

e allo sfruttamento delle risorse turistiche dell'Ente parco stesso. A tal fine, l'Ente si è dotato di un numero significativo di strutture e servizi che agevolano il turismo, quali: recupero dei terrazzamenti già a coltura viticola, alberghi, collegamenti, punti di accoglienza, escursioni guidate.

In particolare, appare degna di apprezzamento l'iniziativa dell'Ente parco tendente ad offrire, quale corrispettivo del pagamento di un unico prezzo, tutta una serie di servizi ai turisti (vitto, alloggio, trasporti, escursioni). In tal senso, merita di essere sottolineato il fatto che, al fine di garantire un elevato livello di qualità ai servizi offerti, l'Ente parco ha istituito un apposito marchio di qualità da attribuire alle strutture - dotate di determinati standard - appartenenti ai soggetti privati che esercitano attività alberghiera.

Al fine di favorire il turismo, l'Ente incentiva inoltre la produzione di prodotti tipici locali (vini, profumi, cosmetici), fornendo ad essi anche una sorta di "marchio" di garanzia di qualità da parte del parco. Non sono stati peraltro riscontrati particolari problemi sotto il profilo della gestione finanziaria.

Nel corso del sopralluogo presso l'Ente parco nazionale della Majella, è emersa una forte capacità, da parte dell'Ente, di adottare principi di partecipazione e di condivisione delle scelte con tutti i soggetti coinvolti nell'ambito del parco, secondo una tendenza ad interpretare il parco non come un potenziale "nemico" delle comunità locali, ma come una vera e propria risorsa economica e sociale.

In questo contesto, si è rilevata l'esistenza di significative forme di collaborazione con i responsabili del Corpo Forestale dello Stato, che partecipano attivamente alla politica di conservazione ambientale del parco stesso.

Inoltre, sono stati attivati specifici interventi finalizzati ad incentivare il coinvolgimento delle popolazioni locali nell'attività dell'Ente parco, favorendo anche il ricorso a cooperative create da giovani del luogo o a strutture partecipate dagli enti locali, per la realizzazione di iniziative culturali, museali, formative e turistiche.

Nell'ambito della politica dell'Ente parco sta inoltre prendendo quota il perseguimento del principio dell'autofinanziamento come forma di compartecipazione alle risorse del parco, soprattutto mediante la valorizzazione dei prodotti tipici locali, ai quali l'Ente parco consente di apporre il proprio simbolo come elemento di garanzia di qualità. Sono altresì stati raggiunti importanti accordi con gli enti locali, al fine di incoraggiare la parziale copertura, da parte dei privati, degli oneri legati agli usi collettivi.

Quanto ai dati di bilancio, si è constatato un *trend* positivo nella spesa del parco dal 1996 ad oggi, con residui passivi che ammontano a circa 10 milioni di euro, per i quali tuttavia si è fatto presente che si tratta di fondi destinati, per lo più, a progetti già avviati o "cantierati" per dotazioni infrastrutturali. I residui sono piuttosto elevati, anche perché i rappresentanti dell'Ente parco hanno sottolineato che la politica dell'Ente consiste nell'attivare una notevole mole di progetti di vasta portata, che non costituiscano mere "operazioni di facciata" o di tecnica contabile, bensì investimenti concreti.

E' stato infine rilevato come la Regione Abruzzo non abbia ancora approvato il piano del parco, in tal modo "bloccando", di fatto, un ulteriore sviluppo nell'attività dell'Ente.

Nel sopralluogo presso l'Ente parco nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga, i responsabili dell'Ente hanno voluto evidenziare un recente cambiamento di mentalità da parte degli stessi responsabili degli enti locali coinvolti, tanto che diversi comuni esclusi dal perimetro del parco hanno fatto richiesta di ingresso. In questo ambito, l'Ente parco sta pertanto cercando di rafforzare le forme di collaborazione con gli enti locali, per favorire il massimo di condivisione nelle scelte fondamentali, alcune delle quali sono già state realizzate.

