

La legge 6 dicembre 1991 n. 394, legge quadro sulle aree protette ha rappresentato una svolta nella politica ambientale in Italia. Di gestazione travagliata — dopo un primo disegno di legge risalente al 1964 bocciato dal Parlamento — viene approvata, con un percorso facilitato senza andare al voto dell'aula, su delega del Parlamento, dalla Commissione Ambiente. Indubbio frutto di mediazioni segna però un fondamentale cambiamento culturale riassumibile con il passaggio dal concetto di *parco-isola* sul territorio a quello di *parco-territorio*.

Essa ha infatti fornito un quadro normativo e organizzativo unitario di riferimento per la creazione di un sistema organico delle aree protette nel nostro paese, "*... al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese.*", come recita l'art. 1 "Finalità e ambito della legge". E' da sottolineare l'accento posto sul principio di *valorizzazione* del territorio protetto, di pari importanza rispetto alla *conservazione tout court*.

Per il raggiungimento delle proprie finalità la Legge quadro ha previsto una serie coordinata di strumenti: la "Carta della Natura" (art. 3 c. 3), per l'identificazione delle aree di maggior pregio naturalistico e dei profili di vulnerabilità territoriale; le "Linee fondamentali di assetto del territorio" (art. 3 c. 2), di indirizzo per la redazione degli strumenti di programmazione e pianificazione di ogni livello territoriale; un sistema di classificazione delle aree protette (art. 2); un "Elenco ufficiale delle aree protette" (art. 3 c. 4; art. 5, c. 2, *aggiornamento*; art. 5 c. 3, *finanziamenti*).

Ha inoltre fornito criteri di uniformazione della legislazione regionale al nuovo quadro nazionale ed ha previsto l'istituzione di nuovi parchi nazionali, individuando anche le aree di reperimento, terrestri e marine, per le future istituzioni.

Si sono così poste finalmente le basi per procedere in modo organico alla istituzione delle aree protette e al loro funzionamento: a quattordici anni dalla sua emanazione si sono raggiunti importanti risultati quantitativi arrivando a tutelare circa il 10 % del territorio italiano, comprendendone ad oggi quasi tutti gli ambiti più sensibili.

Dal confronto dei sei Elenchi Ufficiali delle aree protette nazionali pubblicati (1° Elenco e cinque aggiornamenti) emerge un aumento graduale e continuo della superficie protetta.

Dal quinto ed ultimo Aggiornamento del 2003 risulta che circa il 9,71% del territorio nazionale è tutelato da 772 aree protette, contro le 445 del Primo Elenco del 1993, per un totale di circa 2.911.852 ettari di superficie a terra e circa 2.820.673 ettari a mare: 22 parchi nazionali, 146 riserve naturali statali, 20 aree marine protette, 105 parchi naturali regionali, 335 riserve naturali regionali, 144 altre aree protette di diversa classificazione e denominazione.

Successivamente alla pubblicazione del V Aggiornamento è stato istituito un altro parco nazionale (Alta Murgia) ed un'altra area marina protetta (Plemmirio), portando così il numero totale delle aree protette a 774.

1. PARCHI NAZIONALI

Fino all'entrata in vigore della 394/91, esistevano i parchi nazionali storici - Gran Paradiso (1922), d'Abruzzo (1923), Circeo (1934), Stelvio (1935) - quello della Calabria istituito nel 1968 (attualmente inglobato nel Parco nazionale della Sila), e successivamente erano stati solo individuati sei nuovi parchi: Arcipelago Toscano, Foreste Casentinesi, Dolomiti Bellunesi, Val Grande, Aspromonte, Golfo di Orosei e Gennargentu.

La 394/91 ha istituito i parchi del Cilento e Vallo di Diano, del Gargano, del Gran Sasso e Monti della Laga, della Majella, della Val Grande e del Vesuvio.

Le leggi 344/97 e 426/98, di modifica ed innovazione della legge quadro, hanno individuato sei nuovi parchi: Parco Nazionale delle Cinque terre (344/97), Parco Nazionale dell'Asinara (344/97), Parco Nazionale delle Sila (344/97), Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano (344/97), Parco Nazionale dell'Alta Murgia (426/98), Parco Nazionale della Val d'Agri e Lagonegrese (426/98).

Di questi, sono stato istituiti, quello delle Cinque Terre, con D.P.R. del 6 ottobre 1999, quello dell'Appennino Tosco-Emiliano con D.P.R. 21 maggio 2001, quello della Sila con D.P.R. 14 novembre 2002, quello dell'Asinara con D.P.R. 3 ottobre 2002 e quello dell'Alta Murgia con D.P.R. 10 marzo 2004 (G. U. 1° luglio 2004).

