

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PIETRO ARMANI

La seduta comincia alle 14.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'Associazione italiana direttori aree protette (AIDAP).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul sistema di gestione amministrativa degli enti parco nazionali, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione italiana direttori aree protette (AIDAP).

Ringrazio i nostri ospiti per la loro partecipazione ed autorizzo la pubblicazione, in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna, della documentazione che hanno consegnato.

Do ora la parola al dottor Nicoletti.

DOMENICO NICOLETTI, *Vicepresidente dell'Associazione italiana direttori aree protette (AIDAP)*. Ringraziamo la Commissione per l'opportunità data alla nostra associazione che, nata nel 1990, segue i passi dell'applicazione della legge quadro sulle aree protette.

Nel documento che consegniamo vi è un'introduzione sul ruolo, sulla funzione e sugli obiettivi di questa ottima legge, in

particolare per quanto riguarda la superficie delle aree protette in Italia e i temi della biodiversità, del paesaggio e delle culture tipiche locali. Con questa esperienza abbiamo visto il rinascere di aree che, in qualche modo, erano marginali nel territorio nazionale e, in altri casi, i parchi hanno rappresentato un utile orientamento agli indirizzi di aree produttive a forte compatibilità ambientale. Riteniamo, quindi, che tale legge abbia dato buoni frutti e, in alcuni casi, abbia veramente modificato l'immagine di alcuni territori (l'Aspromonte, il Gennargentu,) che, rispetto alla realtà attuale, certamente non ricordavano scene bucoliche. In particolare, i direttori dei parchi hanno iniziato la loro attività, soprattutto per quelli nuovi nati con la legge n. 394 del 1991, tra il 1997 e il 1998, addirittura in una fase successiva ai comitati di gestione, che avevano avviato delle procedure di carattere gestionale certamente non in linea con le normative.

Di conseguenza, in alcuni casi i direttori si sono trovati in evidente conflitto con l'organizzazione dei comitati di gestione e ciò ha determinato, insieme al fatto che i parchi sono inseriti nella legislazione del parastato, notevolissime complicazioni nel rapporto tra la responsabilità amministrativa e le attività gestionali, con evidenti problemi anche nell'applicazione delle norme. In questi primi anni le difficoltà gestionali sono state caratterizzate da tali elementi normativi ma anche dalla sfida culturale che si stava proponendo nel nostro paese. Crediamo che nei parchi sia necessario ed indispensabile passare dalla gestione per atti a quella per risultati. In questa fase siamo fortemente condizionati da continue verifiche, ispezioni e controlli (immaginate che nel parco ci sono almeno tre controlli di legittimità). In particolare, dobbiamo inviare tutte le delibere al Ministero dell'ambiente che, sostanzialmente, potrebbe an-

nullarle dopo 90 giorni e, quindi, tutto ciò ha un riflesso notevole sulla responsabilità diretta di chi deve applicarle.

Quindi, il quadro di riferimento della gestione per atti — naturalmente in linea con la normativa attuale che, soprattutto per quanto riguarda gli enti locali, ha superato il quadro normativo in cui oggi operano i parchi — deve passare ad una gestione per risultati. Di conseguenza, anche i nuclei di valutazione hanno bisogno di un inquadramento più puntuale nella gestione dei parchi, in quanto istituiti per altri tipi di amministrazioni. Ribadiamo anche noi alcune esigenze di carattere normativo che riguardano la revisione statutaria. Sappiamo bene che l'articolo 1 della legge n. 419 del 1999 dava la possibilità di tale revisione e, comunque, nel caso dei parchi esisteva un veto del ministro su questa possibilità.

Oggi i parchi si trovano in una condizione « ingessata » dal punto vista amministrativo ed hanno bisogno di essere operativi anche per le dinamiche di controllo del territorio e per la natura stessa delle loro funzioni rispetto ai problemi di dinamica naturalistica, delle stagionalità e degli impegni (nella fruibilità dei nostri parchi esistono momenti di picco ed altri di maggiore stasi).

Per quanto riguarda le proposte operative, la nostra associazione è in linea con quanto già la federazione dei parchi ha espresso, in questa Commissione. In particolare, noi condividiamo gli undici punti — in termini di prospettive — che la federazione stessa ha posto a base del quadro di riferimento, sia normativo sia operativo, degli enti parco.

Un ultimo elemento riguarda la differenziazione organizzativa dei parchi. Esso non è stato adeguatamente affrontato né considerato: come vi è noto, ci sono parchi con numero di comuni ed estensioni pari a quelli delle regioni. In particolare, il parco di cui mi onoro di essere direttore ha una superficie all'incirca pari a quella della Val d'Aosta o del Molise. Raggiunge, ormai, i 320 mila ettari, poiché 15 comuni hanno chiesto di aderire alle aree contigue del parco stesso; dette

aree contigue sono state regolamentate, per cui oggi abbiamo delle responsabilità anche nei confronti di tali comuni.

Pertanto, è sicuramente necessario intravedere un supporto anche nell'organizzazione gestionale. Nella proposta che noi presentiamo, qualora il numero di comuni sia molto elevato, con relativa maggiore complessità gestionale e territoriale, si prospetta l'ipotesi di un direttore generale affiancato da due dirigenti, dei quali uno per il settore amministrativo e l'altro per quello tecnico.

