa e le altre entrate derivanti dai servizi resi;
- g) - i proventi delle attività commerciali e promozionali;
- h) - i proventi delle sanzioni derivanti da inosservanza delle norme regolamentari;
- i) - ogni altro provento acquisito in relazione all'attività dell'Ente parco.

Inoltre lo stesso articolo prescrive che "l'ente parco ha l'obbligo di pareggio del bilancio".

La serie storica delle risorse finanziarie esposte nelle successive tabelle a tal fine elaborate per ogni ente consente di evidenziare che, ancorchè molteplici siano le ipotesi di entrate previste dal citato art. 16, sul piano concreto della gestione, ad eccezione dei modestissimi apporti economici degli Enti territoriali, la quota assolutamente prevalente è costituita dal contributo statale sul quale finisce per gravare la quasi totalità della spesa di parte corrente, come in seguito sarà precisato.

Dagli stessi dati finanziari richiamati emergono due aspetti significativi: da un lato la già rilevata esiguità dei contributi degli enti territoriali ed in particolare delle regioni il cui territorio è compreso nell'area protetta e che incidono - tranne qualche eccezione - rispetto al contributo statale in misura molto limitata, dall'altro la esiguità delle entrate proprie, la cui percentuale, rapportata al quadro complessivo delle entrate, è di dimensioni quasi simboliche, consentendo una copertura minima della spesa corrente.

Ne derivano due esigenze:

- a) da un lato la qualificata presenza negli organi dell'Ente parco di rappresentanti istituzionali delle autonomie e la qualità di più diretti beneficiari della sua

azione impongono agli enti territoriali interessati di assumere gradualmente un ruolo finanziario meno subalterno rispetto a quello statale e di conferire altresì ai propri contributi caratteristiche di maggiore certezza, continuità e più elevata consistenza;

- b) dall'altro la necessità di realizzare prodotti e servizi che siano in grado di contribuire all'ottimale perseguimento delle finalità istituzionali e, nel contempo, di assicurare ritorni economici, non trascurando, almeno tendenzialmente, il bilanciamento tra costi e ricavi delle diverse linee di attività e comunque di porre in essere ogni idonea misura atta a coinvolgere la partecipazione finanziaria dell'utenza privata, soprattutto di quella che più direttamente beneficia di beni, di attività e prestazioni da parte dell'Ente parco.

Le motivazioni principali di quest'ultima esigenza sono principalmente due. La prima è il crescente bisogno di fondi per finanziare le attività istituzionali a fronte di una pressione contraria dovuta alle restrizioni di bilancio statale e regionale; la seconda è il richiamo ad un generale "principio di equità" che tenga conto del fatto che mentre alcuni servizi creati dai Parchi generano benefici pubblici generali, altri sono prodotti a vantaggio di gruppi di interesse specifici (ad esempio turistici) e quindi la politica delle tariffe d'uso è un mezzo per ricercare l'equità nel finanziare tale attività, spostando gradualmente il carico dal contribuente generico su chi fruisce direttamente di tali prodotti/servizi.

In tal modo i flussi di autofinanziamento possono con il tempo diventare una componente rilevante per l'equilibrio economico-finanziario di un ente parco pur avendo – secondo le dottrine economiche di settore – delle limitazioni fisiologiche ad una espansione sopra il 30% delle entrate totali.

Ciò peraltro è in sintonia con quanto rilevato dalla Commissione Ambiente della Camera secondo la quale "l'autofinanziamento non può non essere inteso se non come aggiuntivo e complementare all'impegno finanziario dello Stato e delle Regioni".⁴

Peraltro tali limitazioni sono strettamente connesse alla finalità ontologica dell'ente parco qual è fissata dall'ordinamento, la quale non è quella di diventare produttore di reddito quasi fosse un imprenditore bensì di operare perché nel territorio del parco si inneschi un meccanismo di "sviluppo sostenibile" che abbia come protagonisti gli operatori del territorio, pubblici e privati, cioè tutti i soggetti istituzionali e l'intera società del territorio su cui insiste il parco. In questo quadro il

⁴ - Camera dei deputati, VIII Comm. 1997.

compito dell'ente parco è quello di stimolare, porre nuovi obiettivi, coordinare, individuare percorsi, trovare canali finanziari, controllare ma non produrre reddito.

L'efficacia dell'azione del parco si misurerà, pertanto, non dal reddito che direttamente esso riuscirà ad ottenere, ma dal grado di efficacia del meccanismo di sviluppo che avrà saputo innescare e che questo sì dovrà avere valore di mercato e produrre reddito.