E' in stato di definizione l'iter istitutivo del Parco nazionale della Val d'Agri e Lagonegrese (ora denominato dell'Appennino lucano-Val d'Agri-Lagonegrese) ed è in fase di pubblicazione il decreto di istituzione dell'Ente parco nazionale del Circeo, adeguando in tal modo tale parco storico alle previsioni della legge 6 dicembre 1991 n. 394, come

stabilito dall'art. 12 della legge 31 luglio 2002 n. 179 contenente "Disposizioni in campo ambientale".

Il procedimento delineato dalla legge 394/91 per l'istituzione dei parchi nazionali ha quale presupposto l'indicazione legislativa dell'area meritevole di tutela ambientale e quale atto finale l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica che definisce cartograficamente il territorio protetto, ne stabilisce la disciplina di tutela, istituendo al contempo l'Ente di gestione.

Per addivenire alla conclusione del procedimento la norma attribuisce un rilievo di primo piano all'Ente Regione che partecipa alle scelte esprimendo la propria intesa, come innovato dalla legge 426/98, art. 2 comma 23, e prevede come necessario il coinvolgimento degli Enti e delle Amministrazioni locali che trova la sua formale espressione nel parere della Conferenza Unificata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 77 comma 2 del Dec. Legisl. 112/98).

Certo, non si può non rilevare che l'applicazione della legge quadro sia avvenuta ed avvenga con ritardi e inadempienze, ma questo, seppure elemento negativo non trascurabile, a fronte di un disegno complessivo certamente ambizioso, non deve impedire di sottolineare il forte impulso e la nuova attenzione che essa ha prodotto nel campo della tutela ambientale ed i risultati comunque già raggiunti. Deve inoltre evidenziarsi come, proprio dalle esperienze maturate negli anni di vigenza della legge 394/91, nel confronto con gli Enti territoriali e nella volontà di determinare le più produttive forme di gestione del territorio che contemperino le esigenze di conservazione con quelle di uno sviluppo socio-economico di tipo compatibile, sono derivate importanti innovazioni introdotte dalle leggi n. 344 dell'8 ottobre 1997 e n. 426 del 9 dicembre 1998, sia per quanto riguarda il procedimento di istituzione dei parchi - con la previsione del più ampio coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali attraverso gli strumenti dell'intesa e delle consultazioni, per il rispetto delle specificità e delle autonomie locali - sia nel concetto stesso di "area protetta".

1.1 Strumenti di gestione

La legge 394/91 ha definito gli organismi (Ente Parco, Comunità del Parco) e i criteri di gestione (Piano, Regolamento, Piano Pluriennale Economico Sociale) dei parchi nazionali. Tra i ritardi più gravi di applicazione della legge, che hanno certamente rallentato l'operatività dei Parchi, è il fatto che, allo stato attuale, la gran parte degli Enti Parco Nazionali non si siano ancora dotati di tali fondamentali strumenti di gestione, anche se oggi si può rilevare che la gran parte ha completato la predisposizione di detti strumenti programmatici i quali sono all'esame delle Regioni territorialmente interessate.

Occorre precisare infatti che la legge delinea un procedimento alquanto complesso che prevede, successivamente all'adozione degli strumenti da parte dell'Ente Parco, a seguito del parere espresso dalla Comunità del parco, l'adozione da parte della Regione con conseguente attivazione della procedura di pubblicità, osservazioni e deduzioni propedeutica alla definitiva approvazione regionale.

Piani

E' vigente il Piano del Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi dal 15.11. 2000.

9 Enti Parco hanno completato, da tempo o più recentemente, la procedura di competenza e hanno trasmesso gli atti alle Regioni: Aspromonte, Gran Sasso e Monti della Laga, Maiella, Foreste Casentinesi, Cilento e Vallo di Diano, Monti Sibillini, Cinque Terre, Val Grande e Vesuvio.

In 6 casi le Regioni hanno adottato i piani: Gran Sasso e Monti della Laga, Maiella, Foreste Casentinesi, Cilento e Vallo di Diano, Cinque Terre e Val Grande.

Bisogna rilevare in molti casi ritardi anche gravi da parte delle Regioni ad attivare o a portare a termine la propria procedura. Sono da evidenziarsi i casi del Gran Sasso e della Maiella, trasmessi alla Regione Abruzzo nel 1999 e adottati rispettivamente solo nel maggio 2004 e nel gennaio 2005; quello dei Monti Sibillini trasmesso alle Regioni Marche ed Umbria nel 2003 e non ancora adottato; quello della Val Grande, adottato dalla Regione Piemonte già nel 1999, per il quale la stessa Regione ha richiesto chiarimenti al Parco a fine 2003; quello delle Cinque Terre adottato dalla Regione Liguria già nel 2002 e ancora non

Sono invece 6 gli Enti Parco che hanno i piani in fase di redazione o li hanno redatti ma non ancora approvati: Arcipelago Toscano, Gargano, Gran Paradiso, Pollino, Stelvio, Abruzzo Lazio Molise.

