

sviluppo ⁷. La suindicata suddivisione in aree, che non rappresenta una rigida ripartizione in zone omogenee con statiche delimitazioni delle differenti funzioni di uso, va attuata - ad avviso della Corte dei conti - in modo da creare fra esse delle interazioni che da un lato agiscano positivamente sugli obiettivi di conservazione e tutela delle riserve integrali e generali orientate attraendo interesse e valorizzazione dei luoghi e delle attività circostanti e dall'altro promuovano un miglioramento delle condizioni di vita esistente nelle aree più esterne, attraverso la realizzazione di servizi e infrastrutture e la valorizzazione delle attività artigianali, del turismo, dell'agriturismo e di forme di attività agrosilvopastorali condotte con tecniche più innovative.

Circa l'efficacia del piano, esso si presenta come uno strumento polifunzionale, possedendo al contempo carattere programmatico, precettivo ed attuativo: infatti sostituisce le altre forme di pianificazione territoriale (urbanistica, paesistica, piani di bacino di cui alla L. 123/89); ha effetto di dichiarazione di pubblico interesse, di urgenza ed indifferibilità per gli interventi previsti; ha inoltre valore immediatamente vincolante, sia nei confronti dell'amministrazione che dei privati, con riguardo all'imposizione di vincoli e destinazioni d'uso pubblico o privato dei beni ivi compresi. ⁸

⁷ - In tal modo la legge quadro delinea una "polifunzionalità" del parco, per così dire "orientata"; nel senso che tra le diverse funzioni dell'area protetta esiste una gerarchia ed un ordine: primaria, è la funzione di conservazione dell'ecosistema, mentre le altre funzioni, benché esistenti, debbono con questa coordinarsi.

⁸ - Una valutazione definitiva e compiuta non appare ancora possibile. Occorrerà la pratica redazione dei piani dei parchi per stabilire se saranno in grado di assemblare i diversi livelli di pianificazione in un processo organico e coordinato oppure se costituiranno l'ennesimo livello di pianificazione territoriale slegato dal contesto in cui si situa malgrado la sua valenza generale.

Pertanto, siffatta efficacia conformativa del piano non è condivisa dagli esperti di pianificazione dei parchi nazionali, secondo i quali i piani dei parchi debbono "dialogare" con il contesto pianificatorio territoriale in cui si inseriscono, adoperando il metodo della concertazione. Inoltre un quesito importante, anche dal punto di vista giuridico, al quale solo la prassi potrà dare risposta, è se il Piano del parco sostituisca tutti i livelli di pianificazione nel senso che le previsioni del Piano sostituiscono solo le previsioni di medesima natura esistenti all'interno di un altro tipo di piano (in materia tale che, ad esempio, in assenza di previsioni specifiche in materia di tutela idrogeologica all'interno del piano del parco si debbono applicare le corrispondenti previsioni del piano di bacino esistente); oppure il piano sostituisce tutti i livelli di pianificazione, nel senso che dal momento in cui è istituito un parco nazionale occorrerà far riferimento esclusivamente alle previsioni del piano

In merito all'iter di formazione si noti che spetta alle regioni, sentiti gli enti locali, adottare il piano predisposto dall'Ente parco in base alle finalità fissate nella legge quadro e successivamente approvarlo. Peraltro si tratta di una procedura estremamente complessa e caratterizzata dalla fissazione di scadenze brevi, con la previsione di ampi poteri sostitutivi dei soggetti competenti, nel caso di inosservanza dei tempi assegnati ⁹.

del Parco per qualsiasi tipo di disciplina pianificatoria (in maniera tale che, ad esempio, in assenza di previsioni in materia di tutela idrologica all'interno del Piano del Parco, si deve ritenere assente qualsiasi forma di tutela di settore nell'area). In ogni caso perplessità suscita il testo in esame sotto il profilo del coordinamento delle competenze con le potestà pubbliche relativi a settori interferenti, là dove dispone che "Il piano del parco sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione". Ciò soprattutto ove si consideri che la Corte Costituzionale, paventando l'inclusione nelle attribuzioni dei parchi di competenze che interessano altri settori, aveva manifestato la propria intenzione di "...controllare se gli elastici confini che caratterizzano la protezione della natura non costituiscono un pretesto per dare a questa materia un significato troppo estensivo, tale da travolgere il significato degli interessi sottesi alle altre competenze con quelle interferenti (urbanistica, agricoltura, ecc.)" (Sentenza n. 1029 del 27 ottobre - 15 novembre 1988).

