

Prospetto 1

esercizio 2005	ENTRATE CORRENTI	TRASFERIMENTI STATO	ENTRATE PROPRIE	ENTRATE DA VENDITA BENI E PREST. SERVIZI	% TRASF. STATO SU ENTRATE CORRENTI	% ENTRATE PROPRIE SU ENTRATE CORRENTI	% ENTRATE BENI E SERVIZI SU ENTRATE CORRENTI
FORESTE CASENTINESI	2.237.528,9	2.034.905,6	172.542,9	16.064,0	90,9	7,7	0,7
POLLINO *	4.227.082,1	4.204.614,4	8.718,2	63,0	99,5	0,2	0,0
DOLOMITI BELLUNESI	1.363.782,8	1.264.905,5	98.877,3	44.064,6	92,7	7,3	3,2
MONTI SIBILLINI	1.911.689,9	1.809.513,4	102.176,5	85.961,7	94,7	5,3	4,5
VAL GRANDE	1.006.818,9	997.846,2	8.972,8	4.001,6	99,1	0,9	0,4

*il dato delle entrate correnti risulta depurato dai trasferimenti delle regioni per la stabilizzazione L.S.U. che ammontano ad € 3.443.045

esercizio 2004	ENTRATE CORRENTI	TRASFERIMENTI STATO	ENTRATE PROPRIE	ENTRATE DA VENDITA BENI E PREST. SERVIZI	% TRASF. STATO SU ENTRATE CORRENTI	% ENTRATE PROPRIE SU ENTRATE	% ENTRATE BENI E SERVIZI SU ENTRATE
FORESTE CASENTINESI	1.541.109,7	1.400.515,3	112.564,0	15.777,3	90,9	7,3	1,0
POLLINO *	3.941.404,2	3.919.732,8	20.670,9	138,9	99,5	0,5	0,0
DOLOMITI BELLUNESI	1.346.543,6	1.243.991,3	102.552,3	31.528,7	92,4	7,6	2,3
MONTI SIBILLINI	1.983.775,2	1.886.854,2	95.921,0	64.160,7	95,1	4,8	3,2
VAL GRANDE	1.159.976,4	1.132.929,9	16.546,5	10.410,8	97,7	1,4	0,9

*il dato delle entrate correnti risulta depurato dai trasferimenti delle regioni per contributo straordinario gestione che ammontano ad € 4.696.485

esercizio 2003	ENTRATE CORRENTI	TRASFERIMENTI STATO	ENTRATE PROPRIE	ENTRATE DA VENDITA BENI E PREST. SERVIZI	% TRASF. STATO SU ENTRATE CORRENTI	% ENTRATE PROPRIE SU ENTRATE	% ENTRATE BENI E SERVIZI SU ENTRATE
FORESTE CASENTINESI	1.910.446,7	1.589.494,1	116.797,2	11.693,3	83,2	6,1	0,6
POLLINO *	3.964.430,0	3.901.202,0	16.279,0	265,7	98,4	0,4	0,0
DOLOMITI BELLUNESI	1.482.393,8	1.400.700,0	81.693,8	73.459,6	94,5	5,5	5,0
MONTI SIBILLINI	2.080.698,6	1.950.944,0	80.798,8	53.532,3	93,8	3,9	2,6
VAL GRANDE	1.072.991,0	1.021.584,8	3.266,2	1.712,9	95,2	0,3	0,2

*il dato delle entrate correnti risulta depurato dai trasferimenti delle regioni per la stabilizzazione L.S.U. che ammontano ad € 3.443.045

esercizio 2002	ENTRATE CORRENTI	TRASFERIMENTI STATO	ENTRATE PROPRIE	ENTRATE DA VENDITA BENI E PREST. SERVIZI	% TRASF. STATO SU ENTRATE CORRENTI	% ENTRATE PROPRIE SU ENTRATE	% ENTRATE BENI E SERVIZI SU ENTRATE
FORESTE CASENTINESI	1.983.273,7	1.784.956,1	177.504,9	21.341,9	90,0	9,0	1,1
POLLINO *	9.058.623,0	9.051.538,5	7.084,4	499,7	99,9	0,1	0,0
DOLOMITI BELLUNESI	2.549.425,3	2.487.755,4	61.669,9	34.000,0	97,6	2,4	1,3
MONTI SIBILLINI	2.032.714,0	1.966.752,0	65.703,5	60.739,7	96,8	3,2	3,0
VAL GRANDE	1.178.939,3	1.158.400,1	5.045,5	3.810,5	98,3	0,4	0,3