Infine due parchi hanno avviato le procedure – Circeo e Asinara – e due non l'hanno ancora avviata – Arcipelago de La Maddalena e Appennino Tosco Emiliano.

Per quanto riguarda gli ultimi parchi istituiti in ordine di tempo, gli Organi del Parco della Sila sono stati costituiti nel 2004 e quelli dell'Alta Murgia non sono stati ancora costituiti.

Piani pluriennali Economico Sociali

Sono vigenti i Piani pluriennali economico-sociali del Parco delle Dolomiti Bellunesi - dal 15 novembre 2000, e del Parco del Cilento e Vallo di Diano - dal 28 maggio 2001.

6 Enti Parco hanno in via di definizione la procedura, avendo la Comunità del parco approvato il P.P.E.S. e/o il Consiglio Direttivo espresso il richiesto parere: Aspromonte, Gran Sasso e Monti della Laga, Foreste Casentinesi, Monti Sibillini, Val Grande e Pollino.

9 Enti Parco lo hanno redatto o lo hanno in fase di redazione: Arcipelago Toscano, Circeo, Maiella, Gargano, Cinque Terre, Gran Paradiso, Asinara, Vesuvio, Stelvio.

2 Enti Parchi non hanno avviato la procedura: Arcipelago de La Maddalena e Abruzzo Lazio Molise.

Regolamento

Non è in vigore nessun Regolamento.

E' da evidenziare che, in considerazione della correlazione esistente con lo strumento di Piano del parco, l'approvazione del Regolamento, che compete all'Amministrazione dell'Ambiente, deve necessariamente essere successiva all'approvazione del Piano. L'unico Parco già dotato di Piano è quello delle Dolomiti Bellunesi che però non ha ancora adottato il Regolamento.

5 Enti Parco hanno adottato il Regolamento: Aspromonte, Gran Sasso e Monti della Laga, Foreste Casentinesi, Cilento e Vallo di Diano, Val Grande.

10 Enti parco lo hanno redatto o lo hanno in fase di redazione: Arcipelago Toscano, Dolomiti Bellunesi, Gargano, Monti Sibillini, Cinque Terre, Gran Paradiso, Pollino, Asinara, Vesuvio, Stelvio, Abruzzo Lazio Molise.

2 Enti parco non hanno avviato la procedura: Circeo e Arcipelago de La Maddalena.

Per quanto riguarda gli ultimi parchi istituiti in ordine di tempo:

Il Parco della Sila, i cui Organi sono stati costituiti nel 2004, non ha avviato alcuna procedura.

Il Parco dell'Alta Murgia è in attesa di costituzione degli Organi.

Si fornisce di seguito un quadro riassuntivo dello stato delle procedure per ogni parco nazionale e per ogni strumento pianificatorio.

PIANO

Approvati dalla Regione (in vigore)	1	Dolomiti Bellunesi
Solo adottati dalla Regione	5	Val Grande, Cinque Terre, Cilento, Maiella, Casentinesi
Approvati dal C. D. dell'Ente parco	5	Gran Sasso, Monti Sibillini, Aspromonte, Pollino, Vesuvio
Già redatti e all'esame del C. D.	2	Arcipelago Toscano, , Stelvio
In fase di redazione	3	Asinara, , Gargano, Gran Paradiso
Procedura attivata	1	Circeo
Procedura non attivata	2	La Maddalena, Sila
Da adeguare alla 394/91	1	Abruzzo Lazio Molise

REGOLAMENTO

Approvati dal Ministero (in vigore)	0	
Approvati dal C. D. dell'Ente parco	6	Gran Sasso, Majella, Foreste Casentinesi, Cilento, Val Grande, Aspromonte
Già redatti e all'esame del C. D.	5	Arcipelago Toscano, Dolomiti Bellunesi, Monti Sibillini, Vesuvio, Pollino
In fase di redazione	5	Cinque Terre, Asinara, Stelvio, Gargano, Gran Paradiso
Procedura non attivata	3	Circeo, La Maddalena, Sila
Da adeguare alla 394/91	1	Abruzzo Lazio Molise

P.P.E.S. (Piani Pluriennali Economico Sociali)