Ciò non significa però che l'ente parco non possa o non debba trovare, pur nel rispetto delle sue finalità istituzionali, autonome fonti finanziarie (autonome rispetto ai finanziamenti statali o regionali e in genere ai finanziamenti pubblici), organizzando centri visita con accesso a pagamento, promuovendo attività complementari profittevoli come la commercializzazione di prodotti culturali, artigianali locali; ottimizzando la presenza stagionale del flusso di visitatori, soprattutto del segmento ecoturistico (che dovrebbe essere invogliato nelle stagioni intermedie – primavera e autunno – promuovendo il turismo scolastico, naturalistico, straniero e aziendale). I possibili introiti da autofinanziamento potrebbero derivare anche da permessi e concessioni; diritti d'entrata, campeggi, rifugi; proventi delle pene pecuniarie, confische, conciliazioni e oblazioni; contributi di enti, associazioni o privati; proventi da produzioni autonome dell'ente Parco e da vendite attraverso gli esercizi commerciali. Infine si potrebbe prevedere la riscossione di un'imposta di soggiorno nelle aree Parco finalizzata al finanziamento di attività poste in essere da operatori economici locali.

Anche sul fronte delle entrate in conto capitale la quota ampiamente maggioritaria di sostegno alle spese strutturali degli enti è detenuta dallo Stato mentre le contribuzioni degli enti territoriali sono state, tranne per qualche conferimento occasionale, praticamente inesistenti.

Peraltro gli stessi contributi statali in conto capitale sono notevolmente diminuiti e a volte cessati rispetto agli anni precedenti (vedi tabella relativa per ogni singolo parco).

Dal momento che il contributo ordinario dello Stato, a valere sui fondi definiti annualmente dalla legge finanziaria, si rivela appena sufficiente per coprire le spese di personale, le altre spese insopprimibili e le attività istituzionali degli enti, le risorse economiche da destinare agli investimenti ed al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione dell'area devono essere attualmente reperite mediante l'accesso ai programmi nazionali e comunitari che finanziano specifici progetti in materia ambientale, previa richiesta degli enti parco o attraverso lo sviluppo di forme di autofinanziamento.

4.2 In ordine alle procedure di finanziamento ordinario da parte dello Stato, si segnala che a norma dell' art. 1, commi 40, 41 e 43, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (misure di razionalizzazione della finanza pubblica), gli importi dei contributi dello Stato in favore di enti istituiti ed altri organismi, di cui alla tab. A annessa alla legge medesima (e nella quale sono compresi i parchi nazionali), vengono iscritti in un unico capitolo nello stato di previsione del Ministero competente, che lo ripartisce annualmente con proprio decreto, di concerto con il Ministero del Tesoro, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

I Ministri effettuano il riparto secondo criteri diretti ad assicurare prioritariamente il buon funzionamento delle istituzioni culturali e sociali di particolare rilievo nazionale ed internazionale, nonché degli enti nazionali per la gestione dei parchi. La dotazione dei capitoli viene definita annualmente in sede di approvazione della legge finanziaria.

Nessun altro elemento o criterio viene indicato dalla legge, per disciplinare modi e tempi dell'esercizio del forte potere discrezionale attribuito all'autorità ministeriale.

A maggiore garanzia della continuità dell'azione amministrativa, con l'art. 47, comma 5, della legge 27.12.1997, n. 449 (misure di stabilizzazione della finanza pubblica) è stato comunque stabilito che anche per gli enti parco le contribuzioni statali devono essere impegnate con cadenza trimestrale, per quote di pari importo, e che, in attesa del decreto di riparto, le rate stesse sono computate con riferimento all'80% dell'assegnazione dell'anno precedente.

Per il quadriennio oggetto del referto, i decreti ministeriali di ripartizione dei contributi ordinari destinati ai parchi nazionali, oltre che alle riserve naturali statali e agli altri organismi, nazionali ed internazionali, di tutela dell'ambiente, sono intervenuti quasi tutti alla fine dell'esercizio finanziario⁵.

Oltre alla previsione di una quota fissa, uguale per tutti i parchi, ma limitatamente agli anni 2002 e 2003, il riparto è stato improntato all'osservanza di parametri oggettivi predeterminati, riferibili a componenti automatiche di contribuzione (costi di funzionamento). Essi sono: i costi per il personale, quelli di funzionamento degli organi, quelli relativi al coordinamento territoriale ambientale la superficie dei comuni che ricadono nell'area protetta.

⁵ - Si tratta dei decreti del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, emessi nelle date del 12.9.2002, 16.7.2003, 3.6.2004 e 4.8.2005.

Soltanto per l'esercizio 2002, nel proseguire nel tentativo di dare corpo a criteri oggettivi che potessero da un lato misurare la capacità produttiva degli Enti parco e dall'altro continuare una politica di spesa di qualità (iniziata nel 2001), anche in relazione alle elevate risorse di bilancio presente presso la Tesoreria dello Stato, il decreto di ripartizione, in aggiunta ai criteri automatici di distribuzione, ha previsto altri legati ad una componente variabile che si compone di tre elementi, tutti finalizzati all'acquisizione di maggiore capacità di autonomo sviluppo gestionale da parte dei parchi e che riguardano: la capacità di spesa per investimenti; l'attivazione di strumenti di pianificazione e programmazione e la capacità di autofinanziamento.

La riduzione dello stanziamento di bilancio per l'anno 2003 e per gli anni successivi non ha consentito – a differenza dell'anno precedente – la previsione di un "bonus finanziario" per gli enti che hanno redatto gli strumenti di pianificazione e programmazione e/o che hanno evidenziato una capacità di autofinanziamento.