In conclusione, rispetto ai nodi gestionali degli enti parco, abbiamo sottolineato delle fondamentali questioni: chiarimento definitivo del rapporto tra politica ed amministrazione e autonomia della dirigenza. Tale problema è molto avvertito; infatti, la direzione generale del dipartimento dell'assetto dei valori ambientali del territorio ha diramato, nel corso del precedente anno, una circolare volta a chiarire l'applicazione del decreto legislativo n. 165 del 2001 negli enti parco. Crediamo che sia importante tale separazione e ribadiamo con forza la necessità che si arrivi ad un chiarimento circa la direzione dei parchi, con la previsione esplicita di tale aspetto nelle norme.

Vi è poi la questione inerente l'albo dei direttori di parco. Nella nostra nota, abbiamo tratteggiato il ruolo di un direttore di parco. Vi leggo — brevemente — tale passo: « Un direttore di parco, per gestire efficacemente un'area protetta, deve essere in grado, allo stesso tempo, di comprendere i valori naturali del territorio, i loro meccanismi, le loro dinamiche ecologiche e le loro successioni nel tempo ma anche la storia delle comunità locali, le loro aspettative, i meccanismi sociali, le esigenze economiche nell'ottica della sostenibilità; deve saper dialogare con i sindaci, con le organizzazioni territoriali, con gli ambientalisti, con i cacciatori; deve avere una solida preparazione sul diritto e sui procedimenti amministrativi; deve essere in grado di predisporre e gestire un bilancio, in una visione finanziaria pluriennale, ma anche di gestire le politiche del personale e le dinamiche sindacali; deve saper dialogare con i tecnici della piani-

ficazione urbanistica ma anche della gestione faunistica, comprendere le politiche europee e le esigenze locali ».

Tale quadro di riferimento tratteggia una figura che ha necessità di una propria configurazione, ben determinata per quanto attiene ai ruoli ed alle funzioni.

Sul bando riteniamo che ci siano stati, rispetto a detto quadro di riferimento, delle scarse garanzie. Le enunciamo, in modo specifico, relativamente alla valutazione dei titoli (dal titolo di studio, a quelli di servizio, a quelli scientifici).

L'ultimo aspetto riguarda la questione dei direttori facente funzione, i coordinatori amministrativi e i direttori prorogati. Crediamo che tale legittimazione dei direttori, con l'affidamento dell'incarico a persone che non solo non sono nell'elenco degli idonei a direttori di parco, ma sottraggono il ruolo che spetta al ministro dell'ambiente in tale materia, non possa proseguire ulteriormente. Con un nostro comunicato stampa, abbiamo denunciato tale situazione. Nel quadro finale della relazione — oltre alle sintesi che abbiamo raccolto rispetto ai punti che vogliamo sottoporre alla vostra attenzione — vi è una tabella che riassume lo stato dei parchi nazionali, con riferimento ai direttori. In essa si riscontra una quasi totale assenza di contratti legittimi. Si accertano, invece, l'esistenza di proroghe a sei mesi (ormai, giunte alla terza serie) e delle assenze notevoli in tutto il sistema dei parchi italiani. Da tale situazione riteniamo che sia necessario venir fuori, al fine di dare garanzie certe e, soprattutto, per far sì che gli enti parco rappresentino un solido riferimento nei confronti delle comunità locali.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendono porre domande.

ERMETE REALACCI. Ringrazio i rappresentanti dell'Associazione italiana direttori aree protette, in quanto il contributo è molto serio e mi sembra che consenta di fare una valutazione anche di ciò che è stato fatto fino a questo momento e di ciò che è necessario fare.

Penso onestamente che sia difficile trovare una comune metodologia di funzio-

namento tra parchi grandi, piccoli e riserve regionali; ad esempio, tra il Pollino, le Cinque Terre ed alcune riserve regionali, in quanto ogni regione si è dotata di una sua legge che, in realtà, norma soggetti anche molto differenti tra loro...

PRESIDENTE. I rappresentanti convocati in questa sede ci riferiscono solo sui parchi nazionali.

ERMETE REALACCI. Nel documento — che ho scorso, mentre il dottor Nicoletti parlava — si fa riferimento anche alla necessità di omogeneizzare i funzionamenti tra le riserve ed i parchi regionali e quelli nazionali. Ciò credo che sia vero *cum iudicio*, con intelligenza, perché — ripeto — molte delle strutture — penso alle vicende delle riserve siciliane o ai vecchi parchi lombardi — nascono molto prima della legge quadro e, sicuramente, andrebbero riconsiderate come filosofia.