Approvati dalla Regione (in vigore)	2	Dolomiti Bellunesi, Cilento
Approvati dalla Comunità del Parco	4	Majella, Monti Sibillini, Aspromonte, Gran Sasso
Già redatti e all'esame dell'E. P.	4	Arcipelago Toscano, Foreste Casentinesi, Val Grande, Pollino
In fase di redazione	7	Circeo, Cinque Terre, Vesuvio, Asinara, Gargano, Stelvio, Gran Paradiso
Procedura non attivata	3	Abruzzo, La Maddalena, Sila

Nota Non sono compresi in elenco il P. N. del Gennargentu (Organi non costituiti), il P. N. dell'Appennino Tosco Emiliano (commissariato), il P. N. dell'Alta Murgia (Organi non costituiti)

L'aver attribuito agli organismi di gestione dei parchi competenze esclusive e sovraordinate in materia di pianificazione, di programmazione, di controllo delle attività (attraverso il rilascio del nulla osta), se da un punto di vista settoriale costituisce senz'altro uno dei meriti fondamentali della Legge 394/91, in una visione generale di gestione del territorio ha rappresentato una oggettiva difficoltà di attuazione delle previsioni, a causa della disomogeneità della procedura prevista e delle inevitabili comprensibili resistenze da parte delle amministrazioni locali, valga ad esempio lo "scollegamento" tra l'iter di approvazione del Regolamento e quello del Piano a fronte della stretta relazione esistente tra i due strumenti: l'Amministrazione dell'ambiente che approva il Regolamento non ha alcuna possibilità di verifica sul contenuto del Piano approvato dalla Regione.

D'altra parte il diffuso aumento, per numero ed estensione, delle aree protette produce inevitabilmente frizioni e contrasti tra gli obiettivi di salvaguardia e le necessità dello sviluppo socioeconomico: rispetto alle preoccupazioni di carattere conservativo che si affrontavano nei parchi storici, si pongono una esigenza di protezione multiforme e quindi una complessità di gestione nuove e in continuo divenire: turismo di massa, proliferazione edilizia, infrastrutture, traffico, trasporti, impianti produttivi (energia, industrie, piste da sci), inquinamento (aria, acque, suolo).

Una situazione che rende indispensabile il ricorso ad una pianificazione integrata i cui obiettivi contemperino conservazione ambientale e promozione dello sviluppo locale, ad un progetto e un governo delle aree protette realizzato congiuntamente dagli enti territoriali di ogni livello. L'attenzione allo sviluppo locale è ormai fondamentale per i parchi nazionali, non solo per la ricerca del consenso da parte delle comunità, ma perché strettamente connesso alla salvaguardia ambientale, all'esigenza di contrastare il declino, la marginalizzazione e lo spopolamento delle aree più isolate e depresse, all'interdipendenza tra la difesa della biodiversità e la "cura" del territorio da parte degli abitanti.

E' su questo punto che possono essere superate le resistenze fin qui frapposte all'introduzione dei nuovi strumenti di gestione.

D'altra parte, se è vero che il Piano del parco una volta approvato sostituisce le altre pianificazioni a tutti i livelli, è altrettanto vero che la legge prevede la più ampia possibilità di espressione delle volontà locali: la Comunità del parco è costituita dai rappresentanti al massimo livello di tutti gli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane); l'adozione regionale dà il via al lungo e complesso iter delle osservazioni, delle deduzioni e delle controdeduzioni da parte di tutti i soggetti pubblici e privati prima della definitiva approvazione regionale.

Il Piano del parco ed il Piano Pluriennale Economico Sociale, due strumenti distinti dalla legge 394/91 sono stati, con la legge 426/98, più strettamente correlati prevedendone una elaborazione contestuale basata su reciproche consultazioni tra i due organismi titolati, l'Ente Parco e la Comunità del parco.

1.2 Organi di gestione

Presidente e Consigli Direttivi

Nell'anno 2004 si è provveduto a nominare i Presidenti ed i Consigli Direttivi dei Parchi delle Cinque Terre, delle Dolomiti Bellunesi, della Val Grande e del Gran Paradiso, nonché i Presidenti del Gargano e della Maiella ed il Consiglio Direttivo della Sila.

Direttori

La nomina dei Direttori degli Enti Parco Nazionali è disciplinata dall'art. 9 comma 11 della Legge 394/91 che, con le modifiche introdotte dalla legge 426/98, stabilisce che *"Il Direttore del Parco è nominato con decreto, dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, scelto in una rosa di tre candidati proposti dal Consiglio Direttivo tra soggetti iscritti ad un'albo di idonei all'esercizio dell'attività di direttore di parco, istituito presso il Ministero dell'Ambiente, al quale si accede mediante procedura concorsuale per titoli. Il*

Presidente del Parco provvede a stipulare con il Direttore nominato un apposito contratto di diritto privato, per una durata non superiore a cinque anni".