L'amministrazione del parco ha di recente lanciato una significativa iniziativa, che prevede la suddivisione dell'area del parco in diversi distretti "virtuali" (nel senso che essi non trovano riscontro in alcuna autorità amministrativa esistente). Ogni distretto è stato classificato per le proprie caratteristiche ambientali, paesistiche, geografiche e culturali, nella prospettiva di una sua caratterizzazione tipica e di una sua autonoma valorizzazione. L'Ente parco prevede infatti di affidare, tramite gara europea, la gestione del singolo distretto ai soggetti privati interessati che decidano di concorrere, affinché questi ne garantiscano lo sfruttamento in termini

turistici, produttivi e di tutela e valorizzazione ambientale. A fronte di tale “affidamento in gestione”, l’Ente parco, dopo un primo periodo di “inserimento” gratuito, riceverà quindi le relative *royalties* da parte dei soggetti gestori, ricevendo in cambio anche il perseguimento di una politica specifica di valorizzazione dell’area.

Quanto all’ammontare dei residui passivi (pari a circa 11 milioni di euro), si è rilevata una riduzione dei residui nel 2002 rispetto a quelli del 2001, sebbene il problema tuttora persista. L’amministrazione del parco ha tuttavia osservato che il problema è causato soprattutto dall’esigenza di dover fare fronte alle ingenti quantità di fondi che sono stati impegnati in una serie di appalti che i comuni, al momento della nascita dell’Ente parco nazionale, hanno voluto avviare per non “disperdere” i finanziamenti. A fronte di tale questione, la presidenza del parco ha peraltro comunicato di avere messo in mora i comuni che non hanno ancora avviato i lavori, minacciando la revoca dei finanziamenti ovvero la riconversione dei progetti originari in progetti più utili per il territorio.

Anche presso il parco del Gran Sasso e Monti della Laga è infine emerso, in misura preoccupante, il problema della mancata approvazione, da parte della Regione Abruzzo, del piano del parco.

Nel corso del sopralluogo presso l’Ente parco nazionale del Pollino, la delegazione della Commissione ha potuto rilevare una situazione parzialmente differente rispetto alle altre realtà visitate, in quanto si tratta di un parco nazionale particolarmente ampio (il più vasto dei parchi italiani), caratterizzato da forte antropizzazione al di fuori dei territori delle riserve e, soprattutto, calato fortemente in una delicata realtà di equilibri locali tra la componente territoriale calabrese e quella lucana.

Nel parco, è piuttosto evidente il contrasto tra l’estensione di vasti territori naturali, anche particolarmente difficili da raggiungere e, per converso, la presenza di ampie zone di urbanizzazione, inserite in misura piuttosto equilibrata all’interno del contesto ecologico.

E’ in ogni caso significativo che, al di là delle tradizionali risorse di carattere naturale ed ambientale, l’Ente parco (che parte da una situazione socio-economica di base piuttosto

complessa) stia ora cercando di promuovere ed incentivare concretamente un'idea di "parco produttivo", ossia di un parco che, sia pur di fronte alle criticità territoriali ed occupazionali esistenti, possa creare al proprio interno ulteriori possibilità di sviluppo e di autofinanziamento.

A fronte di una situazione di capacità di spesa piuttosto critica a tutto il giugno 2001, i nuovi responsabili dell'Ente parco hanno peraltro avviato una significativa campagna di riduzione delle giacenze di cassa e dei residui passivi, che dalla fine del 2001 hanno assunto un *trend* discendente, fino ad arrivare ad un livello molto più vicino a quello della media nazionale. Si è inoltre promossa una politica di valorizzazione dei lavoratori socialmente utili, che vengono utilizzati all'interno di vari punti informativi del Parco.

Appare pertanto essenziale che l'Ente parco possa proseguire nell'opera di promozione e valorizzazione delle proprie risorse, con particolare riferimento a quelle naturali e tipiche, nonché turistiche, in un quadro generale in cui si possano contemperare gli equilibri tra componenti regionali calabresi e lucane, risolvendo in misura adeguata quello che costituisce uno dei punti cruciali di peculiarità del parco del Pollino.