*il dato delle entrate correnti risulta depurato dai trasferimenti delle regioni per la stabilizzazione L.S.U. che ammontano ad € 993.810

Prospetto 2

esercizio 2005	UNITA' IN SERVIZIO	COSTO GLOBALE PERSONALE	COSTO UNITARIO MEDIO INDIVIDUALE	SPESA PERSONALE	USCITE CORRENTI	% SPESA PERS. SU USCITE CORR.
FORESTE CASENTINESI	16	555.055,4	34.691,0	522.923,2	1.838.635,2	28,4
POLLINO	38	1.332.004,1	35.052,7	1.216.676,2	6.651.933,7	18,3
DOLOMITI BELLUNESI	14	464.575,6	33.184,0	435.749,3	1.755.858,7	24,8
MONTI SIBILLINI	21	778.101,3	37.052,4	723.380,2	1.557.921,0	46,4
VAL GRANDE	10	379.968,5	37.996,9	345.813,8	1.039.577,3	33,3

esercizio 2004	UNITA' IN SERVIZIO	COSTO GLOBALE PERSONALE	COSTO UNITARIO MEDIO INDIVIDUALE	SPESA PERSONALE	USCITE CORRENTI	% SPESA PERS. SU USCITE CORR.
FORESTE CASENTINESI	18	524.268,5	29.126,0	485.068,3	1.442.652,4	33,6
POLLINO	38	1.093.853,2	28.785,6	991.837,6	9.733.530,7	10,2
DOLOMITI BELLUNESI	13	492.396,7	37.876,7	460.033,2	1.511.264,8	30,4
MONTI SIBILLINI	20	837.114,6	41.855,7	793.927,7	1.716.732,8	46,2
VAL GRANDE	11	362.527,4	32.957,0	332.533,4	941.796,8	35,3

esercizio 2003	UNITA' IN SERVIZIO	COSTO GLOBALE PERSONALE	COSTO UNITARIO MEDIO INDIVIDUALE	SPESA PERSONALE	USCITE CORRENTI	% SPESA PERS. SU USCITE CORR.
FORESTE CASENTINESI	16	612.527,9	38.283,0	560.766,6	1.600.916,0	35,0
POLLINO	31	1.327.500,0	42.822,6	1.187.146,9	8.178.361,7	14,5
DOLOMITI BELLUNESI	15	553.501,1	36.900,1	510.011,5	2.295.195,2	22,2
MONTI SIBILLINI	16	790.835,2	49.427,2	758.118,8	1.858.863,3	40,8
VAL GRANDE	11	390.034,0	35.457,6	364.297,9	1.104.360,8	33,0

esercizio 2002	UNITA' IN SERVIZIO	COSTO GLOBALE PERSONALE	COSTO UNITARIO MEDIO INDIVIDUALE	SPESA PERSONALE	USCITE CORRENTI	% SPESA PERS. SU USCITE CORR.
FORESTE CASENTINESI	16	566.572,4	35.410,8	525.996,1	1.856.618,3	28,3
POLLINO	32	1.087.792,5	33.993,5	1.005.718,3	9.913.768,8	10,1
DOLOMITI BELLUNESI	14	512.674,2	36.619,6	480.033,3	1.434.767,0	33,5
MONTI SIBILLINI	15	572.029,7	38.135,3	550.853,0	1.854.755,5	29,7
VAL GRANDE	11	366.355,9	33.305,1	342.160,2	1.043.058,0	32,8

Prospetto n. 3

esercizio 2005	USCITE CORRENTI	USCITE PRESTAZ. ISTITUZIONALI	USCITE PER BENI E SERVIZI	% PREST. ISTITUZ. SU USCITE CORR.	% USCITE BENI E SERV. SU USCITE CORR.
FORESTE CASENTINESI	1.838.635,2	644.273,0	487.297,5	35,0	26,5
POLLINO*	3.060.924,8	755.471,3	531.239,9	24,7	17,4
DOLOMITI BELLUNESI	1.755.858,7	1.026.651,5	115.260,2	58,5	6,6
MONTI SIBILLINI	1.557.921,0	629.533,6	126.895,4	40,4	8,1
VAL GRANDE	1.039.577,3	285.885,7	171.347,0	27,5	16,5