Secondo quanto previsto dal D.M. 10 agosto 1999, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha bandito un concorso pubblico per la individuazione dei soggetti idonei all'esercizio dell'attività di Direttore di Parco, da inserire nell'albo nazionale istituito presso il Ministero stesso, procedura conclusasi con la pubblicazione in G. U. (n. 74 del 29.03.2004) dell'elenco degli idonei.

(Si evidenzia che, oltre a detto elenco, sono da considerarsi soggetti idonei all'esercizio dell'attività di Direttore di Parco quelli in carica alla data di entrata in vigore della citata legge ed i soggetti inseriti nell'elenco degli idonei di cui al decreto del Ministero dell'Ambiente del 14 aprile 1994).

Previo esperimento di procedura concorsuale pubblica, della cui necessità e relative modalità gli Enti Parco sono stati informati con specifica circolare del 2 febbraio 2005, gli Enti si stanno gradualmente dotando di tale figura.

L'elenco dei Direttori di Parco rappresenta uno strumento importante per le finalità delle Aree Protette: si tratta infatti di una figura professionale qualificata, cui la legge assegna un incarico della durata massima di cinque anni, in grado quindi di attendere in maniera continuativa alla gestione del Parco (Amministrazione completa), godendo al contempo di ampia autonomia nel quadro degli indirizzi.

Commissariamenti

Tra i 23 Parchi nazionali 6 - Aspromonte, Arcipelago Toscano, Appennino Tosco Emiliano, Sibillini, Foreste Casentinesi, Circeo – sono attualmente commissariati.

Tale necessità amministrativa scaturisce - ad esclusione del caso del Parco nazionale del Circeo per il quale la gestione commissariale vige in attesa dell'istituzione dell'Ente Parco - dal mancato raggiungimento dell'intesa prevista dalla legge con i Presidenti delle Regioni interessate in merito alla nomina del Presidente del Parco, ciò comportando l'impossibilità di incardinare il Consiglio Direttivo dell'Ente Parco che, a norma dell'art. 9 della legge 394/91, è presieduto dallo stesso Presidente del Parco.

Tale istituto, peraltro controverso sulla sua possibilità applicativa nel caso specifico, in realtà trova il suo fondamento giuridico nell'esistenza nell'ordinamento del "principio generale di continuità dell'azione amministrativa", in base al quale gli organi amministrativi, che per qualsiasi ragione siano impossibilitati a funzionare, possono essere temporaneamente sostituiti, a cura dell'Amministrazione vigilante, da un organo straordinario cui viene demandato di assicurare l'espletamento dell'attività amministrativa

nelle more della ricostituzione degli organi, conclusione cui si perviene in applicazione dei due seguenti corollari, entrambi derivanti dal principio di continuità delle funzioni amministrative, e da quello, di cui il primo è applicazione, del buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.):

- il potere dell'autorità governativa, di assicurare, occorrendo anche mediante commissari, il funzionamento degli enti pubblici, è immanente ed illimitato nel tempo;
- il suddetto potere, ancorché sempre esercitabile, non può essere esercitato che nei limiti, anche temporali, dello stato di necessità, dovendosi restituire gli enti alla gestione ordinaria quando siano venute meno le condizioni che avevano determinato il commissariamento.

Il potere di commissariamento trova inoltre la sua fonte nell'art. 29 della l. 20 marzo 1975 n. 70, che può ritenersi espressione di un principio generale estensibile a tutti i casi di inosservanza agli obblighi che fanno capo all'Ente, dovendosi ritenere connaturato alla funzione di vigilanza ministeriale, intesa ad assicurare il raggiungimento delle finalità di legge e statutarie dell'ente, non solo la possibilità di eliminare eventuali irregolarità amministrativo contabili riscontrate nelle varie gestioni, ma anche di rimuovere ogni fattore che ostacoli o impedisca il raggiungimento delle suddette finalità.

La gestione commissariale straordinaria è affidata per 4 dei 6 parchi (Appennino Tosco Emiliano, Aspromonte, Sibillini, Foreste Casentinesi) al Direttore Generale della Direzione per la Protezione della Natura e questo ha fatto ipotizzare la presenza di profili di " incompatibilità" coincidendo la titolarità dell' ufficio commissariale con la titolarità di posizione decisoria nell' ambito dell' Amministrazione vigilante.

Al riguardo deve in primo luogo sottolinearsi che l'Amministrazione vigilante, legittimamente esercitando, per tutto quanto sopra evidenziato, il potere di nominare un organo commissariale, gode nella designazione del commissario di ampio apprezzamento di carattere discrezionale.