⁹ - 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 inoltro 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.

3.2 - Contestualmente all'approvazione del piano da parte della regione o al massimo entro sei mesi, l'Ente parco è tenuto ad adottare il regolamento, che contiene "la disciplina attuativa" del piano stesso, regolando le attività consentite e dettando divieti assoluti o relativi con riferimento alla distinzione delle varie aree operata in sede di pianificazione (art. 11). Il suo contenuto investe tutte le attività non solo di rilevanza urbanistica, ma anche economica, sociale, di ricerca scientifica e sanitaria, fatti salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, da esercitarsi secondo le consuetudini. Anche il regolamento è dotato di valore precettivo e, una volta scaduto il termine per l'adeguamento dei regolamenti comunali interessati dalle sue disposizioni, prevale su questi ultimi.

3.3 - Come si è detto, la legge 394 ha cercato di trasformare il parco in un'occasione di incremento delle potenzialità economiche della collettività insediata nell'area interessata, sia pure in subordine rispetto allo scopo di conservazione e promozione dell'ambiente naturale. A tal fine, ha introdotto il piano pluriennale economico e sociale (P.P.E.S.) volto alla promozione delle attività compatibili che, elaborato dalla Comunità del parco, "previa motivata valutazione" del Consiglio direttivo, è approvato dalla regione (art. 14).

Si tratta di uno strumento subordinato al piano del parco ed al suo regolamento che si configura come un programma di sviluppo di carattere composito, potendo contenere elementi circa la concessione di sovvenzioni a privati ed enti locali; la predisposizione di opere e servizi di carattere turistico - naturalistico, da gestire in proprio o mediante concessione a terzi, sulla base di apposite convenzioni; l'agevolazione di attività artigianali, agro-silvo-pastorali culturali, turistiche, ecc. Inoltre il piano deve includere appositi interventi per favorire l'occupazione giovanile ed il volontariato: tra questi la stessa legge individua l'organizzazione ad opera dell'Ente parco, d'intesa con le regioni interessate, di speciali corsi di formazione per il conseguimento del titolo di guida del parco.

3.4 - 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 tra le disposizioni del piano ed il regolamento ed il contenuto del provvedimento che si intende adottare. 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.

4. - Considerazioni conclusive sui profili funzionali

4.1 La suindicata disciplina normativa afferente i prefati strumenti di pianificazione trova un limite nella estrema difficoltà della sua pratica attuazione.

Ciò dipende, per il piano, dalla estrema complessità del suo contenuto che, oltre a stabilire "gli indirizzi ed i criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere" deve provvedere al coordinamento degli interessi più propriamente urbanistici e paesaggistici con le finalità proprie del parco che, pur essendo prioritarie, non sono esclusive dovendo concorrere ed armonizzarsi, in alcune zone, con altri interessi di cui sono titolari gli enti territoriali.

Siffatti interessi, proprio perché intestati ad altre figure soggettive, devono essere raccolti, definiti, comparati e composti in un quadro di prevalenza o di coesistenza nell'ambito della pianificazione "de qua", la quale – diversamente opinando – non potrebbe "sostituire ad ogni livello i piani paesaggistici, territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione" (art. 12, comma 7, legge n. 394/1991).

Tutto ciò, se sotto il profilo procedurale implica l'adozione di strumenti organizzativi di raccordo, di coordinamento e di concertazione con gli enti territoriali interessati, sotto il profilo funzionale sottolinea l'esigenza che il processo pianificatorio "de quo" sussuma tra i propri contenuti l'assetto degli interessi rappresentati nei piani sostituiti.