* Il dato delle uscite correnti e di quelle per beni e servizi risulta depurato dalle spese relative alla stabilizzazione degli L.S.U. che ammontano ad € 3.591.009

esercizio 2004	USCITE CORRENTI	USCITE PRESTAZ. ISTITUZIONALI	USCITE PER BENI E SERVIZI	% PREST. ISTITUZ. SU USCITE CORR.	% USCITE BENI E SERV. SU USCITE CORR.
FORESTE CASENTINESI	1.442.652,4	372.903,8	443.666,3	25,8	30,8
POLLINO*	2.573.251,4	733.682,0	530.071,8	28,5	20,6
DOLOMITI BELLUNESI	1.511.264,8	694.390,1	160.994,8	45,9	10,7
MONTI SIBILLINI	1.716.732,8	695.790,7	151.632,1	40,5	8,8
VAL GRANDE	941.796,8	245.290,2	168.749,4	26,0	17,9

* Il dato delle uscite correnti e di quelle per beni e servizi risulta depurato dalle spese relative alla stabilizzazione degli L.S.U. che ammontano ad € 7.160.279

esercizio 2003	USCITE CORRENTI	USCITE PRESTAZ. ISTITUZIONALI	USCITE PER BENI E SERVIZI	% PREST. ISTITUZ. SU USCITE CORR.	% USCITE BENI E SERV. SU USCITE CORR.
FORESTE CASENTINESI	1.600.916,0	234.644,9	612.151,8	14,7	38,2
POLLINO*	2.932.138,7	826.765,6	712.702,3	28,2	24,3
DOLOMITI BELLUNESI	2.295.195,2	1.447.277,1	187.949,0	63,1	8,2
MONTI SIBILLINI	1.858.863,3	826.167,1	156.543,4	44,4	8,4
VAL GRANDE	1.104.360,8	368.232,8	190.285,6	33,3	17,2

* Il dato delle uscite correnti e di quelle per beni e servizi risulta depurato dalle spese relative alla stabilizzazione degli L.S.U. che ammontano ad € 5.246.223

esercizio 2002	USCITE CORRENTI	USCITE PRESTAZ. ISTITUZIONALI	USCITE PER BENI E SERVIZI	% PREST. ISTITUZ. SU USCITE CORR.	% USCITE BENI E SERV. SU USCITE CORR.
FORESTE CASENTINESI	1.856.618,3	316.234,2	777.810,4	17,0	41,9
POLLINO*	2.629.194,3	540.328,9	822.588,8	20,6	31,3
DOLOMITI BELLUNESI	1.434.767,0	594.548,2	215.402,2	41,4	15,0
MONTI SIBILLINI	1.854.755,5	1.023.776,4	173.262,1	55,2	9,3
VAL GRANDE	1.043.058,0	276.666,2	278.738,1	26,5	26,7

* Il dato delle uscite correnti e di quelle per beni e servizi risulta depurato dalle spese relative alla stabilizzazione degli L.S.U. che ammontano ad € 7.284.575

15.2 L'analisi dei dati finanziari relativi agli esercizi 2002 – 2005 consente di evidenziare attraverso appositi prospetti l'andamento della gestione nella visione diacronica dei valori da essi espressi sia in relazione al singolo ente sia in rapporto agli altri enti sottoposti al controllo.

Nella seguente tabella sono riportati gli avanzi di amministrazione relativi agli esercizi in esame.

	2002	2003	2004	2005	% 05-02
Val Grande	1.366.463,3	901.492,0	1.378.392,8	662.369,0	-51,5
Bellunesi	815.622,3	518.245,8	1.172.328,7	2.898.048,2	255,3
Pollino	11.674.259,2	10.319.917,7	7.924.072,9	8.366.185,3	-28,3
Casentinesi	1.175.241,7	795.696,0	760.099,0	1.034.435,4	-12,0
Sibillini	625.544,2	681.832,8	794.701,5	1.241.341,4	98,4

Il consistente volume degli stessi denota, in alcuni enti, una insufficiente capacità di impegnare le risorse allocate in bilancio, cioè di assolvere in maniera tempestiva a tutti gli adempimenti burocratici necessari per procedere all'utilizzazione dei fondi che vengono appostati in bilancio per il conseguimento degli obiettivi programmatici; infatti le stesse componenti interne degli avanzi di amministrazione evidenziano da un lato una giacenza di cassa piuttosto consistente e dall'altro una massa di risorse vincolate non impegnate nel corso degli esercizi.