Quindi la designazione può ricadere su un soggetto appartenente all'Amministrazione vigilante stessa, senza nessun particolare onere motivazionale, dovendo invece rimarcarsi tale onere nel caso in cui l'Amministrazione vigilante intenda affidare tale incarico a soggetto "esterno".

Ribadendo inoltre il carattere di eccezionalità e temporaneità dello svolgimento di tale incarico, problema residuale è quello della sostenuta incompatibilità delle funzioni

commissariali affidate ad un soggetto ordinariamente destinatario di funzioni di controllo nell'ambito dell'Amministrazione vigilante.

Tale problema non sussiste rammentando l'articolata composizione delle funzioni dirigenziali prevista dall'attuale ordinamento, che permette, per tutto il periodo in cui il Direttore Generale eserciti le funzioni commissariali e limitatamente agli Enti Parchi presso i quali tale attività vengano esercitate, che eventuali atti di controllo, espressione del potere di vigilanza dell'Amministrazione, sugli atti determinativi adottati dal medesimo Direttore Generale in veste commissariale, possano essere adottati con la firma e sotto l'esclusiva responsabilità di altro personale dell'Amministrazione investito di funzioni dirigenziali.

1.3 Attività degli organismi di gestione

La mancata predisposizione e approvazione degli strumenti di gestione ha di fatto impedito alle aree protette italiane di tendere in modo coordinato e lungimirante a tutti gli obiettivi richiesti, in particolar modo proprio a quelli fondamentali relativi alla salvaguardia e allo sviluppo. E' stato in ogni caso svolto un enorme lavoro per la crescita della coscienza ambientale e per il radicamento-riconoscimento dei parchi sul territorio. Con evidenti difficoltà iniziali e poi con sempre maggiore incisività una molteplicità di iniziative, progetti, finanziamenti sta costruendo il necessario legame tra gli enti parco e gli enti locali.

Possiamo dire che in assenza di progettualità generali si è comunque lavorato, disorganicamente ma produttivamente, sulle specificità.

Gli esempi sono davvero tanti e tra i più significativi: l'incentivazione e la valorizzazione dell'agricoltura biologica e dei suoi prodotti; lo sviluppo di un turismo di tipo sostenibile, naturalistico (sentieri escursionistici - trekking, cicloturismo, turismo equestre, birdwatching, diving) e storico-culturale; il recupero e la valorizzazione di attività artigianali tradizionali; la proposizione del marchio di qualità del parco; l'incentivazione e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile; l'utilizzo di metodi di ingegneria naturalistica per il recupero e il ripristino del territorio; il contributo all'occupazione anche attraverso la formazione di cooperative di giovani per i diversi servizi del parco; la partecipazione progettuale e finanziaria per il recupero di edifici e nuclei abitati di particolare valore, per il restauro ambientale del territorio e le attività forestali, per le attività culturali e sportive.

Si allega, per un completo ed esauriente quadro di tutte le "best practices" dei parchi nazionali e delle altre aree protette, la pubblicazione "Le buone pratiche dei parchi" curata dalla Federparchi.

1.4 Dotazioni organiche

L'art.1, comma 93 della legge 30 dicembre 2004, stabilisce che le dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato, e fra gli altri degli enti pubblici non economici, sono rideterminate, sulla base dei principi indicati nella stessa legge, apportando una riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione, tenuto comunque conto del processo di innovazione tecnologica.

Ai predetti fini le Amministrazioni adottano adeguate misure di razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici, mirate ad una rapida e razionale riallocazione del personale ed alla ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, con significativa riduzione del numero di dipendenti attualmente applicati in compiti logistico-strumentali e di supporto. Le Amministrazioni interessate provvedono a tale rideterminazione secondo le disposizioni e le modalità previste dai rispettivi ordinamenti.

Con riferimento alla suddetta legge la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione Pubblica (UPPA) ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con lettera circolare dell'11 aprile 2005, hanno diramato le modalità operative circa la corretta applicazione della legge in materia di dotazioni organiche, mobilità ed assunzioni.