Ma oltre alla complessità del contenuto, rende difficile pervenire ad una pianificazione territoriale che abbia la suindicata valenza giuridica anche l'articolato modulo procedimentale previsto che, pur nella sua apparente linearità, si appalesa, sul piano attuativo, macchinoso e lento.

A ciò aggiungasi che, nonostante sia ampiamente decorso il termine massimo di 24 mesi previsti dalla citata legge quadro per il perfezionamento del piano, non si è proceduto alla fase sostitutiva intermedia – normativamente prevista – gestita da un commissario "ad acta" e da un comitato rappresentativo (del Ministro dell'Ambiente, delle regioni e delle

province autonome) dopo il cui esito negativo si passa alla decisione definitiva del Consiglio dei ministri. (amplius vedi nota n. 9)

Va infine rilevato che il ritardo nell'emanazione del P.P.E.S. proprio per le sue finalità può alimentare conflitti e tensioni sociali nell'ambito di territorio del parco.

E' indubbio che vincoli e divieti allo svolgimento di determinate attività, introdotti a tutela delle condizioni ambientali, provocano in concreto notevole diminuzione delle possibilità produttive intrinseche all'ambito soggetto a regime differenziato di protezione, generando rapporti conflittuali a livello delle comunità tradizionalmente impegnate nella gestione del territorio.

La giusta conciliazione tra le attese di sviluppo ed il rispetto delle esigenze di tutela dovrebbe essere assicurata attraverso il piano "de quo" che è inteso a promuovere l'attenta utilizzazione delle risorse naturali, orientando gradualmente attività umane e sviluppo in modo tale da armonizzare la crescita economica e sociale della popolazione coinvolta con l'obiettivo di un elevato grado di protezione ambientale.

Orbene, il ritardo nell'emanazione del suindicato atto di pianificazione economica e sociale può rendere difficile la coesistenza dell'ente con le comunità locali, con le quali è invece necessario instaurare un rapporto di dialogo al fine di acquisire in una procedura aperta di consultazione, le varie ragioni di opposizione manifestate, le condizioni di adesione individuate, nonché le osservazioni formulate, così da elaborare proposte funzionali alla migliore e più razionale gestione operativa del patrimonio naturale.

Tutto ciò al fine di promuovere una fase di negoziazione e di ricerca del consenso delle popolazioni residenti per impostare ipotesi di soluzione di fronte alle ricorrenti ragioni di dissenso che sono insorte ed insorgono con riguardo all'uso di risorse naturali o sono scaturite da un'inadeguata conoscenza degli interventi gestionali eventualmente programmati.

Un'ultima notazione 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.

5. - Modifica normativa ed interrelazione fra il piano del parco ed il P.E.S. - Ipotesi di esemplificazione sul piano attuativo delle procedure di approvazione del piano del parco, del P.P.E.S. e del regolamento.

5.1 Il momento iniziale della procedura di approvazione del piano del Parco, che si sviluppa attraverso un itinerario mirante alla ricerca del consenso dei vari soggetti interessati, è costituito dalla predisposizione del piano ad opera dell'Ente Parco entro 18 mesi, come precisa la legge 9 dicembre 1998, n. 426, dalla costituzione dei suoi organi.

La predisposizione del piano era prevista dalla legge cornice di competenza unicamente del Consiglio Direttivo; la Comunità del Parco ne rimaneva estranea potendo solo esprimere il proprio parere una volta che il piano fosse stato redatto.

Con l'entrata in vigore della legge n. 426 del 1998, il ruolo della Comunità muta radicalmente prendendo essa parte - come recita il nuovo testo del 3 comma dell'art. 12 della legge 394 del 1991 - "alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano del parco indicati dal Consiglio Direttivo del Parco ed esprimendo, inoltre, il proprio parere sul piano stesso"¹⁰.

Detta disposizione se correlata a quanto prescritto dall'art. 11 bis il quale recita che "il Consiglio Direttivo del Parco e la Comunità del Parco elaborano contestualmente e attraverso reciproche consultazioni", il piano del Parco e il piano pluriennale economico e sociale, induce ad alcune considerazioni.

Innanzitutto la posizione dei due organi del Parco in relazione alle diverse competenze, ben ravvisabili nell'impianto originario della legge quadro, appare molto meno marcata.