In definitiva questi dati, ad avviso della Corte, indicano che gli enti parco esaminati, oltre alle consuete difficoltà che si manifestano nelle pubbliche amministrazioni a trasformare in pagamenti gli impegni, soprattutto se per investimenti, hanno anche problemi nell'assumere impegni sulle somme disponibili.

La gestione dei residui di competenza nel quadriennio 2002 – 2005 risulta dai seguenti prospetti.

RESIDUI ATTIVI					
	2002	2003	2004	2005	diff.% 05/02
Val Grande	742.956,2	1.356.639,4	1.342.305,5	1.024.125,5	37,8
Bellunesi	3.616.715,2	4.626.581,4	3.015.175,5	3.448.253,6	-4,7
Pollino	4.861.137,7	5.951.426,4	2.983.766,5	3.530.613,8	-27,4
Casentinesi	4.211.160,6	3.250.661,3	1.405.823,5	1.236.476,2	-70,6
Sibillini	5.508.024,3	3.290.571,0	2.790.657,3	1.995.079,8	-63,8

RESIDUI PASSIVI					
	2002	2003	2004	2005	diff.% 05/02
Val Grande	3.478.492,0	3.582.057,0	3.041.148,2	2.490.225,5	-28,4
Bellunesi	5.323.383,1	6.981.286,5	5.564.190,2	3.762.776,9	-29,3
Pollino	23.120.494,0	19.635.107,5	16.130.587,5	10.384.977,9	-55,1
Casentinesi	3.965.088,3	3.033.501,0	2.174.244,5	2.078.995,8	-47,6
Sibillini	7.969.919,0	7.128.160,5	4.725.829,5	3.184.220,4	-60,0

Le poste dei residui attivi sono costituiti prevalentemente da contributi ministeriali in conto capitale.

Sulla consistenza dei residui passivi ha inciso a volte la carenza di personale tecnico che ha determinato una insufficiente attività gestionale che si estrinsechi in progetti e realizzazione di interventi nonché le limitazioni ad effettuare prelevamenti dai conti di tesoreria disposte con le leggi 311/2004 e 196/2006.

Inoltre occorre rilevare che la realizzazione di programmi di intervento attraverso l'utilizzo di fondi assegnati in conto capitale richiede di norma un arco di tempo che va ben oltre l'esercizio finanziario e ciò anche perché il tempo utile per la realizzazione degli interventi è limitato prevalentemente a quello estivo.

Nel seguente prospetto sono indicate le situazioni al 31 dicembre 2004 e 31 dicembre 2005 dei flussi di cassa, delle giacenze dei residui attivi e passivi e degli avanzi di amministrazione degli enti parchi in esame.

	situazione cassa al 1.1.05	riscossioni	pagamenti	situazione cassa al 31.12.05	residui attivi	residui passivi	avanzo amm.ne al 31.12.05
Val Grande	3.077.235,4	1.429.375,5	2.378.141,9	2.128.469,0	1.024.125,5	2.490.225,5	662.369,0
Bellunesi	3.721.343,4	1.904.584,9	2.413.356,9	3.212.571,4	3.448.253,6	3.762.776,9	2.898.048,1
Pollino	21.070.892,0	7.523.230,4	13.373.573,0	15.220.549,4	3.530.613,8	10.384.977,9	8.366.185,3
Casentinesi	1.528.520,0	2.607.918,5	2.259.483,5	1.876.955,0	1.236.476,2	2.078.995,8	1.034.435,4
Sibillini	2.729.873,7	3.017.546,7	3.316.938,4	2.430.482,0	1.995.079,8	3.184.220,4	1.241.341,4

Al 31 dicembre dicembre 2002, 2003, 2004 e 2005 le giacenze di cassa erano le seguenti.