Le modalità procedurali per la riduzione della spesa possono essere così sintetizzate:

1. determinazione della spesa: individuazione della spesa riferita alla dotazione organica del personale, comprensiva anche dei dirigenti e suddivisa per aree funzionali e posizioni economiche. I costi da considerare sono quelli derivanti dalla retribuzione complessiva iniziale comprensiva degli oneri riflessi riferita alle singole posizioni, da moltiplicare per il relativo numero previsto nella dotazione organica di riferimento;

2. riduzione minima del 5% sulla sommatoria dei conti calcolati come sopra indicato;

3. rideterminazione della dotazione organica sulla base della rilevazione dei propri effettivi fabbisogni come previsto dall'art. 6, comma 1, del decreto legislativo 165/2001 e nei limiti della nuova spesa massima determinata a seguito della riduzione del 5%

Per le amministrazioni che non provvedono entro il 30 aprile 2005 a dare attuazione agli adempimenti sopra indicati la dotazione organica è fissata sulla base del personale in servizio, riferito a ciascuna qualifica, alla data del 31 dicembre 2004, più le procedure avviate dalle amministrazioni di destinazione alla stessa data, quelle speciali derivanti dai processi di trasformazione e soppressione di amministrazioni pubbliche ovvero concernenti

personale in situazione di eccedenza effettuate entro il 30 aprile 2005 e le procedure concorsuali in atto alla data del 30 novembre 2004.

Inoltre, per le Amministrazioni inadempienti alla data del 30 aprile 2005, si applica il divieto di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che prevede il blocco delle assunzioni anche con riguardo alle categorie protette, rendendo inoltre inoperante la eventuale possibilità di utilizzare le priorità ad accedere al fondo per le assunzioni di cui al combinato disposto dei successivi commi 96 e 97 della legge 311/2004.

E' prevista inoltre nella stessa legge una ulteriore rideterminazione delle dotazioni organiche sempre in riduzione al termine del triennio 2005/2007 che tenga conto degli effetti derivanti dalle previsioni relative al blocco delle assunzioni.

Gli Enti Parco Nazionali vigilati da questo Ministero che hanno attivato la procedura di rideterminazione della dotazione organica ai sensi della legge 311/2004 sono i seguenti:

- P. N. Abruzzo Lazio Molise: ha proposto 80 unità e riduzione della spesa complessiva del 5% attraverso la trasformazione di 10 posti in organico a part-time;
- P. N. Arcipelago Toscano: ha proposto la riduzione di una unità con riduzione dei costi del 4,08%;
- P. N. Asinara: ha proposto la riduzione della spesa del 5% con riduzione della consistenza numerica di una unità;
- P. N. Cilento e Vallo della Lucania: ha proposto la riduzione della consistenza numerica di 4 unità con una conseguente riduzione dei costi pari al 5,07%;
- P. N. Dolomiti Bellunesi: ha proposto la riduzione della spesa del 6,19% attraverso la trasformazione di 4 posti, dei 15 previsti nella dotazione organica, in part-time;
- P. N. Foreste Casentinesi: ha proposto la riduzione della consistenza numerica di una unità con una conseguente riduzione dei costi del 5%;
- P. N. Gargano: ha proposto la riduzione della spesa del 5%, mantenendo la dotazione a 28 unità e chiedendo nel contempo l'autorizzazione all'assunzione di una ulteriore unità ai sensi dell'art. 1, comma 95 della legge 311/2004 tra i soggetti di cui alla legge 68/99 (totale 29 unità);
- P. N. Gran Paradiso: ha proposto la riduzione della consistenza numerica di n. 4 unità (totale 81 unità) e la trasformazione di un posto da tempo pieno in part-time con una riduzione dei costi del 5,02%;
- P. N. Gran Sasso: ha proposto la riduzione della consistenza di 1 unità (totale 45 unità) e la trasformazione di 3 posti da tempo pieno in part-time con una riduzione dei costi del 5%;
- P. N. Maiella: ha proposto la riduzione della consistenza numerica di 1 unità e la trasformazione di un posto a tempo pieno in part-time con una riduzione dei costi del 5%;
- P. N. Pollino: ha proposto la riduzione della consistenza numerica di 6 unità (totale 65 unità) con una riduzione dei costi del 5%;

- P. N. Monti Sibillini: ha proposto la riduzione della consistenza numerica di 1 unità (totale 23 unità) e la trasformazione di un posto da tempo pieno in part-time con una riduzione della spesa del 5%;

- P. N. Stelvio: ha proposto la riduzione della consistenza numerica di n. 1 unità (totale 65 unità) con una riduzione della spesa pari al 6,05%;

- P. N. Vesuvio: risultando tutti i posti coperti ad eccezione di un posto di 4° livello per il quale la procedura concorsuale è stata avviata prima del 30.11.2004, ha proposto la rideterminazione della dotazione organica in coincidenza con quella vigente al 31 dicembre 2004, senza riduzione di spesa.

Ad oggi, sei Enti parco (Appennino Tosco-Emiliano, Aspromonte, Cinque Terre, Arcipelago della Maddalena, Sila e Val Grande) non hanno ancora trasmesso la propria dotazione rideterminata ai sensi della legge 311/04.