La missione di studio presso il Parco nazionale dello Stelvio ha avuto un particolare significato soprattutto dal punto di vista organizzativo, poiché il parco è storicamente uno dei primi parchi italiani: la sua istituzione risale alla legge n. 740 del 1935. Tuttavia, è solo a partire dagli anni '90 che è venuta definendosi una vera e propria struttura amministrativa, che subentra alla precedente gestione da parte della Azienda di Stato per le Foreste Demaniali (ASFD). Nel 1992 fu infatti sottoscritto un accordo fra Stato, Province autonome di Trento e Bolzano e Regione Lombardia per la istituzione di un Consorzio di gestione del Parco, secondo le nuove norme dettate dalla legge quadro. Il Consorzio è stato costituito nel 1993, mentre il primo Presidente del Consorzio è stato nominato nel 1995. Da questa data si è avuto il subentro effettivo alla gestione ASFD. Quindi i problemi del rapporto fra Parco e territori compresi, e soprattutto fra Parco e popolazioni interessate, devono essere considerati con riferimento a questa fase più recente, in quanto nella vecchia gestione il Parco era stato concepito come semplice delimitazione di una porzione di territorio, senza alcuna considerazione delle popolazioni locali. Queste ultime, conseguentemente, hanno tradizionalmente avuto una scarsa identificazione con il Parco stesso.

Dal sopralluogo della delegazione parlamentare presso l'Ente Parco nazionale dello Stelvio è emersa, quale principale peculiarità, caratterizzante tutti gli aspetti gestionali dell'Ente, l'articolazione del Parco in tre distinte realtà territoriali. Sia a causa della estensione territoriale del Parco, sia per l'alto livello di autonomia di cui godono le province autonome di Trento e di Bolzano, tutte le principali problematiche gestionali vertono intorno al tema dell'autonomia delle tre componenti territoriali e amministrative. Il Parco è infatti articolato in una componente lombarda (a cui fa riferimento la porzione di territorio maggiore), una altoatesina ed una trentina (la più piccola in termini di estensione). A questi tre ambiti territoriali corrispondono i tre Comitati di gestione, a cui sono state delegate rilevanti funzioni gestionali. La gestione ha pertanto un forte carattere di decentramento, e i tre Comitati aspirano ad un'autonomia ancora maggiore: da organi del Parco, tali strutture tendono a diventare veri e propri organismi, con ampi poteri sostanziali anche in tema di autorizzazioni.

Tale tendenza al decentramento, che potrebbe sfociare addirittura in una richiesta di completa autonomia e di separazione, è anche favorita dagli aspetti finanziari, in quanto il contributo statale annuale rappresenta solo una parte delle risorse di cui il Parco può godere: contributi aggiuntivi (di entità molto differente) vengono infatti disposti dalla Regione Lombardia e (in misura relativamente più consistente) dalle due Province autonome; ma tali contributi sono destinati solo alle corrispondenti porzioni di territorio. Ne deriva una diversa disponibilità di risorse da parte dei tre Comitati, con maggiori risorse assegnate a quelli facenti capo alle due province autonome.

Si segnala, peraltro, come l'ipotesi di una separazione delle tre componenti è stata valutata, dalla delegazione della VIII Commissione, come un'eventualità significativamente negativa, in quanto una delle caratteristiche più tipiche (e apprezzabili) del Parco dello Stelvio appare proprio la varietà delle situazioni economiche, sociali e produttive (oltre che ecologiche), data anche la contiguità dello stesso con il confinante Parco nazionale svizzero.

Si rileva inoltre che è in preparazione un Regolamento del Parco, così come è in fase avanzata di elaborazione il Piano del Parco, la cui adozione è prevista entro il gennaio 2004. Il Piano terrà conto della notevole varietà delle situazioni territoriali interessate, principalmente sul piano economico e produttivo, e a tal fine prevede una zonizzazione articolata in tre distinte fasce di protezione.

Quanto allo sviluppo di investimenti, la delegazione parlamentare ha verificato una intensa attività — in tutte e tre le aree del Parco — relativamente alla creazione di nuovi centri-visitatori o al miglioramento di quelli già funzionanti. Invece, in merito ad iniziative volte ad aumentare le capacità di autofinanziamento, la delegazione ha preso atto di una situazione ad uno stadio di sviluppo ancora iniziale, con interessanti — ma ancora circoscritte — iniziative nell'area trentina e con una impegnativa operazione scientifico-educativa (con possibili ricadute promozionali) nel comune di Prato allo Stelvio nell'area altoatesina, consistente nella costruzione di un centro-visitatori al cui interno è ospitata una suggestiva ricostruzione dell'ambiente fluviale e lacustre del Parco che, una volta aperta al pubblico, certamente sarà in grado di attrarre visitatori.

Non sono state invece attivate esperienze di marchio del Parco per prodotti locali — di cui pure sarebbe ricca l'agricoltura tradizionale — così come risultano poco sfruttate le potenzialità del *merchandising* e la stessa segnaletica del Parco. E' peraltro da segnalare che nel 2005 l'area lombarda (Valtellina e Valfurva) sarà interessata da un importante evento sportivo e turistico (i campionati mondiali di sci alpino), che ha sollevato, in sede di investimenti per adeguamenti ricettivi ed impianti sciistici, peraltro tutti eco-compatibili, qualche tensione tra Ente parco e comunità locali, che tuttavia sembrano ora in via di superamento, anche a seguito dell'intervento del Ministero vigilante.

Il sopralluogo presso il Parco nazionale del Gran Paradiso ha consentito di verificare la situazione complessiva del Parco che è considerato il “decano” dei parchi nazionali italiani, essendo sorto nel lontano 1922.

Dalla missione di studio è emersa, in primo luogo, la particolare situazione finanziaria dell'Ente, che annualmente riesce ad approvare il bilancio preventivo nei termini previsti, addirittura prima ancora di ricevere i dati sui finanziamenti da parte del Ministero. Per l'anno 2003, tuttavia, l'Ente parco si è trovato nella situazione di avere approvato il bilancio preventivo facendo affidamento su un determinato tipo di stanziamento, che invece risulta diminuito in sede di definizione del decreto ministeriale di riparto dei fondi agli stessi Enti parco. In tal senso, il vero problema del Parco sembrerebbe essere costituito dalla spesa corrente, piuttosto che dai

residui in conto capitale, in ordine ai quali l'Ente parco sembra essere uno dei più virtuosi nel panorama nazionale.

Dalla missione è inoltre emersa una delle principali peculiarità del Parco, che consiste nella dotazione di una propria ed autonoma Guardia per la gestione della vigilanza nel Parco. Si tratta infatti dell'unico Ente parco nazionale che, in luogo del Corpo forestale dello Stato, può contare su un autonomo servizio di vigilanza e sorveglianza. Dalle testimonianze raccolte presso l'Ente parco e presso gli enti locali della comunità del Parco, risulta che le Guardie del Parco svolgono un'attività qualificata, garantendo con la propria presenza una attenta gestione dell'ambiente e dell'ecosistema. E' stata a tal fine sottoposta alla delegazione della Commissione l'ipotesi di una incentivazione delle misure a sostegno dei Guardiaparco, anche favorendo un maggiore radicamento sul territorio di coloro che vi prestano servizio.

Nel corso dei colloqui si è inoltre evidenziata l'esigenza di accelerare lo stanziamento dei fondi ai sensi della legge n. 388 del 2000, da destinare alla realizzazione di opere per lo sviluppo integrato delle zone del Parco e dei comuni in esso inclusi. Dai sopralluoghi effettuati, è stato possibile osservare interessanti esempi di interventi mirati all'integrazione tra sviluppo delle attività agricole e del turismo naturalistico e, più in generale, di progetti in grado di raggiungere, senza cancellare cultura e tradizioni, un equilibrio tra tutela dell'ambiente e necessità delle popolazioni.

Un problema storico, posto anch'esso all'attenzione della delegazione, è quindi rappresentato dalla definizione dei confini del Parco, il quale non è tuttora dotato di un proprio piano. Al riguardo, si è appreso che i responsabili dell'Ente, in collaborazione con la comunità del Parco, stanno cercando una soluzione che consenta di superare gli attriti sorti nel passato con le popolazioni locali, in modo da poter giungere ad una stesura definitiva del progetto di piano, da sottoporre alle regioni competenti.

Si rileva infine che, analogamente al Parco nazionale dello Stelvio, non sono state ancora portate ancora ad un avanzato stadio di sviluppo le iniziative in ordine al marchio del Parco per alcuni prodotti tipici locali, che sarebbero comunque allo studio dei responsabili dell'Ente.

4. Conclusioni

L'indagine ha permesso di evidenziare, attraverso le audizioni e i sopralluoghi effettuati, una serie di elementi di rilievo riguardo ai problemi che interessano la gestione amministrativa degli Enti parco nazionali. Tali elementi, unitamente alle relative soluzioni ipotizzate, potrebbero peraltro essere tenuti in considerazione anche in sede di attuazione delle disposizioni di delega contenute nel disegno di legge A.C.1798-B, recante un'ampia e dettagliata delega al Governo per il riordino della legislazione in materia ambientale, attualmente all'esame del Parlamento, che prevede tra l'altro la possibilità di procedere ad una complessiva ed organica revisione della legge n. 394 del 1991.

Un primo aspetto problematico che potrebbe essere risolto è quello relativo alle misure per ridurre le notevoli giacenze di cassa presso gli Enti parco.

A tal proposito, si sottolinea l'importanza di valutare tutti i profili più complessi che stanno alla base dell'esistenza di residui passivi in conto capitale. Infatti, se per un verso l'esistenza di consistenti residui passivi in conto capitale denoterebbe la presunta incapacità di spesa per investimenti da parte dell'Ente, per altro verso occorre considerare che l'accumulo di residui passivi dipende anche da fenomeni non direttamente riconducibili all'attività degli Enti.

Tra questi fenomeni, ai quali occorre ovviare in tempi rapidi e con misure mirate, si segnalano: ritardi nell'assegnazione di fondi da parte dei soggetti competenti, che spesso arrivano agli Enti alla fine dell'anno solare e, per non diventare residui, dovrebbero quindi essere impegnati entro l'anno medesimo (senza contare poi, a distanza di un anno dall'iscrizione a residuo, del sicuro "effetto tagliola" rappresentato dai meccanismi creati con il provvedimento cosiddetto "taglia-spesa"); difficoltà di programmare tempestivamente le spese delle risorse in conto capitale entro i termini necessari, a causa di una normativa di contabilità che, come illustrato in precedenza, pone una serie di problemi ad un'efficiente gestione della spesa; incapacità o lentezza dei comuni destinatari delle risorse nel porre in essere gli interventi finanziati; difficoltà di concludere in tempi certi l'intero *iter* amministrativo di approvazione degli interventi.

Occorre quindi valutare l'opportunità di rivedere la normativa di contabilità del settore e in generale garantire agli Enti parco la possibilità di programmare tempestivamente e in modo efficiente gli interventi da porre in essere.

In questo quadro, tuttavia, non ci si può limitare ad additare le norme di contabilità come le uniche responsabili di ritardi, disfunzioni o, peggio ancora, distorsioni delle risorse pubbliche. Non vanno infatti trascurati i casi, come quello — paradigmatico — dell'Ente parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, in cui le norme di contabilità sono state, nel passato anche recente, stravolte o addirittura calpestate, in nome di un efficientismo naturalistico che nulla ha a che vedere con la tutela delle aree protette, soprattutto se questo si traduce esclusivamente in un aumento esponenziale dell'organico stabile dell'Ente parco. In questi casi, sarà pertanto compito delle autorità competenti accertare le relative responsabilità e porre in essere ogni possibile misura per garantire che un prestigioso parco nazionale, come quello in questione, possa mettere a posto i propri conti e rilanciarsi, come meritano le stesse popolazioni ivi residenti, anche attraverso l'eventuale rinnovo dei vertici.

Tornando alle proposte conclusive, si rileva inoltre che, al fine di migliorare l'efficienza della programmazione, occorre che gli Enti parco si dotino in tempi congrui dei piani del parco, che costituiscono uno strumento essenziale per lo svolgimento delle attività del parco. D'altra parte, la mancata approvazione da parte delle regioni dei piani del parco già approvati dai diversi Enti parco ne paralizza in misura significativa l'attività programmatoria. E' necessario quindi attivare i poteri sostitutivi previsti dalla legge n. 394 del 1991; oppure modificare tale normativa in modo da consentire agli Enti parco di dotarsi, rapidamente e senza ulteriori indugi, dei piani del parco.

L'indagine ha permesso, d'altro canto, di evidenziare che il miglioramento della capacità di spesa degli Enti parco non dipende solo da una migliore utilizzazione da parte degli Enti stessi delle risorse assegnate dal bilancio dello Stato, ma anche dalla loro capacità di sfruttare al meglio la propria capacità di autofinanziamento.

A tal fine, andrebbe maggiormente sfruttata la possibilità, offerta agli Enti dalle disposizioni di legge, di istituire filiere di produzione di prodotti tipici, cui attribuire un "logo" o un simbolo del parco.

Un punto fondamentale che è emerso dall'indagine riguarda, poi, la necessità di rendere più efficiente l'organizzazione amministrativa degli Enti parco.

In tal senso, sembra opportuno non solo affidare la gestione amministrativa a soggetti dotati di capacità manageriale, passando da una gestione per "atti" ad una "per risultati", ma anche, al fine di garantire una semplificazione dei passaggi amministrativi, prevedere la soppressione delle comunità montane nelle aree in cui insiste un Ente parco e nelle quali, dunque, si crea spesso una sovrapposizione - anche confliggente - di competenze, specie se si considera che gli Enti parco interagiscono con le rispettive comunità, costituite dai rappresentanti di tutti i comuni compresi nel loro territorio.

Passando quindi a questioni più operative, vista anche l'importanza dell'opera svolta dal Corpo forestale dello Stato per un'efficiente gestione amministrativa dell'Ente parco, andrebbe verificata l'opportunità di un passaggio dello stesso Corpo Forestale sotto la vigilanza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, per quanto concerne, quanto meno, i CTA (Coordinamenti territoriali ambientali). Il Corpo Forestale dello Stato, infatti, sempre più si sta caratterizzando come struttura impiegata nella difesa dell'ambiente in cui esso opera, anche quando collabora con le strutture della Protezione Civile per la difesa dei boschi dagli incendi e, pertanto, anche come corpo di polizia capace di perseguire coloro che attentano all'equilibrio e alla tutela dell'ambiente montano e collinare del Paese.

Infine, come rilevato in precedenza, andrebbe valutata la possibilità di prevedere, in tutti quei casi nei quali fosse opportuno, il passaggio delle riserve naturali dal Corpo forestale agli Enti parco, in modo da sfruttare in misura più efficiente le potenzialità di tali risorse, anche a scopi di autofinanziamento parziale degli Enti stessi.

In conclusione, la VIII Commissione ritiene che il sistema dei parchi nazionali abbia in sé tutte le potenzialità per garantire un miglioramento dell'efficienza della gestione amministrativa, anche al fine di rendere gli Enti parco nazionali sempre più idonei a rispondere, da un lato, alle esigenze di tutela e salvaguardia del territorio e, dall'altro, alla valorizzazione, anche economico-produttiva, delle aree protette, nonché allo sviluppo delle popolazioni e delle comunità che insistono sul territorio.

In questo quadro, un uso più appropriato ed efficace delle risorse statali, non soltanto è possibile, ma è anche funzionale al raggiungimento dei predetti obiettivi.