¹⁰ - Questa nuova disposizione potrebbe rimettere in discussione quanto sinora è stato faticosamente raggiunto - considerato che da circa 12 anni dall'entrata in vigore dalla legge quadro un solo piano risulta approvato - fra le contrapposte volontà presenti nel consiglio direttivo, di conservazione della natura da una parte e di valorizzazione del territorio dall'altra.

La legge 9 dicembre 1998, n. 426, attribuisce, infatti, un nuovo ruolo alla Comunità del Parco, sia nel condizionare la formazione del piano di organizzazione del territorio di competenza del Consiglio Direttivo, sia nell'attribuire maggiore effettività al piano socio-economico nel sistema di pianificazione dell'area predetta²², sia anche nel riconoscere alla Comunità, ai sensi del 5° comma dell'art. 1, il potere di promuovere "i patti territoriali" - di cui all'art. 2, comma 203 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 - al fine di concorrere alla politica di sviluppo locale attraverso una programmazione negoziata.

Da tutto ciò emerge un potenziamento dei poteri locali con conseguente erosione a favore della Comunità del Parco dei poteri del Consiglio Direttivo che non è più il "dominus" della pianificazione dell'area protetta; la qualcosa può determinare, di fatto, un affievolimento delle finalità di conservazione della natura che, nel delicato equilibrio di competenze creato dalla legge cornice, spetta al piano del parco perseguire.

In sostanza, per effetto della nuova legge si attua - almeno in teoria - una integrazione fra piano territoriale e piano socio-economico quale risultato delle reciproche consultazioni fra i due organi competenti, sicchè i due piani, pur rimanendo formalmente distinti, finiscono per diventare simbiotici.

A questo punto, considerato che i suindicati organi sono titolari di poteri in relazione ad entrambi i piani, qualche dubbio può sorgere in ordine alla validità della distinzione tra piano territoriale e piano socio-economico, e ciò soprattutto se si consideri che in una area protetta il quadro di pianificazione territoriale ed economica deve essere unitario se si vuole realizzare il coordinamento tra conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale.

5.2 La tutela dei valori naturali ed ambientali, viene realizzata in base alla disciplina vigente attraverso l'osservanza di procedure di cooperazione e

²² - Non più oggetto del parere vincolante del Consiglio Direttivo bensì di una imprecisata "motivata valutazione".

d'intesa che, preannunciate nell'art. 1, comma 5 della citata legge quadro, hanno avuto svolgimenti puntuali in altre disposizioni, e ciò perché l'esercizio dei poteri attinenti alla protezione della natura involge ambiti oggettivi caratterizzati da un complesso intreccio di competenze.

L'attuazione della pianificazione avviene attraverso la sostanziale garanzia di un procedimento di elaborazione caratterizzato dal principio del contraddittorio tra il singolo interessato e la P.A. in modo da consentire un reale momento di confronto tra interesse pubblico e privato nella comune ricerca di un equilibrio ottimale, e, insieme, attraverso il riconoscimento della partecipazione, in fasi diverse dell'iter operativo e con scadenze temporali precise, dell'ente parco che elabora il piano, dei comuni cointeressati alla disciplina pianificatoria delle aree di promozione economica e sociale e della regione che adotta e approva lo strumento.

Ne deriva - come già rilevato - un modulo procedimentale complesso che si pone in contraddizione con il principio dell'efficienza dell'azione amministrativa per essere caratterizzato da difficoltà operative implicanti tempi sicuramente lunghi, anche se preordinati alla garanzia di un corretto coordinamento dei diversi interessi pubblici coinvolti, attuata attraverso una estensione delle forme di partecipazione o di interventi del procedimento. Ciò presenta, tra l'altro, il rischio che il piano, nel momento in cui giunge ad approvazione, possa evidenziare una carenza di corrispondenza tra le scelte effettuate e le esigenze sopraggiunte.

Il procedimento di approvazione del piano, pur nella sua apparente linearità, si appalesa, pertanto, in sede attuativa macchinoso e lento; prova ne è che ad oltre dodici anni della entrata in vigore della legge quadro sulle aree protette, su ventuno parchi nazionali esistenti solo uno - come si è già anticipato nella nota n. 10 - ha completato con l'atto approvativo della regione il suo procedimento di formazione così come un solo piano economico e sociale risulta approvato dal suindicato ente territoriale e tale inadempienza va sottolineata in ragione della rilevanza essenziale dei suindicati atti programmatori.

Di fronte ai siffatti tempi lunghi che si prevede si protrarranno ancora la Corte ritiene che sia opportuna, al fine di imprimere una più intensa dinamica al coordinamento degli interessi coinvolti dalla pianificazione, l'adozione del modulo procedimentale convenzionale - tipo quello della conferenza di servizi (previsto dall'art. 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 9 e seguenti della legge 24 novembre 2000 n. 340) - quale strumento idoneo a facilitare e rendere effettiva la cooperazione in vista degli obiettivi comuni imposti dalla legge quadro.¹²

Infatti detta figura organizzatoria, da attivare dopo l'acquisizione delle osservazioni scritte presentate ai sensi dell'art. 12, 4° comma della legge 394 del 1991, attraverso la contestuale partecipazione delle amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti dall'adottando piano, meglio risponde all'esigenza non solo di accelerare i tempi del procedimento rendendo contestuali le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione, ma anche alla possibilità di consentire dialogo e reciproca interlocuzione senza, peraltro, modificare le competenze in ordine ai singoli atti del procedimento (pareri, intese) ed al provvedimento finale.

Ciò è reso più evidente dalla circostanza che l'istituto della conferenza dei servizi, concepito quale semplice sede di valutazione congiunta e contestuale di interessi pubblici, si è evoluto con la nuova disciplina della legge n. 340 del 2000 verso un modello di semplificazione dell'azione amministrativa ispirato al raggiungimento in ogni caso del risultato, stante l'obbligo di concludere il procedimento.

Un analogo procedimento di semplificazione amministrativa potrebbe essere adottata per l'approvazione del P.P.E.S. e del regolamento.

¹² - La disciplina originariamente dettata dall'art. 14, legge n. 241 del 1990 è stata, invero, modificata dapprima ad opera dell'art. 2 della legge n. 537 del 1993, poi dall'art. 3-bis del d.l. n. 163 del 1995 (convertito in legge n. 273 del 1995), in seguito ancora dall'art. 17 della legge n. 127 del 1997 (cui si deve pure l'inclusione nella l. 241 del 1990 dei successivi artt. 14-bis, 14-ter, e 14-quater), a sua volta emendato dall'art. 2 della legge n. 191 del 1998, ed infine dalla legge n. 340 del 2000 (artt. da 9 a 12).

6. - Mezzi finanziari

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 sia costituita dal contributo statale sul quale finisce per gravare la 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 rispetto al contributo statale in misura molto esigua,

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 turisti) e quindi la politica delle tariffe d'uso è un mezzo per ricercare l'equità nel finanziare tale attività, spostando 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".

6.2 In ordine alle procedure di finanziamento, sembra opportuno segnalare che con legge 28 dicembre 1995, n. 549 (misure di razionalizzazione della finanza pubblica) art. 1, commi 40 e 41 gli importi dei contributi dello Stato in favore di enti istituiti ed altri organismi di cui alla tab. B 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 commissioni parlamentari.

Successivamente con il comma 5 dell'art. 47 della legge 449 del 1997, collegata alla manovra finanziaria per il 1998, è stata apportata una modifica in merito alla periodicità delle erogazioni finanziarie assegnate in favore degli enti parco, stabilendo che in attesa del decreto di riparto le rate trimestrali sono computate con riferimento all'80% dell'assegnazione dell'anno precedente.

Nessun elemento viene indicato dalla norma per contenere in qualche modo la valutazione discrezionale sottesa alla ripartizione, la qual cosa nel passato è stata fonte di contestazioni.

Ciò premesso, deve rilevarsi che con decreto interministeriale (Ambiente, Tesoro, Bilancio e Programmazione economica) in data 2 febbraio 1998 l'importo complessivo di Lire 86 miliardi previsto per i parchi (al netto di 86 milioni destinati - previo accordo intervenuto tra il Ministero dell'Ambiente ed i Presidente degli enti parco nazionali - al parco Nazionale dei Monti Sibillini il cui territorio era stato colpito da eventi sismici del 1997), è stato ripartito secondo i seguenti criteri:

- una quota fissa di 630 milioni per ciascun parco;
- la parte rimanente, pari a 74,430 miliardi è stata così suddivisa: il 10 per cento in base alla popolazione; il 4 per cento in base ai comuni interessati; il 33 per cento in base al personale in organico; il 43 per cento in base allo stanziamento dei contributi ordinari per il 1997.

In parte diversi sono i criteri di ripartizione dello stanziamento destinato nell'anno finanziario 1999 ai parchi nazionali, che, oltre a diminuire al 30% il parametro rapportato allo stanziamento dei contributi ordinari 1998, hanno previsto due nuovi parametri:

- 8% in base ai criteri di incremento valutati secondo le necessità economiche degli enti parco;
- 5% in base al personale dei Coordinamenti Territoriali Ambiente, dislocati presso ogni parco.

Successivamente il decreto interministeriale del 3 maggio 2000, nel confermare i parametri di ripartizione relativi al precedente esercizio, ha integrato, in adesione ai pareri espressi dalle Commissioni parlamentari, gli stessi con un parametro di efficienza gestionale che opera sulla base delle giacenze di tesoreria, prevedendo decrementi fino al 5% del contributo assegnato per l'anno 2000 agli Enti parco che avessero registrato giacenze di tesoreria superiori a tre volte l'ammontare del riparto 1999.

Nell'esercizio 2001, al fine di dare corpo a criteri oggettivi che potessero da un lato misurare la capacità produttiva degli Enti parco e dall'altra dare inizio ad una politica di spesa economica che fosse di qualità anche in relazione alle elevate risorse di bilancio in conto residui presenti presso le tesorerie dello Stato, il Ministro dell'Ambiente di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze con decreto interministeriale 14 novembre 2001 ha articolato il contributo finanziario in due diverse componenti, una fissa relativa ai costi di funzionamento e l'altra variabile, relativa alla capacità di spesa degli Enti.

Il primo componente a carattere fisso è stato denominato:

VALUTAZIONE DEL COSTO DI FUNZIONAMENTO e comprende:

- 1) - **Personale**, calcolato in base alle piante organiche approvate, qualora per l'anno 2001 si preveda l'intera copertura dei posti ancora disponibili, oppure in base alle previsioni di bilancio 2001;
- 2) - **Coordinamento territoriale ambiente**, secondo le previsioni del D.P.C.M. vigente in materia;
- 3) - **Organi**, calcolato sulla base dei compensi previsti dai relativi Decreti, e stimando un numero congruo di riunioni di Consiglio direttivo, Giunta Esecutiva e Collegio dei Revisori dei Conti;
- 4) - **Quota fissa**, tendente a coprire i costi fissi di consumi e servizi;
- 5) - **Comuni**, calcolato sulla base del numero dei Comuni aventi una quota del territorio all'interno dell'area protetta pari o superiore al 50% della superficie comunale totale.

Il secondo componente a carattere variabile è stato denominato:

VALUTAZIONE DEL POTENZIALE DI SPESA PER INVESTIMENTI

- 1) - **Capacità di spesa per investimenti**, calcolato sulla base del rapporto tra fondi complessivamente disponibili, somme impegnate e somme effettivamente erogate.
- 2) - **Attivazione di strumenti di pianificazione e programmazione**, calcolato come "bonus" pari a 350 milioni per gli enti che hanno approvato il Piano del Parco oltre ad ulteriori 350 milioni per gli Enti che hanno approvato il Piano Economico e sociale con la previsione di raddoppiare i citati importi qualora la Regione abbia adottato i relativi atti.
- 3) - **Capacità di autofinanziamento**, calcolato come un "bonus" pari al 100% in base agli importi accertati nell'anno 1999, e ciò riferito all'art. 16 della Legge n. 394/1991, lett. e), f), h), i).