1.5 Contributo ordinario agli Enti Parco e sua ripartizione

Per l'anno 2004 le risorse assegnate agli Enti Parco nazionali e agli Istituti, Associazioni e altri organismi destinatari delle disponibilità economiche presenti sul capitolo 1551 della tabella nr. 9 del Bilancio di previsione dello Stato, assommano a 58.672.000,00 Euro e la Direzione Protezione Natura ha inteso – in linea di principio – avvalersi di criteri tesi a garantire una maggiore attenzione ai principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa degli enti vigilati.

Va segnalato che le risorse finanziarie, seppur incrementate del 5% rispetto al precedente esercizio finanziario, sono risultate non rispondenti alle effettive esigenze funzionali degli Enti per una duplice motivazione: da un lato il crescente numero di Parchi Nazionali istituiti ed in corso di istituzione – e per l'anno si prevedeva il decollo di almeno due parchi : Alta Murgia e Val d'Agri – dall'altro le maggiori esigenze di funzionamento dei singoli Enti Parco che, ad oggi, non hanno ancora garantito nel loro complesso un circuito finanziario virtuoso tendente, nei limiti del possibile, ad avviare un autofinanziamento attraverso l'erogazione di servizi e iniziative di pubblica utilità.

La necessità di nuove risorse finanziarie peraltro è stata rilevata anche nel parere favorevole per l'anno 2003 della ripartizione del contributo ordinario della 13^a Commissione – Territorio, Ambiente, Beni Ambientali – del Senato della Repubblica ove si afferma testualmente "il sistema dei parchi necessiterebbe di maggiori risorse finanziarie".

La ridotta disponibilità finanziaria e la necessità di far fronte alle esigenze logistico-funzionali degli Enti hanno orientato questa Amministrazione ad effettuare la ripartizione del contributo ordinario tenendo conto:

- dei criteri individuati nella ripartizione del contributo ordinario relativo agli anni precedenti già oggetto di verifica da parte dell'attuale Parlamento;
- dei costi di funzionamento di base di tutti gli Enti parco, degli Istituti, delle Associazioni e degli organismi destinatari dei contributi.

In questo senso si è voluto adottare un criterio di ripartizione che garantisce le spese essenziali per il personale, i costi non riducibili e le attività istituzionali in corso, mentre si è resa necessaria una inevitabile contrazione finanziaria per le attività di investimento.

Ciò equivale, da una parte, ad aver previsto una ripartizione più attenta ai reali fabbisogni di ciascun Ente e, dall'altra, a stimolare gli Enti alla *progettualità*, all'utilizzo efficace dei canali di finanziamento straordinari che di fatto costituiscono attualmente l'unica opportunità, per tutti i Parchi nazionali, di poter disporre di risorse utilizzabili per la realizzazione di interventi ed attività diversamente non attuabili.

Emerge quindi, in modo sempre forte, la necessità di nuove strategie di sostegno tra cui il già citato auspicato autofinanziamento, che non è assoggettamento del Parco ai condizionamenti di una *gestione commerciale*, ma bensì fonte di risorse aggiuntive, produttrici di economia, di posti di lavoro e di reddito, configurando il Parco come volano delle attività economiche locali.

Per tutto quanto sopra quindi, anche per l'annualità 2004, questa Amministrazione ha ritenuto opportuno riproporre la precedente articolazione del contributo finanziario in due diverse componenti, una fissa relativa ai costi di funzionamento e l'altra variabile, relativa alla capacità di spesa degli Enti, calcolate su una base di criteri di dettaglio relativi a:

- Identificazione del costo di funzionamento
- Definizione di capacità di spesa degli investimenti

1° componente a carattere fisso: valutazione del costo di funzionamento

1. Personale
2. Coordinamento territoriale ambientale (C.T.A.)
3. Organi
4. Quota fissa
5. Comuni

2° componente a carattere variabile: valutazione del potenziale di spesa per gli investimenti

1. Capacità di spesa per gli investimenti
2. Attivazione di strumenti di pianificazione e programmazione (piano del parco, piano pluriennale economico e sociale)
3. Capacità di autofinanziamento

1.6 Interventi straordinari 2004

Nella categoria degli interventi straordinari rientrano tutte le opere e lavori riconducibili a canali di finanziamento locali, nazionali e comunitari, destinati essenzialmente al potenziamento delle "infrastrutture" di servizio necessarie alle attività di un Parco nazionale.

Alcuni dei canali di finanziamento che hanno maggiormente contribuito alla realizzazione di opere e interventi all'interno dei Parchi nazionali sono: