

Avverso le sentenze di accoglimento di altri analoghi ricorsi, il Consorzio, che vi ha dato provvisoria esecuzione, ha proposto impugnazione⁴⁵.

La tabella che segue rappresenta l'andamento della spesa unitaria media per il personale, avuto riguardo al personale impiegatizio (ivi compreso il Direttore dell'Ente) ed agli O.T.I., evidenziandone l'andamento altalenante; la spesa è, infatti, cresciuta nel 2011 ed è diminuita nel 2012.

(importi in unità di euro)

SPESA UNITARIA MEDIA PER IL PERSONALE*					
	2010	2011	var.%	2012	var.%
spesa per il personale	2.138.371	2.356.239	10,19	2.154.279	-8,57
personale in servizio	63	63	0	63	0
costo medio per unità di personale	33.942	37.401	10,19	34.195	-8,57

(*) compreso il Direttore ed escluso il personale comandato e personale O.T.D.

La successiva tabella evidenzia l'incidenza della spesa complessiva per il personale sul totale della spesa corrente.

INCIDENZA SPESA PERSONALE SUL TOTALE DELLA SPESA CORRENTE			
	2010	2011	2012
spesa complessiva per il personale (A)	2.976.584	3.154.940	2.981.646
totale uscite correnti (B)	5.777.665	5.811.915	5.625.931
incidenza A/B %	51,52	54,28	53,00

2001, cit. art. 36), senza che trovi applicazione la L. n. 230 del 1962, atteso che l'art. 97 Cost., che pone la regola dell'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso, ha riguardo non già alla natura giuridica del rapporto, ma a quella dei soggetti".

⁴⁵ cfr. decreti del Presidente n. 2 del 28.02.2012, n. 19 del 16.08.2012 e n. 4 del 13.02.2013 ed allegato accordo con le OO.SS. per la provvisoria esecuzione delle sentenze nn. 8/2012 del 25.01.2012 e 11/2012 del 31.01.2012 del Tribunale di Sondrio.

4. Le consulenze e le collaborazioni

Con deliberazione n. 15 del 23 luglio 2009 il Consiglio Direttivo ha adottato il regolamento recante la disciplina per il conferimento da parte del Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio di incarichi di collaborazione a norma dell'art. 7, sesto comma, del D.Lgs. 165/2001⁴⁶, che è stato approvato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione per la Protezione Natura con atto del 20 ottobre 2009.

In ordine alle spese per consulenze amministrative e tecniche occorre osservare come, nel capitolo avente la suddetta denominazione (cap. n. 3370), risultino registrati nei consuntivi in esame nonché nei consuntivi di cui ai precedenti esercizi 2009 e 2010 impegni per gli importi risultanti dalla seguente tabella.

(importi in unità di euro)

	2009	2010	2011	2012
spese per consulenze amministrative e tecniche	21.764	0	312	2.420

In proposito, occorre osservare che l'art. 6, settimo comma, D.L. 78/2010 conv. con mod. nella L. 122/2010, ha previsto che, al fine di valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009 disponendo, inoltre, che l'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui allo stesso comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

Avuto riguardo al suddetto capitolo per "spese per consulenze amministrative e tecniche", è evidente come gli importi degli impegni di cui agli esercizi in esame risultino contenuti entro l'ammontare del 20% degli omologhi impegni di cui al consuntivo 2009, pari ad €4.353 (=€21.764 x 0.20).

⁴⁶ Il regolamento disciplina le procedure comparative per il conferimento da parte del Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio di incarichi di lavoro autonomo quali le collaborazioni di natura occasionale o coordinata o continuativa, nonché il relativo regime di pubblicità.

Sennonché, non tutte le spese per consulenze confluiscono nel summenzionato capitolo.

Spese per rapporti di consulenza di ben più rilevante ammontare confluiscono, infatti, nel capitolo n. 3454, relativo a spese per "prestazioni amministrative e tecniche", che negli stessi esercizi, riporta gli impegni risultanti dalla seguente tabella.

(importi in unità di euro)

	2009	2010	2011	2012
prestazioni amministrative e tecniche	39.915	50.115	99.647	121.071

In particolare al detto capitolo n. 3454 sono iscritti i corrispettivi degli incarichi per la redazione dello stato patrimoniale, del conto economico e della nota integrativa quali allegati al rendiconto generale, della dichiarazione annuale IVA, della dichiarazione dei redditi (Modello Unico) e della dichiarazione IRAP, relativi agli esercizi 2010 e 2011, conferiti dal Consorzio a società di consulenza con determine del Direttore del Parco, rispettivamente, n. 44 del 14.03.2011 e n. 39 del 05.04.2012 nonché i corrispettivi degli incarichi, conferiti alla medesima società di consulenza, di stesura di documenti obbligatori per legge in materia di personale.

Nel senso della totale "fungibilità" dei due capitoli depone, del resto, il rilievo che con riferimento all'incarico, conferito⁴⁷ sempre alla medesima Società di consulenza, avente ad oggetto la determinazione degli importi da erogare ai ricorrenti in virtù delle sentenze pronunciate nelle cause di lavoro proposte dai dipendenti addetti ai lavori di sistemazione idraulico-forestale ed idraulico-agraria, il relativo corrispettivo risulta

⁴⁷ con determina del Direttore del Parco n. 63 del 04.06.2012.