	2002	2003	2004	2005	% 2005/2004
Val Grande	4.101.972,1	3.126.909,6	3.077.235,4	2.128.469,0	-30,8
Bellunesi	2.522.290,2	2.872.951,0	3.721.343,4	3.212.571,4	-13,7
Pollino	29.933.615,5	24.003.598,8	21.070.892,0	15.220.549,4	-27,8
Casentinesi	929.169,4	578.535,7	1.528.520,0	1.876.955,0	22,8
Sibillini	3.087.439,3	4.519.422,4	2.729.873,7	2.430.481,9	-11,0

Dal prospetto si rileva una notevole liquidità ancorché caratterizzata, negli ultimi due esercizi da un trend decrescente, ad eccezione delle Foreste Casentinesi che registrano nello stesso periodo una percentuale in aumento pari al 22,8%.

Qui di seguito sono indicati gli indici annuali di liquidità di ciascun ente (fondo di cassa + residui attivi/residui passivi).

ENTE	2002	2003	2004	2005
Val Grande	1,39	1,25	1,45	1,27
Bellunesi	1,15	1,07	1,21	1,77
Pollino	1,50	1,52	1,49	1,81
Casentinesi	1,29	1,26	1,34	1,50
Sibillini	1,07	1,10	1,17	1,39

La liquidità riscontrata dipende anche dall'inadeguatezza del pregresso sistema legislativo di trasferimento di contributi da parte del Ministero dell'Ambiente non rispondenti alle effettive esigenze di pagamento dei singoli enti.

Passando a considerare il comparto "spese" le due categorie più importanti dell'aggregato di parte corrente sono le spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi e le spese istituzionali.

Le spese per acquisto di beni di consumo e di servizi sono indicate nel seguente prospetto:

ENTE	2002	2003	2004	2005	variaz. % 05-02
Val Grande	278.738,1	190.285,6	168.749,4	171.347,1	-38,5
Bellunesi	215.402,2	187.949,0	160.994,9	115.260,2	-46,5
Pollino*	822.588,8	712.702,3	530.071,8	531.239,9	-35,4
Casentinesi	777.810,4	612.151,8	443.666,3	487.297,5	-37,4
Sibillini	173.262,1	156.543,4	151.632,1	126.895,4	-26,8

*I dati del Pollino risultano depurati delle spese sostenute per gli L.S.U. che ammontano ad € 7.284.575 per il 2002, ad € 5.246.223 per il 2003, ad € 7.160.279 per il 2004 e ad € 3.591.009 per il 2005

In merito si rileva che, ad eccezione dei Parchi Val Grande e Sibillini che presentano un trend in diminuzione degli importi indicati con un decremento percentuale nel periodo considerato pari rispettivamente a -38,5% e -26,8%, tutti gli altri hanno un andamento ondulato se si considera la spesa anno per anno, ma tendenzialmente in diminuzione qualora si consideri la stessa nell'arco del periodo esaminato.

Il volume delle spese istituzionali è indicato nel seguente prospetto:

ENTE	2002	2003	2004	2005	variaz.% 05-02
Val Grande	276.666,15	368.232,75	245.290,10	285.885,70	3,33
Bellunesi	594.548,17	1.447.277,06	694.390,10	1.026.651,50	72,68
Pollino	540.328,91	826.765,61	733.682,00	755.471,30	39,82
Casentinesi	316.234,21	234.644,93	372.903,80	644.273,00	103,73
Sibillini	1.023.776,41	826.167,09	695.790,70	629.533,60	-38,51

Inoltre, ad eccezione del Parco Nazionale dei Monti Sibillini che presenta una progressiva riduzione dello stanziamento previsto per il citato aggregato di spesa pari al 38,51%, tutti gli altri hanno nei quattro anni in esame un andamento altalenante, ma nel complesso tendenzialmente in aumento.

In merito è da rilevare che alcune spese inserite nella categoria relativa all'acquisto di beni di consumo e di servizi secondo un'analisi di tipo funzionale afferiscono a finalità di carattere istituzionale. Sarebbe pertanto necessario, per una più netta distinzione dei due aggregati, che le stesse previa identificazione, venissero inserite in quest'ultimo aggregato.