A parte ciò, volevo porre una domanda specifica: più volte è scaturita, rispetto alle lentezze relative alla capacità di spesa dei parchi (lentezze che sono figlie anche di alcuni dei meccanismi in questa sede indicati, come quello di controllo da parte del Ministero dell'ambiente oppure quello del cofinanziamento o, ancora, quello del rapporto con le istituzioni locali nel finanziamento: tali meccanismi rappresentano indubbiamente un forte rallentamento riguardo all'impegno dei fondi disponibili nei parchi) la richiesta di un adeguamento delle caratteristiche funzionali dei direttori, sia prevedendo inquadramenti di livello più alto (la figura del direttore centrale, se lo vogliamo chiamare così), sia prevedendo — al tempo stesso — una figura di direttore amministrativo che possa rendere più semplice il rapporto burocratico necessario all'incombenza relativa al reperimento di nuove risorse, all'intreccio con il complesso degli attori istituzionali presenti sul territorio ed anche a tutti i meccanismi che — sempre più — sarà necessario utilizzare per i cofinanziamenti, le relazioni, eccetera.

Almeno ad una lettura superficiale, non vi è traccia né dell'adeguamento dal punto

di vista del livello dell'attuale figura del direttore del parco, né per quanto riguarda la figura del direttore amministrativo. Vorrei sapere la vostra opinione in merito.

FRANCESCO BRUSCO. Condivido l'esposizione, ancorché sintetica, effettuata dal vicepresidente dell'Associazione direttori aree protette.

Vorrei soffermarmi sulla denuncia, da molti di noi ignorata, per cui al momento i parchi annoverano al proprio interno direttori privi di titoli per esplicare tale ruolo, con conseguenze intuibili relative alla legittimità degli atti. È necessario allertare il ministero affinché sia rapidamente approvato l'albo, attualmente in corso di elaborazione, e si giunga alla nomina dei direttori generali.

PRESIDENTE. Sono contrario ad una distinzione così rigida tra la figura del direttore generale e il direttore amministrativo. Esiste un rapporto tra le funzioni del presidente e del direttore (ad esempio se il presidente fosse un naturalista, sarebbe giusto che vi fosse un direttore amministrativo) ed è necessario, inoltre, considerare le dimensioni estremamente varie dei parchi, dal parco del Pollino, uno dei più grandi d'Italia, a quello delle Cinque Terre o del Vesuvio, che tra l'altro hanno problematiche diverse. Ad esempio, nel parco del Vesuvio sarebbe forse necessario portare le ruspe per eliminare gli edifici abusivi che circondano il vulcano. In altre zone, come il parco del Pollino, esiste invece il problema dello sviluppo di attività legate a prodotti tipici non conosciuti, perché si tratta di parchi di recente istituzione privi della struttura e della tradizione di altri parchi. Mi preoccupa l'eccesso di burocrazia.

Sono invece favorevole all'equiparazione, per quanto possibile, con la rapidità dei meccanismi decisionali di un comune (considerato che le decisioni di un parco nazionale debbono passare attraverso il ministero con gli aggravamenti burocratici che ne derivano) ed alla realizzazione nel minor tempo possibile dell'albo. Aggiungo

che l'indagine conoscitiva è stata decisa quando abbiamo esaminato la distribuzione dei fondi ed i bilanci e notato che vi erano circa 400 miliardi di vecchie lire inutilizzate in conto capitale. Mi auguro che tali residui siano stati ridotti.

DONATO PIGLIONICA. Sono stato stimolato ad intervenire dall'intervento del presidente.

La prima riflessione che emerge dagli interventi svolti nel corso dell'indagine conoscitiva è l'importante sollecitazione diretta al potere legislativo, affinché si recepisca il mancato funzionamento del sistema di equiparazione degli enti parco al parastato. Immagino cosa sia divenuta la direzione ministeriale delle aree protette, una sorta di megasezione di controllo delle vecchie sezioni di controllo dove probabilmente arriveranno migliaia di atti. Quello delle aree protette è un sistema giovane ed in crescita, in cui emergono storture che dovranno essere corrette.

Vorrei sapere se non riteniate che anche il « gigantismo » di alcuni parchi possa essere considerato un fenomeno distorsivo, dato che esiste un parco grande quanto una regione, con comuni molto piccoli, tanto che spesso si interloquisce con più di 100 amministrazioni comunali. Occorre valutare se il « gigantismo » debba essere assecondato oppure se sia preferibile evitare la formazione di parchi così grandi.

Per quanto riguarda la composizione degli organismi direttivi del parco è necessario individuare uno strumento di assoluta flessibilità, perché inevitabilmente le dimensioni del parco non sono « neutre » rispetto al fabbisogno di personale: non vi può essere la stessa dotazione organica per i parchi del Pollino, del Cilento, del Gargano, delle Cinque Terre e così via.

Un'ultima considerazione: dovremmo smettere di « calcare la mano » sui « famosi » residui passivi, che in buona parte sono frutto di meccanismi finanziari; si trattava spesso di spese trasmesse ai comuni, che risultavano ancora in carico ai parchi, ma in realtà già assegnate ed in buona parte spese. Non vorrei che si fosse trattato di un alibi straordinario, insieme all'autofinan-

ziamento dei parchi, che in molti casi rappresenta più un'araba fenice che un fatto reale, per consentire al Ministero di tagliare in maniera « forsennata » (circa il 40 per cento) i finanziamenti ai parchi. Non è un meccanismo che possa funzionare.

PRESIDENTE. Do ora la parola agli auditi per la replica alle domande poste.