Sempre alla stessa Società, con determina del Direttore n. 62 del 04.06.2012, è stato conferito l'incarico di prestazione "di assistenza tecnica per il procedimento di cui alla cartella di pagamento" relativa all'iscrizione a ruolo della somma di €.48.207,03 dovuta all'Agenzia delle Entrate - Ufficio territoriale di Tirano a seguito del controllo della dichiarazione modello IRAP 2009 presentata dal Consorzio per il periodo d'imposta 2008" verso il corrispettivo di €.8.470,00 (€.7.000 + IVA), comprensivo, secondo quanto è dato evincere dalla suddetta determina, della partecipazione sino ad un massimo n. 2 "riunioni" (rectius: udienze) innanzi alla Commissione tributaria (per la partecipazione ad ogni eventuale udienze ulteriore rispetto alle due previste, il corrispettivo, richiesto dalla Società in ragione di €.1.200,00, sarebbe stato separatamente liquidato). Anche la spesa relativa al suddetto incarico è stata impegnata sul cap. n. 3454.

Il corrispettivo convenuto appare, prima facie, eccessivo, tenuto conto del valore della controversia, avuto riguardo sia alla tariffa professionale dei dottori commercialisti di cui al D.M.2 settembre 2010 n. 169 (cfr. artt. 47, 48 e 49 ed allegate tabelle II, III e IV), applicabile, all'epoca della suddetta determina, a termini dell'art. 9, terzo comma, D.L.1/2012, conv. in L.27/2012 (e, comunque, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 9, ottavo comma, D.L. cit.), sia, ai parametri di cui all'art. 28, secondo comma, D.M. Giustizia 20.07.2012 n. 140 ed allegata tabella C punto 10.2, successivamente entrati in vigore.

iscritto, in parte, al capitolo n. 3454, relativo a spese per "prestazioni amministrative e tecniche" e, in parte, al capitolo n. 3370 per "spese per consulenze amministrative e tecniche".

Occorre osservare come appaia anomala la summenzionata estesa "esternalizzazione" di ordinari adempimenti in materia di personale ed in materia contabile che, anche in ragione della loro non particolare complessità, dovrebbero essere espletati dagli uffici dell'ente⁴⁸.

⁴⁸ In proposito occorre osservare che l'art. 6 - bis del D.Lgs. 165/2001, introdotto dalla L.69/2009, dopo aver previsto, al primo comma, che le pubbliche amministrazioni nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato sono autorizzati, nel rispetto dei principi di concorrenza e di trasparenza, ad acquistare sul mercato i servizi originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione e di adottare le necessarie misure in materia di personale e di dotazione organica, dispone, al secondo comma, che le amministrazioni interessate da processi di esternalizzazione provvedono al congelamento dei posti e alla temporanea riduzione dei fondi della contrattazione, fermi restando i conseguenti processi di riduzione e di rideterminazione delle dotazioni organiche nel rispetto dell'articolo 6 dello stesso D.Lgs. nonché i conseguenti processi di riallocazione e di mobilità del personale, e stabilisce, al terzo comma, che i relativi collegi dei revisori dei conti ed organi di controllo interno vigilino sull'applicazione dello stesso articolo, "dando evidenza, nei propri verbali, dei risparmi derivanti dall'adozione dei provvedimenti in materia di organizzazione e di personale, anche ai fini della valutazione del personale con incarico dirigenziale di cui all'art. 5 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286". Nel verbale n. 2/2011 del 23.03.2011 il Collegio dei revisori dei Conti ha rilevato come "l'affidamento a terzi di un'intera attività relativa al settore personale che comporta un impegno economico importante anche se giustificata per l'evidente carenza di professionalità interne all'Ente" sia in contrasto con la norma di cui all'art. 6, settimo comma, D.L. 78/2010, di cui al testo, ispirata alla valorizzazione delle professionalità interne di ogni pubblica amministrazione.

5. Gli strumenti di programmazione e pianificazione

a) piano del parco, regolamento, piano pluriennale economico sociale.

La legge 6 dicembre 1991, n. 394 ha individuato, quali strumenti di gestione dei parchi nazionali, il Piano (art. 12) e il Regolamento (art. 11), oltre al Piano Pluriennale economico e sociale (art. 14).

L'art. 12 della L. quadro prevede che la tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali affidata all'Ente parco sia perseguita attraverso lo strumento del piano per il parco⁴⁹.

Il suddetto strumento di pianificazione è stato adottato con delibera C.D. n. 22 del 28.07.2005⁵⁰.

⁴⁹ Il piano, cui l'ordinamento demanda la suddivisione, in base al diverso grado di protezione, del territorio del parco in "riserve integrali", "riserve generali orientate", "aree di protezione" ed "aree di promozione economica e sociale" (zonazioni o zonizzazioni) nonché la disciplina dell'organizzazione generale del territorio e della sua articolazione, di vincoli e destinazioni di uso pubblico o privato e norme di attuazione, di sistemi di accessibilità veicolare e pedonale, attrezzature e servizi (localizzazioni), ha, a termini dell'art. 12, settimo comma, L. cit. effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione.

Peraltro, l'art. 15, primo comma, lett. b), del D.Lgs. 157/2006 modificando l'art. 145, terzo comma, del D.Lgs. 42/2004 ("codice dei beni culturali e del paesaggio"), ha limitato la suddetta generale prevalenza del piano del parco sugli altri strumenti pianificatori.

Il testo novellato dell'art. 145, terzo comma, del D.Lgs. 42/2004 prevede, infatti, che "per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette".