Le spese in conto capitale relative al periodo in esame sono indicate nella seguente tabella che ne registra un andamento nel complesso in evidente diminuzione:

ENTE	2002	2003	2004	2005	variaz.% 05-02
Val Grande	1.804.627,67	1.580.074,83	284.519,30	693.265,50	-61,58
Bellunesi	3.248.593,95	2.190.941,49	183.982,20	273.048,10	-91,59
Pollino	4.142.093,60	5.051.129,54	3.457.197,50	921.895,70	-77,74
Casentinesi	793.742,50	740.035,36	405.121,20	267.310,40	-66,32
Sibillini	777.810,67	1.131.728,54	762.540,80	199.684,70	-74,33

I finanziamenti sono stati destinati soprattutto all'acquisto di beni di uso durevole, immobiliari, e in misura minore per l'acquisto di immobilizzazioni tecniche.

Dall'esame delle varie situazioni emerge un comportamento uniforme da parte dei vari enti nel prevedere stanziamenti anche notevoli, cui fanno seguito, a volte, pari impegni ma pagamenti di modesto importo.

Tale situazione evidenzia la lentezza oggettiva sia dei tempi tecnici necessari alla progettazione e realizzazione dei lavori sia delle procedure di spesa. Ciò è in parte dovuto alla circostanza che i periodi di tempo utili per l'esecuzione delle opere sono limitati, trattandosi di interventi che si svolgono prevalentemente in alta montagna, ed in parte alla inadeguatezza delle strutture operative che sono ancora in una fase di stabilizzazione anche con l'acquisizione di professionalità specifiche. Non è da escludere che abbia inciso negativamente anche la mancata attuazione del quadro organizzativo previsto dalla legge 394/1991.

14. - Conclusioni

L'esperienza maturata in alcuni anni di controllo degli enti parco e quindi la percezione, sia pure indiretta, delle difficoltà di attuazione della legge n. 394/1991 sulle aree protette inducono ad alcune riflessioni, di seguito riportate.

A) La legge quadro non si limita all'aspetto precettivo di quanto viene ordinato, vietato e permesso, ma riguarda obiettivi, direttive, principi organizzativi esprimendo indicazioni spesso generiche, lasciando in tal modo ampio margine di discrezionalità di azione in sede di applicazione della legge stessa. Il riferimento in particolare è alla Carta della Natura prevista dall'art. 3, comma 3 della legge quadro sulle aree protette che "individua lo stato dell'ambiente naturale in Italia evidenziandone i valori naturali e i profili di vulnerabilità territoriale" e alle linee fondamentali dell'assetto del territorio (art. 3, comma 2, citata legge).

La legge inoltre prevede l'introduzione di principi di partecipazione e di consenso non solo nella fase di istituzione dei parchi ma soprattutto in quella di gestione che pur ottimi in astratto, rendono necessaria la ricerca di politiche e soluzioni che non scontentino nessuna delle parti in grado di esprimere una qualche forma di potere, con conseguente difficoltà di individuare e perseguire politiche concrete di salvaguardia e valorizzazione dei beni protetti.

Emblematico in tal senso è il piano del parco che oltre a presentare ontologicamente difficoltà di pervenire, in sede di deliberazione del Consiglio direttivo, ad un contemperamento dei molteplici interessi anche istituzionali coinvolti dalla decisione finale, è caratterizzato da un modulo procedimentale che, pur nella sua apparente linearità, è molto articolato (e quindi sul piano attuativo macchinoso e lento) e ciò perché la sua dimensione tecnico-giuridica è rapportata al

novero degli interessi che disloca e alla dimensione dei risultati di fatto che virtualmente è atto a produrre. Esiste cioè un rapporto proporzionale tra la quantità e la qualità degli interessi coinvolti dal procedimento amministrativo di approvazione e le sue dimensioni strutturali e funzionali.

Analoghe considerazioni vengono formulate anche per l'approvazione del regolamento del parco il cui procedimento si snoda attraverso il parere degli enti locali interessati, nonché l'intesa con le regioni e province autonome interessate; e per il perfezionamento del P.P.E.S. che, deliberato dalla Comunità del parco, previa "motivata valutazione" del consiglio direttivo, è approvato dalla regione o, d'intesa, dalle regioni interessate.

Prova di ciò è che, ad eccezione degli enti parco Dolomiti, Bellunesi ed Aspromonte i cui piani sono stati approvati dalle competenti Regioni, per tutti gli altri enti non ancora si è esaurito il procedimento di formazione dei suindicati atti di pianificazione ancorchè siano stati a volte tempestivamente elaborati dai competenti organi, ma non ancora adottati e/o approvati dalla Regione.

Per cui deve ritenersi che a tutt'oggi non riceve applicazione la legge quadro nel suo momento più qualificante là dove essa prevede:

- attraverso il piano del parco, il coordinamento degli interessi più propriamente urbanistici e paesaggistici con le finalità proprie del Parco che, pur essendo prioritarie, non sono esclusive dovendo esse concorrere ad armonizzarsi, in alcune zone, con gli interessi di cui sono titolari gli enti territoriali;
- attraverso il piano pluriennale economico e sociale, la finalità di conciliare protezione della natura e sviluppo economico in modo da preservare l'ambiente dai rischi di degrado e consentire, al contempo incentivandole, l'esercizio di attività eco-compatibili, le quali, creando le condizioni per un indotto economico positivo in favore delle popolazioni locali, compensi le limitazioni che, in linea di principio, la presenza dei parchi determina. In tal modo potrebbero superarsi le resistenze che tuttora permangono in alcune comunità residenti nel territorio di quest'ultimi.

Poiché le inadempienze suindicate limitano, di fatto, la concreta realizzazione dell'attività istituzionale e gestionale degli enti, è necessario dare, con urgenza, completa attuazione al disegno organizzativo normativamente previsto per rendere legittima, efficiente ed efficace l'azione amministrativa.

In particolare si rileva che:

- la corresponsione delle sovvenzioni e dei contributi a terzi di cui all'art. 14, comma 3 della legge quadro più volte citata può avvenire solo dopo l'adozione del Piano pluriennale economico e sociale;

- in assenza del piano del parco e del regolamento il sistema di protezione integrale previsto dalla legge quadro non può funzionare perché non esistono i parametri di garanzia e valutazione dell'interesse naturalistico; ogni ritardo nella formazione e approvazione degli atti fondamentali dei parchi comporta, quindi, un grave pregiudizio alla possibilità di tutelare l'integrità dell'ambiente naturale e di adempiere in definitiva alle funzioni istituzionali attribuite agli Enti medesimi.²⁰

Non poche perplessità suscita, poi, la divisione fra piano territoriale e piano socio-economico e ciò perché, in un'area protetta, il quadro della pianificazione territoriale ed economica deve essere unitario se si vuole realizzare, attraverso una ponderazione di sintesi degli interessi globalmente coinvolti, il coordinamento tra conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale.

Né siffatta esigenza di considerazione unitaria dei due suindicati profili può ritenersi soddisfatta dalla coordinazione dei due procedimenti attraverso un giudizio valutativo incrociato dei due piani da parte del Consiglio direttivo dell'ente e da parte della Comunità, così come risulta dalla normativa vigente.

B) La gestione dei parchi nazionali è stata tradizionalmente caratterizzata:

- 1) 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;
- 2) dalla non puntuale applicazione 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

²⁰ - Cfr. Cassazione, Sezione III del 27/6/1995

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;

3) 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;

4) 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.

5) 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).

Nel richiamare le conclusioni espresse per ogni singolo ente, si individuano le seguenti esigenze che riguardano tutti gli enti esaminati. Occorre che gli Enti parco:

1) procedano alla istituzione del servizio di controllo interno (ex nucleo di valutazione) che deve espletare anche in forma associata tra più enti le funzioni previste dal decreto legislativo n. 286 del 1999 e cioè:

- il controllo di gestione, attraverso la misurazione e valutazione dell'esecuzione del piano di gestione concentrandosi cioè sugli aspetti attinenti all'efficacia e all'efficienza della gestione e sui risultati conseguiti;
- la valutazione dei dirigenti sulla base anche dell'attuazione del piano esecutivo di gestione che è uno dei parametri rispetto ai quali il responsabile è valutato ai fini della parte variabile di remunerazione (indennità di risultato);