VITTORIO DUCOLI, Rappresentante dell'Associazione italiana direttori aree protette (AIDAP). Sono direttore del parco nazionale delle foreste casentinesi, un parco piccolo, circa 36 mila ettari, ma estremamente significativo per alcuni aspetti, poiché vi sono presenti i monaci di Camaldoli, i frati dell'Averna e le foreste più belle dell'Appennino settentrionale.

Credo che il problema della gestione di tali enti non possa ricondursi meccanicamente alla necessità di affiancare un direttore amministrativo al direttore del parco. Nel documento che abbiamo presentato avanziamo una proposta che si riallaccia allo spirito del presidente: a seconda delle dimensioni dei parchi e della complessità territoriale, forse, sarebbe necessario che nei casi di maggiori dimensioni ci fosse una diversa articolazione della dirigenza, cioè che il direttore non fosse il dirigente unico, anche perché tutto ciò comporterebbe delle responsabilità che in alcuni casi potrebbero essere estremamente complesse da gestire con efficienza.

Credo che gli snodi siano essenzialmente due. In primo luogo, è già stato sottolineato in maniera estremamente corretta, il fatto che i parchi siano compresi tra gli enti del parastato. Questo è sicuramente uno snodo fondamentale perché le dinamiche con cui i parchi devono operare non corrispondono alle giuste necessità di controllo del funzionamento di questi enti. Oltre al problema del controllo del Ministero, sottolineo il fatto che fino a gennaio del 2004 siamo praticamente l'unica categoria di enti che gestisce ancora i bilanci per capitoli senza le unità previsionali di spesa e senza una visione di carattere economico. Il parastato è rimasto indietro non solo perché è soggetto a meccanismi di controllo che ne limi-

tano la capacità operativa ma anche perché dal punto vista legislativo — mentre gli enti locali hanno fatto dei notevoli passi in avanti — viene gestito attraverso vecchi strumenti (le leggi n. 696 del 1979 e n. 70 del 1975).

Credo che, se ci fossero dei meccanismi di gestione e di controllo basati sul risultato più che sugli atti, molte delle attuali problematiche dei parchi potrebbero essere risolte.

In secondo luogo, ritengo che in questi anni sia mancata la capacità di formare i direttori dei parchi come dei *manager* pubblici. Alcuni di noi provenivano da direzioni di parchi regionali, altri da altre esperienze, ma non siamo stati accompagnati in un percorso che ci consentisse di divenire dei *manager* pubblici e di gestire in maniera efficiente gli enti a disposizione. Ciò non toglie che ciascuno di noi abbia fatto la propria esperienza sulla propria pelle e, a mio avviso, i risultati sono straordinari.

Ad esempio, in questi anni gli enti parchi sono stati tutti impegnati nella redazione dei relativi piani. Era un'occasione straordinaria per coordinare le varie esperienze, per arrivare ad un quadro nazionale della pianificazione dei parchi, fatte salve le esigenze specifiche. Questo lavoro è stato fatto da noi in modo volontario ma non c'è mai stata dall'alto la capacità di metterci in rete e di farci scambiare le esperienze. Credo che se tutto ciò fosse avvenuto, la figura del direttore di parco come *manager* e come responsabile della gestione non avrebbe avuto bisogno dell'affiancamento. Tutto sommato, abbiamo dei validissimi responsabili dei servizi amministrativi che ci consentono di gestire le procedure amministrative in una maniera assolutamente trasparente ed efficiente; quindi, non si tratta di affiancare una professionalità al direttore del parco ma, semmai, deve essere implementata la sua professionalità.

Al contrario, si rischierebbe di creare un dualismo fra il direttore tecnico e il direttore amministrativo che, forse, potrebbe generare più danni che responsabilizzare e professionalizzare la nostra figura.

DOMENICO NICOLETTI, *Vicepresidente dell'Associazione italiana direttori aree protette (AIDAP)*. Rispetto alle ipotesi di « gigantismo », vorrei aggiungere che, effettivamente, sono stati istituiti dei parchi con dimensioni notevolissime. Personalmente, ricordo che quando ho iniziato non avevo né una sedia né un dipendente, in un parco che, invece, aveva una cassa enorme. Rispetto a tutto ciò esiste il problema del gigantismo ma dobbiamo anche fare i conti con 15 comuni che, a loro volta, hanno chiesto con delibere comunali di entrare nel parco. Noi ne abbiamo fatto delle aree contigue ma il problema di aver sollecitato il territorio intorno ai nuovi orientamenti e alle nuove aspettative della gente ha fatto sì che il parco diventasse il punto di riferimento più importante del territorio. Probabilmente, bisogna riflettere anche sul ruolo degli enti intermedi territoriali, visto che, rispetto a tale questione, il nostro parco ha approvato all'unanimità il piano socio-economico: quindi, è stata fatta una pianificazione di indirizzo nella quale tutti si sono riconosciuti.

PRESIDENTE. La regione l'ha già approvato ?