Più di recente, l'art. 2, secondo comma, lett. r) n. 5 del D.Lgs. 63/2008 ha aggiunto, all'art. 145 del D.Lgs. 42/2004 un ulteriore comma (il quarto) che, fra l'altro, prevede, che anche gli enti gestori delle aree naturali protette conformino o adeguino gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e, comunque, non oltre due anni dalla loro approvazione.

⁵⁰ A termini dell'art. 12, terzo comma, L. 394/1991 "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 inoltro da parte dell'Ente parco". Il successivo quarto comma prevede che il piano adottato sia depositato per quaranta giorni presso le sedi dei comuni, delle comunità montane e delle regioni interessate e che chiunque possa prenderne visione ed estrarne copia e che possa presentare nei successivi quaranta giorni le proprie osservazioni scritte, sulle quali l'Ente parco esprime il proprio parere entro trenta giorni e sulle quali si pronuncia la Regione che emana il provvedimento di approvazione, d'intesa con l'Ente parco nonché anche con i comuni interessati per quanto concerne le aree di cui alla lettera d), e cioè le aree di promozione economica - sociale.

Il D.P.C.M. 26 novembre 1993 prevede che spetti, per la parte di rispettiva competenza, a ciascun comitato di gestione, "predisporre gli elementi necessari per il piano ed il regolamento del Parco entro un anno dalla costituzione del Consorzio" (art. 6, sesto comma, lett. f), e che spetti al Consiglio Direttivo del Consorzio "adottare il piano ed il regolamento del Parco, che saranno successivamente approvati dal Ministero dell'ambiente d'intesa, per le parti di rispettiva competenza con le province autonome di Trento e di Bolzano e la regione Lombardia" (art. 5, settimo comma, lett. h).

Sicché, evidentemente, la disciplina del procedimento amministrativo relativo al piano del parco del Parco nazionale dello Stelvio prevede, in deroga alla disciplina generale dettata, in proposito, dalla legge quadro,

All'adozione del piano ed al relativo deposito⁵¹ ha fatto seguito, all'esito della valutazione delle osservazioni presentate, l'approvazione, con deliberazione C.D. n. 20 del 04.05.2007, della stesura finale delle norme di attuazione, la formulazione, con deliberazione C.D. n. 28 del 04.05.2007, del parere di competenza sulle osservazioni stesse, l'approvazione, con delibera C.D. n. 48 del 20.11.2007, di documentazione tecnica integrativa⁵², l'approvazione, con delibera C.D. n. 29 del 14.11.2008, di ulteriore documentazione tecnica integrativa⁵³, quindi trasmesse al Ministero dell'Ambiente con note del Consorzio del 22.07 e del 25.08.2009.

Nel corso dell'istruttoria tecnica da parte della competente D.P.N. del MATTM è, peraltro, emersa l'esigenza di integrare il Piano per quanto riguarda le misure di conservazione specifiche per la gestione dei siti Natura 2000⁵⁴, ricadenti all'interno del territorio del Parco.

che titolare del potere di approvazione del piano sia non la Regione ma il Ministero dell'ambiente il quale, peraltro, deve procedervi d'intesa, per le parti di rispettiva competenza, con la Regione Lombardia, con la Provincia autonoma di Trento e con la Provincia Autonoma di Bolzano.

L'art. 23 dello Statuto del Consorzio prevede che, ai fini dell'approvazione e dell'adozione del piano e del regolamento del Parco si applichi la disciplina stabilita dagli artt. 5, comma 9, lett. h), e 6, comma 6, lett. f), del D.P.C.M. 26 novembre 1993 e - in quanto compatibili - le disposizioni di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, che, ai sensi dell'art. 3, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, le Province Autonome di Bolzano e di Trento, per la parte di rispettiva competenza territoriale, disciplinino con apposita legge provinciale le forme e i modi della specifica tutela del Parco nazionale dello Stelvio, previa intesa con lo Stato, sulla base dei principi fondamentali di tutela dei beni naturali stabiliti da accordi internazionali e dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, tenendo altresì conto delle indicazioni del piano e del regolamento del Parco, e che "in ogni caso il piano e il regolamento del Parco hanno effetto - per la parte di competenza territoriale delle Province di Trento e di Bolzano - dalla data di entrata in vigore delle leggi provinciali previste dal comma 2, nei limiti e alle condizioni stabilite dalle medesime leggi" (nei medesimi termini dispongono l'art.15 della L.P. di Trento 30.08.1993, n. 22 e l'art. 16 della L.P. di Bolzano 03.11.1993, n. 19).

Con nota prot. n. DPN/3D/2004/17819 del 22.06.2004, avente ad oggetto "procedura di formazione ed approvazione del piano del parco", il Ministero dell'Ambiente - DGNP ha espresso l'avviso che "sia possibile procedere al perfezionamento degli atti del piano del parco" secondo lo schema allegato alla stessa nota che prevede le seguenti fasi: 1) "adozione del piano del parco" da parte del Consiglio Direttivo; 2) "deposito del piano del parco per 40 gg. presso le sedi dei comuni, delle comunità montane, della Regione Lombardia e delle province autonome"; 3) "nei 40 gg. giorni successivi presentazione delle osservazioni da inviare al Consiglio Direttivo"; 4) "nei 30 gg. successivi parere del parco sulle osservazioni e successiva trasmissione del parere e delle osservazioni al MATTM"; 5) "nei 120 gg. successivi il Ministero esamina le osservazioni e si pronuncia sulle stesse. Entro lo stesso termine, il Ministero d'intesa, per i territori di rispettiva competenza, con la Regione Lombardia e con le Province Autonome di Trento e Bolzano nonché con l'Ente parco e per le sole aree di cui alla lett. d) del comma 2 dell'art. 12 della legge 394/1991, con i comuni interessati, approva il piano del parco"; 6) "la produzione di effetti del piano consegue alla pubblicazione del D.M. di approvazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e sul Bollettino della Regione Lombardia nonché consegue - ai sensi dell'art. 16, comma 5, della legge provinciale di Bolzano n. 19 del 03.11.1993 e ai sensi dell'art. 15, ultimo comma, della legge provinciale di Trento n. 22 del 30.08.1993 - all'entrata in vigore delle leggi provinciali ivi rispettivamente previste".

⁵¹ L'avviso di deposito è stato pubblicato nel B.U.R. Lombardia n. 3 del 18.01.2006.

⁵² costituita dalla carta denominata "sistema dell'accessibilità veicolare, della fruizione e delle attrezzature del parco" e dalla carta raffigurante l'ampliamento proposto dell'area D2 a Santa Caterina Valfurva.

⁵³ costituita da un fascicolo dal titolo "Parco Nazionale dello Stelvio - Piano del parco - Analisi e valutazione delle componenti ambientali".

⁵⁴ La Rete Natura 2000 è un sistema coordinato e coerente di aree destinato alla conservazione della biodiversità sul territorio dell'Unione Europea, istituito dalla Direttiva 92/43/CEE del 21.05.1992 (Direttiva "Habitat"), recepita con D.P.R. 357/1997 integrato con D.P.R. 120/2003, al fine di garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e seminaturali e delle specie di flora e fauna

Con nota del 21.06.2012, il Consorzio, ha comunicato che il lavoro di integrazione del piano per quanto riguarda le misure di conservazione specifiche per la gestione dei siti di Natura 2000 ricadenti all'interno del territorio del Parco è nella sua fase di predisposizione finale⁵⁵.

Allo stato, il piano del parco è, pertanto, ancora in corso di formazione e non è dato prevedere i tempi per il relativo perfezionamento.

Con deliberazione del Consiglio Direttivo n. 23 del 30.09.2008 è stato adottato il regolamento del parco⁵⁶ che, peraltro, non risulta, allo stato, approvato dal Ministero vigilante.

Non risulta nemmeno adottato il piano pluriennale economico sociale⁵⁷, che, non contemplato né dal D.P.C.M. 26.11.1993 né dalle leggi della P.A. di Trento n. 22/1993 e della P.A. di Bolzano n. 19/1993, ma solo dalla L.R. Lombardia n. 12/1996, nell'ambito delle "disposizioni particolari per la regione Lombardia" di cui al titolo II della stessa legge⁵⁸, dovrebbe aver riguardo al solo territorio lombardo del parco.

selvatiche minacciate o rare a livello comunitario, ed è costituita dai siti di importanza comunitaria (S.I.C.), individuati e proposti da ognuno degli Stati membri e, d'accordo con lo stesso, selezionati dalla Commissione, a norma della procedura di cui all'art. 4, paragrafo 2, della Direttiva, che vengono successivamente designati dallo Stato membro interessato quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e comprende anche le Zone di Protezione Speciale (Z.P.S.), istituite ai sensi della Direttiva 79/409/CE (Direttiva "Uccelli"), recepita con L. 157/1992, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

⁵⁵ In proposito, nella relazione del Presidente sulla gestione relativa all'esercizio 2010 leggesi che, in mancanza di personale specializzato all'interno della struttura, "si è provveduto all'espletamento di procedure selettive per l'individuazione di specialisti in materia" e che "la procedura è stata conclusa con la stipula di tre contratti per prestazione di servizi concernenti la documentazione degli aspetti floristici e vegetazionali nel versante lombardo e, rispettivamente, nel versante bolzanino e trentino" del parco nazionale.

⁵⁶ Cfr. relazione del presidente sulla gestione allegata al consuntivo 2010.

L'art. 11 della legge quadro prevede che il regolamento del parco disciplini l'esercizio delle attività consentite e da valorizzare entro il territorio del parco, stabilisca le attività e le opere vietate per non compromettere la salvaguardia degli ambienti naturali e del paesaggio, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat, e stabilisca altresì le eventuali deroghe ai divieti suddetti.

A termini dell'art. 5, nono comma, lett. h), del D.P.C.M. 26.11.1993, spetta al Consiglio direttivo del Consorzio adottare il regolamento del Parco, "che sarà successivamente approvato dal Ministero dell'ambiente d'intesa, per le parti di rispettiva competenza con le province autonome di Trento e di Bolzano e la regione Lombardia".

⁵⁷ L'art. 14 della legge quadro prevede che nel rispetto delle finalità del parco, dei vincoli stabiliti dal piano e dal regolamento del parco, la Comunità del parco promuova le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti all'interno del parco e nei territori adiacenti e che a tal fine la Comunità del parco, avvii, contestualmente all'elaborazione del piano del parco, un piano pluriennale economico e sociale per la promozione della attività compatibili, individuando i soggetti chiamati alla realizzazione degli interventi previsti eventualmente anche attraverso accordi di programma. Tale piano, che, a termini dell'art. 10, terzo comma, della stessa legge, viene deliberato dalla Comunità del parco, previo parere vincolante del Consiglio direttivo, è approvato, ai sensi dell'art. 14, secondo comma, 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".

⁵⁸ La cit. L.R. Lombardia prevede, infatti, all'art. 17 (rubricato "Iniziativa per la promozione economica e sociale"), nell'ambito delle "disposizioni particolari per la regione Lombardia" di cui al titolo II, che la Comunità del Parco promuova le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività locali e che, a tal fine, elabori un piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività

b) Piano Anti Incendi Boschivi (A.I.B.)

La L. 21.11.2000 n. 353 ("Legge-quadro in materia di incendi boschivi") dopo aver previsto, all'art. 3, primo comma, che le regioni approvano il piano regionale per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, sulla base di linee guida e di direttive deliberate, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge, dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per il coordinamento della protezione civile, dispone, al successivo art. 8, che "per i parchi naturali e le riserve naturali dello Stato è predisposto un apposito piano dal Ministro dell'ambiente di intesa con le regioni interessate, su proposta degli enti gestori, sentito il Corpo forestale dello Stato. Detto piano costituisce un'apposita sezione del piano regionale di cui al comma 1 dell'articolo 3" (secondo comma) e che "le attività di previsione e prevenzione sono attuate dagli enti gestori delle aree naturali protette di cui ai commi 1 e 2 o, in assenza di questi, dalle province, dalle comunità montane e dai comuni, secondo le attribuzioni stabilite dalle regioni".

Il Piano di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi (Piano AIB), con validità 2011-2015, del Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio elaborato da Associazione Temporanea, cui era stato affidato il relativo incarico professionale all'esito di procedura aperta, ed approvato con deliberazione del Consiglio direttivo n. 2 del 09 febbraio 2011 è stato adottato con D.M. prot. 165 del 24 maggio 2013 (il relativo avviso è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 134 del 10.06.2013, n. 233).

compatibili, individuando i soggetti chiamati alla realizzazione degli interventi previsti eventualmente anche attraverso accordi di programma e che tale piano, sottoposto al parere obbligatorio del consiglio direttivo, da esprimersi entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di ricevimento dello stesso, sia adottato dal comitato di gestione del Parco e sia approvato con deliberazione della giunta regionale, abbia durata quadriennale e possa essere aggiornato annualmente con la stessa procedura della sua formazione. Come evidenziato retro (in nota, nel paragrafo relativo agli "organi") la Comunità del parco - cui la L. quadro demanda l'elaborazione del piano pluriennale economico sociale - è prevista, per quanto attiene al P.N.S., solo dalla cit. L.R. Lombardia e sempre nell'ambito delle "disposizioni particolari per la regione Lombardia".

c) strumenti di programmazione amministrativa

Il Consorzio non ha nominato l'organismo indipendente di valutazione, non ha redatto il piano delle performance ex art. 10, primo comma, D.Lgs. 150/2009 né la relazione sulla performance, non ha adottato il programma triennale per la trasparenza e l'integrità ex art. 11, secondo comma, del D.Lgs. 150/2009 e non ha adottato il piano triennale di prevenzione della corruzione di cui all'art. 1, ottavo comma, L. 190/2012⁵⁹.

⁵⁹ Con decreti n. 4 e n. 5 del 13 marzo 2014, il Presidente del Consorzio ha nominato, il Direttore del Parco quale Responsabile della prevenzione della corruzione, ai sensi dell'art. 1, settimo comma, della L. 190/2012, e, ai sensi dell'art. 43, primo comma, D. Lgs. 33/2013, lo stesso Direttore del Parco quale Responsabile per la Trasparenza.

6. La sorveglianza

L'art.11 della L. 31.07.2002 n. 179 ha previsto che la sorveglianza del Parco nazionale dello Stelvio sia esercitata, previa convenzione con le amministrazioni interessate, dal Corpo forestale dello Stato e, per la parte ricadente nelle province autonome di Trento e di Bolzano, dal Corpo forestale provinciale di ciascuna provincia autonoma.

Peraltro, già l'art. 11 del D.P.C.M. 26 novembre 1993, aveva previsto che la sorveglianza sul territorio Parco fosse esercitata, previa convenzione con le amministrazioni interessate, dal Corpo forestale dello Stato e, per la parte del Parco ricadente nelle province autonome di Trento e di Bolzano, dal Corpo forestale provinciale di ciascuna provincia autonoma⁶⁰e che la convenzione, che doveva definire altresì gli aspetti di dipendenza funzionale dal Consorzio del personale addetto alla sorveglianza, fosse approvata dal Ministero dell'ambiente d'intesa, per quanto riguarda il Corpo forestale dello Stato, con il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e, per quanto riguarda il Corpo forestale delle province di Trento e di Bolzano, d'intesa rispettivamente con le province autonome.

⁶⁰ L'art. 21, secondo comma, della L. 394/1991 prevede che la sorveglianza sui territori delle aree naturali protette di rilievo internazionale e nazionale sia esercitata, ai fini della stessa legge, dal Corpo forestale dello Stato ed ha demandato l'individuazione delle strutture e del personale del Corpo da dislocare presso il Ministero dell'ambiente e presso gli Enti parco, sotto la dipendenza funzionale degli stessi, secondo modalità stabilite dal decreto medesimo, ad un D.P.C.M.

In attuazione della citata disposizione legislativa, il D.P.C.M. 26 giugno 1997 ha disposto l'istituzione degli organi del coordinamento territoriale del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente.