Costituire, pertanto, una struttura e limitarne le funzioni alla valutazione del direttore del Parco (unico dirigente) oltre che essere riduttivo rispetto alla complessità del delineato sistema normativamente previsto, si appalesa illogico tanto più in quanto l'attuazione del piano esecutivo di gestione, rappresenta – ad avviso della Sezione – il parametro più importante rispetto al quale il responsabile dovrebbe essere valutato ai fini della erogazione della parte variabile della remunerazione;

2) procedano alla emanazione del regolamento di organizzazione previsto dall'art. 27 del D.Lgs. n. 165/2001, al fine di dare attuazione al principio della distinzione tra indirizzo e controllo da un lato e attuazione e gestione dall'altro delineata dall'art. 4, I comma del D.Lgs. n. 165/2001 individuando in modo chiaro le competenze degli organi dell'ente rispetto a quelle dirigenziali;

3) si attivino nella maniera più efficace al fine di sviluppare, nell'ambito delle proprie attività istituzionali, risorse proprie in grado di aumentare in modo significativo l'autonomia finanziaria, come ha voluto la legge quadro 394/91 e così come postula la precarietà della finanza pubblica che impone la riduzione della misura dei trasferimenti erariali;

4) promuovano la partecipazione finanziaria degli enti che esistono sul territorio alle iniziative che possono comportare un ritorno economico a favore delle comunità locali;

5) utilizzino al massimo le disponibilità finanziarie e dei programmi di sostegno comunitari che sono finalizzati ad incentivare la protezione di ambienti naturali;

6) adottino adeguate azioni informative per incentivare comportamenti corretti e dimostrare che la specifica natura vincolistica del parco non solo non confligge con ipotesi di miglioramento della qualità della vita e di ampliamento delle opportunità economiche e reddituali, ma più precisamente le favorisce;

7) accelerino, infine, la progettazione e la realizzazione delle opere e degli interventi affinché i finanziamenti utilizzati trovino un rapido ritorno nelle economie locali con conseguente riduzione del processo di formazione dei residui passivi di parte capitale.

E' appena il caso di rilevare, in via generale, che la rapidità progettuale, procedurale e attuativa degli investimenti è spesso condizione essenziale per una ricaduta positiva sul territorio e anche sull'opinione pubblica della "immagine" del parco che, superando la visione meramente vincolistica in cui è stato spesso "ghettizzato" dalla disciplina paesaggistica, prefiguri un nuovo modello di sviluppo capace di coesistere con le preminenti esigenze di protezione ambientale.

Per attivare le sinergie che scaturiscono dal binomio turismo – area protetta è necessario che gli enti di gestione guardino ai parchi non solo come luoghi da tutelare, ma anche quali aree di fruizione turistica da sviluppare e gestire. Occorre pertanto promuovere lo sviluppo del turismo sostenibile al fine di:

- accrescere i benefici dallo stesso derivanti a vantaggio delle popolazioni locali, preservandone al tempo stesso l'integrità culturale e rafforzando la protezione delle risorse naturali;
- contribuire al rafforzamento anche delle comunità rurali e locali incoraggiando le persone a prendere parte alle attività ecoturistiche per trarne beneficio.

Occorre, inoltre, che i parchi svolgano un ruolo di stimolo operativo:

- affidando in concessione a organizzazioni locali a struttura associativa, volontaristica o cooperativistica, in linea con la normativa vigente, alcuni servizi commerciali e produttivi nonché la gestione di ostelli, rifugi e campeggi per visitatori. Ciò non solo può determinare una riqualificazione turistica del Parco in termini di ricettività delle infrastrutture, ma favorisce lo sviluppo di ricchezze per gli abitanti del Parco;
- destinando l'imposta di soggiorno eventualmente istituita nelle aree del Parco al finanziamento di attività di promozione del parco stesso;
- curando l'organizzazione di escursioni guidate, sentieri turistici pedonali e ciclabili, itinerari naturalistici, piste e tratturi da percorrere a piedi e a cavallo, con esclusione di qualsiasi penetrazione motorizzata;
- organizzando centri visita in grado di distribuire in modo razionale il flusso di visitatori, soprattutto quello collettivo che dovrebbe essere invogliato nelle stagioni intermedie – primavera e autunno – promuovendo il turismo scolastico, naturalistico, straniero e aziendale.



PAGINA BIANCA