DOMENICO NICOLETTI, *Vicepresidente dell'Associazione italiana direttori aree protette (AIDAP)*. Sì, la regione l'ha già adottato e, quindi, è in pubblicazione. Il nostro parco ha una capacità progettuale perché gestiamo 12 progetti comunitari ed abbiamo un progetto integrato territoriale sui fondi comunitari pari a circa 260 miliardi di vecchie lire. Di conseguenza, il parco ha creato questo nuovo scenario sul territorio e in termini di valorizzazione degli enti intermedi, probabilmente, bisogna dare dei nuovi ruoli alle comunità montane e un maggiore vigore a queste nuove aspettative, cioè una sorta di federalismo gestionale sul territorio (noi abbiamo otto comunità montane e un coordinamento dei loro presidenti). La forza dei parchi è stata quella di riorientare le scelte dello sviluppo ed adesso i presidenti di comunità lavorano a fianco a noi per

rendere operative alcune azioni pianificate dal parco: quindi, rispetto alle comunità montane, bisogna immaginare una sorta di rilancio di funzioni nei rapporti tra il parco e gli enti intermedi.

PRESIDENTE. Lei ha parlato di comunità montane e su questo punto ho delle idee molto chiare. Sussistono troppe stratificazioni di poteri (lo Stato, le regioni, le province, i comuni) e, a mio avviso, quando esiste un ente parco le comunità montane non dovrebbero esserci. Lei è riuscito a riorientare le scelte ma, magari, in altre situazioni le comunità montane creano dei problemi. Quindi, proprio perché il parco è un'entità più ampia delle varie comunità montane, evidentemente, queste ultime diventano superflue. Tra l'altro, si tratta di un ente di secondo grado e, quindi, non ha nemmeno la funzione costituzionale che, certamente, hanno il comune o la provincia: tutto ciò verrà inserito nella relazione finale.

DOMENICO NICOLETTI, *Vicepresidente dell'Associazione italiana direttori aree protette (AIDAP)*. Queste sollecitazioni le ho fatte ma non sono nostre competenze. Ho fatto riferimento alla nostra esperienza e, tra l'altro, ci rendiamo conto che sulle competenze esistono anche dei conflitti tra i parchi e le comunità montane. Indubbiamente, quello di riallineare le competenze nelle aree protette è un problema del legislatore e sarebbe utile che ci fosse un chiarimento in tal senso.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.40.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 2 agosto 2003.*

ALLEGATO



**Associazione Italiana
Direttori Aree Protette**

1 – La legge quadro sulle aree protette: una buona legge da applicare con coraggio e coerenza.

La Legge quadro sulle aree protette ha dimostrato, a oltre 12 anni dalla sua emanazione, di essere una buona legge sia per i risultati raggiunti (superficie protetta del Paese) sia per la qualità di molti degli interventi attuati a difesa della biodiversità, del paesaggio e delle culture tipiche e meglio rappresentative della Penisola.

Sono tantissimi i comuni italiani che partecipano alla vita dei Parchi Nazionali e Regionali e sono tantissimi gli italiani che hanno riscoperto luoghi e tesori del proprio Paese che spesso erano sommersi da decenni di incuria ed abbandono. Una emersione dall'oblio che ha reso orgogliosi molti nostri concittadini, una riscoperta di luoghi, paesaggi, genti, saperi e sapori che costituiscono quello che all'inizio del secolo scorso il TCI definì "il volto amato della Patria". Occorre ricordare con forza che i Parchi in Italia sono tutto questo: cultura, riscatto, orgoglio di luoghi (e di un intero Paese) che per molti anni erano rimasti ai margini dei processi produttivi o che spesso erano stati usati e "abusati" o lasciati nel totale abbandono. In altri casi, i Parchi hanno rappresentato un valido strumento per orientare gli indirizzi produttivi di aree a sviluppo intensivo verso forme di maggiore compatibilità.

Oggi nomi come "Cinque Terre", "Pollino", "Cilento" e tanti altri hanno ripreso dignità geografica e stimolano nei cittadini italiani e nel mondo simpatia, orgoglio e ammirazione. Anche a questo è servita la Legge 394/91.

Ciò premesso non bisogna dimenticare che questa Legge ha come principale compito la difesa della biodiversità, del paesaggio e delle risorse naturali ed occorre ricordare e sottolineare con forza tale primario obiettivo, onde evitare di attribuire ai Parchi compiti estranei al proprio ruolo, virtù taumaturgiche o supplenze di altrui inerzie ed incapacità. Ciò non significa che i Parchi debbano rappresentare luoghi estranei ai processi culturali e produttivi in atto nel resto del Paese, sarebbe un grave e sciocco "ritorno al passato", ma che per l'eccellenza e l'eccezionalità dei luoghi e delle culture, debbano essere presi ad esempio, a modello ed offrire alla Comunità Nazionale un laboratorio, con l'obiettivo di



Associazione Italiana Direttori Aree Protette

estendere all'intero Paese quel "governo virtuoso" del territorio e delle risorse naturali che alla luce delle più moderne conoscenze sui limiti delle risorse non possono essere appannaggio di pochi ma devono diventare cultura di tutti. In questi anni l'esperienza gestionale concreta dei Parchi ha dimostrato nei fatti la loro capacità di divenire i catalizzatori e l'elemento centrale di stimolo di nuove forme di sviluppo locale, coinvolgendo in questi processi il sistema delle autonomie locali.

La grande attenzione posta dalla Legge Quadro al rapporto tra conservazione e sviluppo locale, pur tra alcuni ritardi e comprensibili difficoltà, rappresenta il risultato più importante della legge, ricchezza che va difesa ed adeguatamente comunicata e assolutamente non censurata o mortificata.

Proprio per il grande valore che si deve attribuire ai "Parchi laboratorio" è assolutamente impensabile che tale sperimentazione possa essere condotta a "costo zero". Quando si parla di "autosufficienza" nel bilancio dei Parchi, se si vuole essere onesti, non bisogna dimenticare che le Aree Protette del nostro Paese insistono per lo più su territori da decenni ai margini del sistema produttivo, territori sui quali i sistemi ordinari di gestione hanno per lo più fallito (dai piccoli Comuni alle Comunità Montane abbandonati a se stessi, per non parlare degli sprechi in molti casi perpetrati e dagli obiettivi falliti degli interventi straordinari dello stato come nel caso della Cassa del Mezzogiorno).

Anche da un punto di vista meramente economico, i servizi che i parchi offrono alla collettività in termini di qualità dell'ambiente, di servizi per la fruizione, di animazione culturale richiedono di essere remunerati e si ritiene che l'intera collettività debba farsi carico di ciò.

In questo quadro pretendere che organismi giovani, con organici irrisori (solo due parchi storici hanno organici con più di 50 dipendenti), che operano in contesti culturali e territoriali spesso difficili (Aspromonte e Gennargentu nell'immaginario collettivo del nostro Paese non ricordavano di certo, prima dei parchi, scene bucoliche!) risolvano in pochi anni, quale nuova Panacea o vaso di Pandora, i guasti e le macerie risultanti dall'abbandono e dai fallimenti altrui è sciocca utopia!

Per concludere il quadro generale e per introdurre l'oggetto di questa audizione, questi nuovi enti con altissimi compiti istituzionali e complesse e farraginose norme gestionali, vedono come garante tecnico e scientifico la figura del direttore di parco, facile ostaggio sia delle politiche ministeriali che delle volontà politiche locali. Intorno al rafforzamento del ruolo di questo garante si gioca buona parte della partita che vedrà i Parchi assurgere a guide per un nuovo modo di gestire il territorio e le sue risorse oppure a ridursi al ruolo di "pro loco del verde" buoni tutt'al più per organizzare settimane verdi, manifestazioni gastronomiche o "safari fotografici". In quest'ottica va letta con onestà intellettuale e definita con estrema responsabilità la figura del "Direttore di Parco".



**Associazione Italiana
Direttori Aree Protette**

2 - Stato di attuazione della legge quadro sulle aree protette in relazione al ruolo e alle funzioni dei direttori dei parchi nazionali.

Gran parte dei Direttori dei Parchi Nazionali (istituiti con la 394/91) sono stati nominati tra il 1997 e il 1998, in ritardo rispetto all'avvio della fase "gestionale" di molti nuovi parchi. Questo ritardo ha determinato il consolidarsi di abitudini gestionali ed operative da parte degli ex Comitati di Gestione, in gran parte confermati Consigli Direttivi, il cui comportamento amministrativo, in assenza di strumenti regolamentari, (si ricorda che solo nel 2000 si sono completati ed approvati definitivamente alcuni statuti degli enti parco) ha spesso comportato una complessa azione di mediazione gestionale che in qualche caso ha visto soccombere la parte dirigente rispetto alla parte politica.

Questa confusione di ruoli è anche stata il risultato della collocazione dei Parchi Nazionali tra gli Enti del Parastato, la cui evoluzione normativa, in tema di gestione e responsabilità politico-amministrative, è stata più lenta e contraddittoria rispetto a quanto avvenuto, ad esempio, negli Enti locali.

Tale condizione si è a lungo trascinata in molti Parchi Nazionali, tanto che la Direzione Conservazione Natura ha più volte, con direttive e indirizzi espliciti, sottolineato la separazione delle competenze di indirizzo - coordinamento e di gestione (D.Lgs.165/01).

Dal nulla, in qualche caso contro volontà interne ed esterne, i Direttori hanno dato avvio ad una macchina amministrativa complessa nelle procedure ed innovativa nelle finalità, che ha visto anche momenti di tensione (tra la parte politica e la parte gestionale) dai quali certamente la vita dei giovani parchi non ha avuto giovamento. La sede, il personale, le attrezzature ed insieme i provvedimenti (dalla delibera di programmazione, al mandato di pagamento), gli atti normativi (dallo statuto, alla organizzazione interna di ruoli e funzioni), la pianta organica (dalla logistica, alla pianificazione), hanno costituito il giornaliero impegno dei direttori nella prima fase di vita dei Parchi, in uno scenario legislativo in continuo fermento.

La stessa legge quadro n. 394 del 1991, normativa assai scarna in materia di organizzazione sia strutturale che funzionale, ha posto non pochi problemi nella concreta dinamica della prassi amministrativa, alcuni dei quali ancora largamente irrisolti.

Le difficoltà operative e gestionali, fisiologicamente connaturate ad Enti di nuova istituzione, sono state aggravate dall'assenza - almeno nella fase iniziale, - di un adeguato supporto tecnico ed in alcuni casi da un apparato tecnico-amministrativo numericamente irrisorio rispetto alla complessità dei compiti attribuiti. Senza dire poi che nella quasi totalità delle esperienze il personale utilizzato, nell'attesa dell'approvazione delle piante organiche e del completamento delle procedure concorsuali, proveniva principalmente, per "comando" o "trasferimento", da Enti completamente diversi per struttura e funzioni, con inevitabili ricadute negative in termini di efficienza-efficacia nelle procedure e tempi



**Associazione Italiana
Direttori Aree Protette**

amministrativi ed anche con una inevitabile diversa "ottica culturale" rispetto alle precipue problematiche di cui si deve occupare un'area protetta.

3 - Dalla gestione per atti alla gestione per risultati

Detto ciò in relazione alle contingenti difficoltà legate alla fase di avvio della vita degli Enti Parco, il problema generale e di fondo è stabilire se il loro attuale assetto organizzativo gli consente di allinearsi ai moderni modelli di organizzazione e gestione delle Amministrazioni Pubbliche, ovvero - per usare una formula stereotipata - di passare da un'Amministrazione il cui metro di valutazione è costituito dagli atti ad un'Amministrazione che agisce invece nell'ottica dei risultati economico - sociali.

Il grande sforzo innovatore che il legislatore ha compiuto, alimenta non ingiustificate attese di un'Amministrazione Pubblica organizzata attraverso modelli che abbiano come primario obiettivo quello della funzionalità, dell'efficienza e dell'efficacia. Aspettativa nondimeno avvertita per gli Enti Parco, per i quali però il giudizio non può essere del tutto positivo. E' evidente, rimanendo ad aspetti forzatamente generali, che la sua classificazione nel parastato sembra essere il frutto di una semplificazione che utilizza modelli largamente superati dalle forti innovazioni apportate dalla più recente legislazione in tema di agire amministrativo.

Per rendere concretamente comprensibile questa affermazione di taglio generale è sufficiente riflettere sul significato che il Consiglio di Stato, con i pareri espressi dalla Seconda Sezione l'8 ottobre 1997 (n. 2114/97) e il 15 febbraio 1999 (n. 4/99), ha dato al potere di vigilanza sugli Enti Parco attribuito dal primo comma dell'art. 9 della L. 394/91 al Ministro dell'Ambiente.

A giudizio della Sezione consultiva del Consiglio di Stato il potere di vigilanza riguarda tutte le delibere del Parco e va tenuto distinto dal controllo preventivo di legittimità (cirscritto agli atti indicati dalla L. n. 70 del 1975), le cui modalità procedurali però, incluso l'esito dell'eventuale annullamento dell'atto, sono da osservare anche nell'esplicazione del potere tutorio previsto in via generale dall'art. 9, primo comma della legge quadro.

Quest'ultima precisazione induce a previsioni non ottimistiche in ordine ad una gestione amministrativa degli Enti Parco ispirata a principi di economicità, efficienza ed efficacia.

Prevedere che tutte le delibere debbono essere trasmesse al Ministero dell'Ambiente, il quale nel termine di novanta giorni potrebbe annullarle (art. 29 L. n. 70/1975), significa paralizzare sostanzialmente l'attività amministrativa degli Enti Parco, il cui apparato amministrativo, presumibilmente, si guarderà bene dal porre in esecuzione, prima del decorso del termine utile per l'annullamento, deliberazioni che potrebbero essere cadute dal Ministro dell'Ambiente, con evidenti consequenziali profili di responsabilità amministrativa. Se poi a questo si aggiunge che il Ministero dell'Ambiente, con circolare del 3/7/98, ha precisato che le delibere debbono essere inviate "una volta che sono state



**Associazione Italiana
Direttori Aree Protette**

definitivamente approvate”, e cioè quando nella seduta successiva l'organo deliberante abbia approvato il “verbale seduta precedente”, il termine di novanta giorni per essere certi di porre in esecuzione una delibera non più soggetta ad annullamento si amplia notevolmente, con buona pace dei principi di funzionalità, di efficacia e di efficienza.

E' innegabile quindi l'esigenza di rivedere la classificazione del Parco fra gli Enti del parastato, in modo da eliminare gli inconvenienti che ne scaturiscono, prima fra tutte il potere ministeriale di vigilanza così fortemente caratterizzato, per consentirne una gestione che a pieno titolo si possa ispirare alle trasformazioni, intervenute all'interno delle Pubbliche Amministrazioni e nei loro rapporti con i cittadini. Analogamente, l'attribuzione alla categoria degli Enti del parastato comporta l'applicazione delle norme di contabilità dettate dall'ex Dpr n. 696/79, certamente poco confacenti ad un'Amministrazione che agisce per obiettivi e per risultati.

4- Nuovi assetti e proposte operative

Nel quadro generale della salute del “sistema” delle aree protette e delle prospettive, questa Associazione condivide e sostiene il quadro di riferimento espresso negli 11 punti che la Federazione Italiana dei Parchi e delle Riserve Naturali ha posto a base di discussione nella Seconda conferenza delle aree protette per il rilancio di una politica nazionale ribadendo come i punti riguardanti la definizione delle funzioni e dell'organizzazione, oltre che la proposta di ampliare e rafforzare l'autonomia degli Enti Parco, è la chiave di volta verso l'effettivo rilancio dell'azione dei Parchi e può trovare, come appresso indicato, nell'attuale legislazione concrete possibilità attuative.

La significativa indagine conoscitiva sul sistema di gestione amministrativa degli Enti Parco Nazionali, non può non tener conto dei nodi indicati ai quali si vanno ad aggiungere specifiche situazioni territoriali che in maniera macroscopica evidenziano l'esigenza di consentire al “sistema” delle aree protette italiane una necessaria autonomia e differenziazione organizzativa e procedurale a seconda della complessità geo-ambientale di riferimento.

4.1 Differenziazione organizzativa.

I parchi sono stati un formidabile strumento di aggregazione territoriale e unitaria visione dello sviluppo possibile oltre che di straordinarie opportunità occupazionali in una visione non assistita e clientelare, ma nello scenario delle grandi scelte di politiche occupazionali del paese (si vedano i bilanci sociali di alcuni parchi del sud).

Le capacità progettuali dell'istituzione parco verso il consolidamento delle politiche sulle identità locali, ha rafforzato l'orgoglio di appartenenza e la fiducia dei cittadini verso lo



**Associazione Italiana
Direttori Aree Protette**

Stato (soprattutto in occasione di “storiche” demolizioni di opere abusive di dubbia provenienza) innescando aspettative di sviluppo coerenti con le potenzialità locali. Oggi i parchi richiedono una necessaria revisione organizzativa interna ed esterna ricollocando ambiti e responsabilità secondo un nuovo modello gestionale che risponda ai bisogni dell'area protetta con maggiore incisività ed efficacia adeguandosi alle innovazioni normative in atto (L. n.59/97, L. n.241/99, D. Lgs.419/99, D.Lgs 286/99, D.Lgs.165/2001 DPR n.97 del 27.02.2003). E' necessario affrontare con determinazione questi nodi per permettere agli Enti Parco di divenire interlocutori solidi, affidabili e autorevoli per tutti i soggetti sia pubblici che privati che si trovano ad operare in un'area protetta approfondendo in modo chiaro, inequivocabile ed urgente “la carta dell'autonomia, della flessibilità, della possibilità di muoversi con il massimo di tempestività sulla base delle proprie condizioni e scelte. Ciò d'altronde risponde a quel principio di differenziazione ormai nettamente affermato dalla più recente legislazione che vuole che i criteri organizzativi, le strutture operative rispondano a modelli non omogenei ma appunto differenziati a seconda dei luoghi e delle necessità”.(censis)

4.2 Revisione Statutaria (art.1 del D.Lgs 29 ottobre 1999 n.419)

Permettere agli Enti Parco l'esercizio della revisione statutaria ispirata a principi di efficienza e differenziazione dei modelli gestionali a seconda delle diverse realtà amministrate oltre che un efficace controllo dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta, attraverso l'attuazione delle citate norme, rappresenterebbe un passo significativo verso la più volte segnalata volontà espressa anche recentemente dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, nella Seconda Conferenza delle aree protette di voler *“intraprendere azioni di sistema che ricadano sull'insieme delle aree protette nazionali, anche mettendo a punto modelli di riferimento per uniformare i comportamenti gestionali e raffrontare in termini di efficienza ed efficacia i risultati.”*

L'applicazione della facoltà della revisione statutaria di cui al citato art.1 del D.Lgs 29 ottobre 1999 n.419 e il concerto con il Ministero del Tesoro per le modifiche organizzative strutturali di cui al D. Lgs 30 luglio 1999 n. 286, non solo vanno nella direzione auspicata dal Ministro, ma aprirebbero per l'intero “sistema” delle aree protette italiane una nuova stagione di opportunità gestionali fuoriuscendo dagli equivoci e strumentalizzazioni che con la gestione dei parchi hanno poco e che vedere, riconoscendo (come puntualmente un'indagine del CENSIS ha dimostrato) la necessità per gli Enti Parco di un'autonomia funzionale imprescindibile per così complesse competenze.

A questo argomento si affiancano le problematiche dei parchi regionali e delle riserve naturali (che entrando nella competenza esclusiva dello Stato nella materia specifica della conservazione e tutela della natura) richiedono un riferimento di modelli uniformato alle politiche nazionali e quindi un indirizzo che pure la L.394/91 prevede nel Titolo III della



**Associazione Italiana
Direttori Aree Protette**

legge (art. 22-23-24-26-27-28) con esplicito adeguamento delle norme regionali alle disposizioni della legge quadro. Su tale problematica è necessario un approfondimento sui modelli organizzativi e gestionali per evitare di ricadere negli stessi errori e problematiche aperte dalla L.394/91 nei parchi nazionali in materia di organizzazione sia strutturale che funzionale.