Con sentenza n. 311 del 7-16 luglio 1999, la Corte Costituzionale adita con ricorso per conflitto di attribuzioni, ha annullato il suddetto D.P.C.M. 26 giugno 1997, nella parte in cui si riferiva al parco nazionale dello Stelvio, donde l'esigenza di riformularne i contenuti, come evidenziato nelle premesse di cui al D.P.C.M. 5 luglio 2002, che ha ridisciplinato i coordinamenti territoriali del Corpo forestale dello Stato ed ha abrogato il suddetto D.P.C.M. 26 giugno 1997.

Il suddetto D.P.C.M. 5 luglio 2002 stabilisce che presso ogni ente parco nazionale, costituito o adeguato ai sensi della L. 394/1991, e successive modificazioni ed integrazioni - i cui territori non ricadono nel perimetro di regioni a statuto speciale o province autonome - sia dislocato, ai sensi dell'art. 21 della legge medesima, un coordinamento territoriale del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente, con circoscrizione coincidente con la perimetrazione del parco stesso, che lo stesso operi con vincolo di dipendenza funzionale dall'ente parco nazionale nel rispetto dell'unitarietà di struttura ed organizzazione gerarchica del personale del Corpo forestale dello Stato, per il tramite del funzionario del Corpo forestale dello Stato preposto al coordinamento stesso e che le priorità degli interventi tecnici da attuare siano individuate sulla base di un piano operativo predisposto dall'ente parco in collaborazione con il funzionario responsabile del coordinamento territoriale del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente.

Con delibere n. 02/2011 del 25.02.2011 e n. 2/2012 del 14.03.2012 il Comitato di gestione per la regione Lombardia ha approvato gli schemi di piano operativo del C.T.A. del Corpo Forestale dello Stato relativi agli anni 2011 e 2012.

Lo schema di piano operativo relativo al 2013 è stato approvato con decreto del Presidente n. 17 del 27.05.2013.

Avuto riguardo all'esercizio della sorveglianza del Corpo forestale dello Stato la relativa convenzione, stipulata da ultimo in data 01.07.2009, è stata approvata con Decreto n. 2 del 3 gennaio 2013 del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare d'intesa con il Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.

Con decreti n. 11714 dell'11 agosto 1997 e n. 14339 del 15 ottobre 1997, il Ministro dell'Ambiente ha approvato la convenzione n. 7/28.3 del 18 febbraio 1997 e la convenzione del 6 maggio 1997 stipulate dal CPNS, rispettivamente, con la Provincia Autonoma di Bolzano -Alto Adige e con la Provincia Autonoma di Trento per la disciplina della sorveglianza, da parte dei rispettivi "Corpi forestali provinciali", delle parti del parco ricadenti nel territorio delle stesse Province Autonome.

Analogamente all'art. 3 del D.P.C.M. 05.07.2002 che, per la generalità degli enti parco, prevede che rimangono a carico del bilancio di previsione del Ministero per le politiche agricole e forestali gli oneri relativi agli assegni fissi spettanti al personale del Corpo forestale dello Stato addetti alla sorveglianza dei parchi stessi nonché al relativo armamento ed equipaggiamento, mentre "sono posti a carico degli appositi capitoli di bilancio degli enti parco gli oneri: a) per il trattamento economico di missione e lavoro straordinario del personale del Corpo forestale dello Stato; b) per la ulteriore formazione specifica del medesimo personale; c) relativi al funzionamento, manutenzione e potenziamento dei mezzi necessari per la sorveglianza, compresi i reparti a cavallo; d) relativi alla manutenzione, ordinaria e straordinaria, degli immobili adibiti a sede degli uffici del coordinamento territoriale posti all'interno del perimetro del parco, le suddette convenzioni prevedono, del pari, che rimangano a carico delle Province Autonome gli oneri relativi alle retribuzioni del personale (nonché gli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi) e le dotazioni personali (quali uniformi, oggetti di corredo ed armamento individuale, nonché apparecchi radio ricetrasmittenti), mentre siano posti a carico del bilancio del Consorzio gli oneri finanziari relativi al rimborso integrale della spesa per indennità di trasferta e per compenso di lavoro straordinario e la dotazione di reparto, comprensiva di automezzi, sci ed altri beni di uso non individuale necessari per l'espletamento del servizio.

7. L'attività e le strutture

La legge quadro indica quali scopi dell'istituzione delle aree naturali protette la conservazione delle specie animali o vegetali, la promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, l'applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali, la difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici, la promozione di attività produttive compatibili.

a) Attività di conservazione e gestione delle popolazioni faunistiche.

Nel corso degli esercizi in esame è stata dato corso all'attuazione del piano di conservazione e gestione delle popolazioni di cervo nel settore lombardo che, dopo essere stato approvato, dapprima, dal relativo Comitato di gestione e quindi, dal Consiglio Direttivo, con delibera del 14 novembre 2008, è stato, previo parere favorevole reso con nota prot. n. 15387/T-A25 del 6 maggio 2010 dall'Istituto Superiore per la Ricerca Ambientale (ISPRA) autorizzato dal Ministero dell'Ambiente, con Decreto n. 387 del 2 dicembre 2011.