Qualora il Ministero vigilante volesse, in presenza di maggiori disponibilità future, attivare detti criteri, si formulano le seguenti osservazioni.

In merito all'attivazione di strumenti di pianificazione e programmazione, considerato che la maggior parte dei parchi funzionanti hanno un lungo periodo di vita, la Corte dei Conti rileva che sarebbe opportuno, anziché prevedere un bonus per l'approvazione di documenti elaborati in fretta, intervenire non assegnando premi ma irrogando sanzioni nei confronti di inadempienti (ad esempio prevedendo una riduzione del contributo ordinario).

In ordine, poi, all'assegnazione di un bonus parametrato alle entrate proprie acquisite dall'ente, la Corte rileva quanto segue. Se è vero che l'entità delle entrate dipende dalla bontà delle strategie poste in essere dagli organi di gestione per ottenerle, è anche vero che sulla capacità di autofinanziamento influiscono variabili esterne che gli enti parco non possono direttamente controllare, come la localizzazione del Parco e soprattutto l'entità di flussi turistici comunque presenti nella zona. In altri termini, il criterio adottato dal Ministero dell'Ambiente a questo proposito sembra avvantaggiare quegli enti che già godono di una situazione di favore quali per esempio: Maddalena, Asinara, Abruzzo. Inoltre pur concordandosi sul fatto che l'autofinanziamento vada incentivato, bisogna ricordare che oltre certi limiti la ricerca di entrate proprie in senso stretto può entrare in contrasto con le politiche di conservazione e miglioramento delle aree protette.

Un approccio migliore potrebbe essere quello di premiare i parchi che riescano a finanziare almeno una quota prestabilita delle spese complessive

attraverso fonti diverse dai contributi statali. In questo modo, da una lato si otterrebbe il risultato sicuramente positivo, di incentivare la ricerca di cofinanziamenti di progetti di intervento da parte della Comunità Europea, di altri enti pubblici e di privati. Dall'altro si promuoverebbe l'accountability, in quanto i cofinanziatori sarebbero sicuramente interessati a verificare che i progetti ai quali partecipano siano realizzati tempestivamente e in modo efficace.

Per avviare, infine, un efficace sistema di controllo interno sarebbe necessario che il decreto di riparto del fondo ordinario preveda premi a favore dei parchi che lo adottino e sanzioni a carico degli inadempienti.

E' appena il caso di rilevare, però, che perché l'Ente Parco abbia diritto al premio occorre che il sistema di controllo interno abbia attivato tutte le sue competenze, valutando pertanto l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione e non si sia limitato – come avviene – a formulare considerazioni sulla base del mero dato finanziario, finalizzate all'erogazione della indennità di risultato al direttore.

Per quanto concerne il settore delle spese in conto capitale, va segnalato che con l'art. 145, comma 51, della legge 23.12.2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001), al fine di favorire gli investimenti nei parchi nazionali, è stato istituito un fondo dell'ammontare di 20 miliardi di lire per ciascun anno del triennio 2001-2003. In attuazione della disposizione di legge, con decreto del Ministro dell'Ambiente in data 29.8.2002 sono stati fissati i criteri di ripartizione, stabilendosi che il fondo deve essere ripartito secondo una percentuale computata sulla media delle risorse destinate da ciascun ente parco alla realizzazione di interventi straordinari, ferma restando la verifica della effettiva capacità di spesa di ciascun ente. Le modalità di presentazione delle domande, i criteri di ammissibilità e di priorità degli interventi, le modalità per il monitoraggio ed il controllo sull'attuazione degli interventi stessi e per l'eventuale revoca del finanziamento vengono definite con note e provvedimenti della Direzione ministeriale per la conservazione della natura.

Detto sistema di finanziamento, a differenza di quello precedente fondato sul Piano triennale, si fonda dunque sulla selezione dei progetti da ammettere a finanziamento e sul controllo della effettiva utilizzazione delle risorse, erogate in base allo stato di avanzamento dei lavori.

Ciò ha consentito come meglio si esplicherà più avanti, una certa contrazione di quelle cospicue giacenze di cassa, che aveva caratterizzato la gestione dei piani triennali 1991-1993 e 1994 -1996, correlata alla prassi, emersa presso molti enti parco, di impegnare le somme trasferite per finalità connesse a detti piani, senza il

concreto presupposto di una causa sostanziale della singola spesa, in relazione cioè a progetti che erano stati finanziati, ma non effettivamente realizzati e portati a compimento.

Per finire sulla tematica delle contribuzioni, un'adeguata soluzione andrebbe altresì ricercata, come già segnalato nel precedente referto, per realizzare una più ampia partecipazione al finanziamento soprattutto da parte degli enti territoriali, presenti nell'area del parco, rappresentati nella Comunità del parco, che quasi sempre non concedono alcun apporto o lo conferiscono in misura eccessivamente modesta. E ciò soprattutto nella prevalente considerazione che l'affermarsi di una politica di sviluppo dell'area del parco, compatibile con i valori sottesi alle finalità istituzionali dell'ente, non può non avere dei benefici riflessi sulle comunità sociali interessate.