Il suddetto piano prevede, fra gli obiettivi strategici, l'attività di controllo numerico della popolazione di cervo in alcune zone dell'area protetta, da attuarsi tramite prelievi selettivi (riduzione numerica delle popolazioni mediante abbattimenti con carabina)⁶¹ intesa a ridurre le elevate densità dei suddetti ungulati, causa sia di squilibri avuto riguardo alle altre componenti degli ecosistemi, per gli effetti pregiudizievoli spiegati, in particolare, sulla rinnovazione forestale e sulle dinamiche demografiche di altre specie, sia di danni cagionati alle attività agricole.

⁶¹ L'art. 11 della legge quadro, dopo aver previsto, al terzo comma, che "nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat" ed in particolare "la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali", dispone al successivo quarto comma che il regolamento del parco stabilisce altresì le eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3" e "per quanto riguarda la lettera a) del medesimo comma 3, esso prevede eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi, necessari per ricomporre squilibri ecologici accertati dall'Ente parco" che "devono avvenire per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'Ente parco ed essere attuati dal personale dell'Ente parco o da persone all'uopo espressamente autorizzate dall'Ente parco stesso".

In particolare il piano prevede, avuto riguardo all'area di "Valfurva- Sondalo", che registra una particolare concentrazione di cervi (con almeno 1300 cervi ed una densità di 12 individui per kmq (con densità nelle zone di svernamento che superano i 40 cervi per kmq), di addivenire, mediante abbattimenti selettivi, alla riduzione della concentrazione demografica degli ungulati, con l'obiettivo di ripristinare condizioni di equilibrio ecologico.

Il Comitato di gestione per la Lombardia con Deliberazione n. 6 del 22 luglio 2011, ha approvato il "Regolamento per la realizzazione delle attività di controllo numerico della popolazione di cervo dell'Unità di Gestione Valfurva - Sondalo", mediante abbattimenti con l'ausilio di personale appositamente formato (coadiuvanti)⁶², e con deliberazione n. 7 in pari data ha approvato lo studio per la valutazione di incidenza del piano.

Il piano di controllo prevedeva per l'anno 2011, l'abbattimento in via sperimentale di 100 capi; le relative operazioni svoltesi dal 16 al 21.01.2012 e dal 06 all'11.02.2012 hanno condotto all'abbattimento di n. 98 capi.

Negli esercizi in esame è proseguita l'attività di monitoraggio di diverse specie faunistiche ed in particolare il censimento degli ungulati, il monitoraggio del Gipeto barbuto, oggetto di un progetto di reintroduzione risalente al 1986⁶³, dell'Aquila reale e di altre specie della fauna ornitica, dei chiroterti, dei tetraonidi (francolino di monte, gallo cedrone, gallo forcello e pernice bianca) nonché della coturnice (della famiglia dei galliformi).

Del pari, oggetto di monitoraggio, in collaborazione con altri enti pubblici competenti per territorio in materia di tutela e di conservazione, è anche il ritorno spontaneo dei grandi predatori (orso bruno, lupo e lince).

⁶² Hanno ottenuto l'abilitazione alla figura di Coadiuvante alle attività di controllo numerico del cervo, i cacciatori in possesso della qualifica di "cacciatore esperto" che hanno seguito apposito corso e superato l'esame finale.

⁶³ Nel corso del 2011 è stato ultimato il progetto divulgativo "Bentornato Gipeto" cofinanziato dalla Fondazione Cariplo.

b) Attività di educazione ambientale e relative strutture.

Avuto riguardo alle strutture preposte ad attività di educazione, sensibilizzazione, comunicazione e fruizione, occorre segnalarne la diffusione nel territorio del Parco.

Nel versante bolzanino vi sono, infatti, 5 centri visitatori: Aquaprad nel comune di Prato allo Stelvio / Prad am Stilfserjoch, che ha come tema principale l'acqua e dispone di acquari rappresentativi del mondo dell'acqua e della fauna ittica locale, "Avimundus" nel comune di Silandro / Schlanders, dedicato all'ornitofauna del Parco, "Culturamartell" nel comune di Martello / Martell, che ha come tema principale la cultura contadina ed il paesaggio culturale, "Lahnersäge", nella frazione di Santa Gertrude/ St. Gertraud nel comune di Ultimo/ Ultental, realizzato ristrutturando una segheria veneziana e che ospita, nell'edificio adiacente alla segheria, una mostra permanente multimediale sul bosco ed il legno, e "Naturatrafoi", nel comune di Stelvio/Stilfs dedicato alle forme di vita ed alle strategie di adattamento di piante ed animali alle difficili condizioni climatiche negli habitat di alta quota.

Nel settore lombardo vi è il Centro visite Sant'Antonio Valfurva, dotato di pannelli espositivi e postazioni multimediali intesi a fornire una visione di insieme degli aspetti naturali e umani del Parco avuto riguardo alla flora ed alla fauna, al paesaggio ed alle strutture antropiche, il Giardino Botanico Alpino "Rezia" in Bormio, località Rovinaccia, che costituisce una raccolta della flora vegetante non solo nel gruppo montuoso dell'Ortles-Cevedale, dove è ubicato il Parco, ma anche sull'intero arco alpino, il Punto Informazioni Torre Alberti nel comune di Bormio ed il Punto Informazioni di Temù.

Nel settore trentino si segnala l'Area Faunistica "Runcal", nel comune di Peio, che ospita cervi e caprioli ed è dotata di un punto informativo e di un centro visite, il Centro Visite di Rabbi, in località Rabbi Fonti, dotato anche di foresteria, nonché di area espositiva dedicata alle specie faunistiche, l'Area ludico-didattica attrezzata in località Coler nello stesso comune di Rabbi, la Malga Talè nel Comune di Pejo ove è allestito un percorso tematico dedicato ai tetraonidi.

Le strutture e le aree ove sono allocati i centri visite e le strutture informative non sono di proprietà del Consorzio ma sono o concessi in comodato al Consorzio da parte delle amministrazioni comunali proprietarie, sulla base di apposite convenzioni, o

anche, secondo i casi, concessi in locazione al Consorzio da parte dei relativi proprietari (amministrazioni o privati)⁶⁴.

Negli esercizi in esame è proseguita:

- l'attività di collaborazione con il mondo della scuola attraverso laboratori didattici, escursioni guidate di scolaresche, giornate di formazione rivolte agli insegnanti;
- l'attività divulgativa attraverso le pubblicazioni sul parco (ed in particolare la versione in lingua tedesca dell'Atlante del Parco, già pubblicato in lingua italiana);
- la partecipazione ad iniziative di carattere naturalistico (contribuzione a film-festival dedicato ai documentari naturalistici, a concorso fotografico, a scalata ciclistica).

c) Attività di promozione dello sviluppo sostenibile.

Con deliberazione del Consiglio Direttivo n. 17 del 15 marzo 2002, è stato approvato il regolamento per la concessione di contributi ed altri benefici economici ad enti, associazioni, privati, ecc. per interventi, opere, iniziative e attività produttive e di servizio nei settori compatibili con le finalità dell'Ente Parco, di cui agli artt. 1 e 7 della Legge 394/91.

In proposito, si segnala la concessione di finanziamenti per interventi di restauro ambientale, al fine della salvaguardia e della conservazione dei valori antropologici, storici e architettonici e del paesaggio.

La seguente tabella evidenzia l'andamento delle domande di contributi per restauri ambientali e dell'ammontare degli importi impegnati e pagati a detto titolo, distinti per Comitato di gestione.⁶⁵

⁶⁴ Come risulta, infatti, dall'elenco descrittivo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare dell'Ente, il CPNS è proprietario di un solo immobile, sito in Val Canè, località Cortebona nel comune di Vione, da adibire a foresteria, acquistato nel 2003.

⁶⁵ La tabella si diparte dall'analoga tabella di cui a pag. 31 della Relazione del Presidente sulla gestione 2012 per l'esigenza di apportarvi le correzioni ed integrazioni scaturenti dal confronto fra la suddetta tabella e le risultanze del rendiconto finanziario, ove i suddetti contributi risultano allocati sotto tre diversi capitoli e precisamente:

CONTRIBUTI PER RESTAURI AMBIENTALI											
	CO.GE.LO.			CO.GE.BZ.			CO.GE.TN.			TOTALE CPNS	
	nd	imp.	pagato*	nd	imp.	pagato*	nd	imp.	pagato*	imp.	pagato*
2010	18	39.943	47.993	52	129.213	136.411	3	75.000	10.000	244.156	194.404
2011	15	35.576	36.922	73	138.573	161.590	4	179.800	20.000	353.948	218.512
2012	20	41.747	32.493	58	149.005	149.005	4	196.000	3.000	386.752	184.498

nd = numero domande.

(*) ammontare complessivo dei pagamenti effettuato sia in c/ competenza sia in c/ residui.

d) Indennizzi dei danni da fauna selvatica.

L'art. 15 della L. 394/1991 prevede al terzo comma che l'Ente parco sia tenuto a indennizzare i danni provocati dalla fauna selvatica del parco e, al quarto comma, che il regolamento del parco stabilisca le modalità per la liquidazione e la corresponsione degli indennizzi, da corrisondersi entro novanta giorni dal verificarsi del nocumento.

Nel periodo in esame gli impegni per indennizzi per danni provocati dalla fauna selvatica hanno avuto l'andamento risultante dalla seguente tabella⁶⁶.

(importi in unità di euro)

INDENNIZZI DANNI DA FAUNA SELVATICA					
	2010	2011	var.%	2012	var.%
indennizzi danni fauna	124.527	136.213	9,38	125.444	-7,91

avuto riguardo ai contributi liquidati dal Comitato di gestione per la Lombardia al cap. 4130.2 ("contributi a privati per interventi di conservazione del patrimonio edilizio esistente");
avuto riguardo ai contributi liquidati dal Comitato di gestione per la P.A. di Bolzano al cap. 4270.3 ("interventi di miglioramento ambientale non eseguiti in economia diretta");
avuto riguardo ai contributi liquidati dal Comitato di gestione per la P.A. di Trento al cap. 4135.4 ("contributi a enti pubblici per interventi di manutenzione straordinaria del territorio").
Come evidenziato nella suddetta relazione del Presidente sulla gestione diverse sono le procedure di erogazione nel settore lombardo, bolzanino e trentino; con riferimento a questo ultimo, inoltre, allo stato vengono concessi contributi solo a enti pubblici e non anche a privati.

⁶⁶ Nella relazione del Presidente sulla gestione si evidenzia come fra i danni risarciti dal Parco non siano compresi i danni provocati alla zootecnia per lo sbramamento di animali domestici da parte dei grandi predatori, quali orso bruno e lupo, durante il periodo estivo di monticazione sugli alpeggi, o ad alveari, che vengono risarciti direttamente dalle Province Autonome di Bolzano e di Trento attingendo ai fondi dei rispettivi bilanci provinciali.