

L. n. 70/1975 e sono inseriti nella tabella IV allegata alla medesima concernente gli enti preposti a servizi di pubblico interesse (art. 9). Fanno inoltre parte dell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate annualmente dall'Istat a norma dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge 31.12.2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Dalla data di entrata in vigore della legge 394/1991 fino alla data odierna sono stati costituiti ventitre enti parchi nazionali (alcuni erano invero preesistenti alla legge stessa), che vengono indicati nell'Elenco ufficiale delle aree protette, aggiornato da ultimo (VI Aggiornamento) con decreto in data 27.4.2010 del Ministro dell'Ambiente a norma dell'art. 5, comma 2, della legge stessa.

Considerazioni a parte merita la situazione del parco nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu.

L'Ente parco è stato istituito con D.P.R. del 30.3.1998, ma in conseguenza della forte opposizione di alcuni dei comuni interessati l'applicazione delle misure di salvaguardia in esso prescritte è stata differita, una prima volta, alla data dell' 1.7.1999 e poi ulteriormente procrastinata al 31.1.2001.

In sede di impugnativa contro il decreto istitutivo del parco, da parte di vari comuni dissenzienti, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale delle norme sulla istituzione dei parchi, in particolare dell'art. 34 della legge n. 394/91, nella parte in cui non impone specifiche modalità procedurali per il coinvolgimento degli enti locali.

Con ordinanza del 6.7.2006 la Corte Costituzionale ha restituito gli atti al Tar della Sardegna per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione prospettata, alla luce della modifica della normativa sulla materia, recata dall'art. 1, comma 375, della legge n. 266/2005 (finanziaria per il 2006). Detta disposizione infatti, "Introduce rilevanti modifiche del quadro normativo di riferimento, in quanto, non solo subordina l'applicazione delle disposizioni concernenti l'istituzione del Parco ad una nuova intesa con la Regione, ma consente ai comuni di aderire a tale intesa e sembra rimettere la stessa inclusione dei loro territori nell'area protetta ad un'apposita decisione dei rispettivi organi consiliari".

A seguito della restituzione degli atti, con sentenza del 13.2.2008 il Tar della Sardegna ha dichiarato improcedibile il ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse.

Fino alla data odierna non risulta che alla luce delle nuove disposizioni abbiano avuto corso altre iniziative per il raggiungimento dell'intesa con la

Regione Sardegna e del consenso degli enti locali interessati ai fini della delimitazione del parco.

In definitiva, il D.P.R. del 1998 istitutivo del parco di Orosei non è stato formalmente annullato, né con provvedimento giurisdizionale né in sede di autotutela, sicché esso è ancora ufficialmente inserito nell'elenco delle aree protette. Il parco stesso non è comunque di fatto operativo, in quanto gli organi dell'ente non sono mai stati costituiti e finora non ha mai ricevuto contributi dal Ministero.

La legge quadro sulle aree protette, alla quale va riconosciuto il merito storico di aver contribuito a cambiare nella pubblica opinione la percezione del parco da mero strumento vincolistico ad opportunità di crescita sociale, culturale, economica delle comunità territoriali interessate, non è stata ancora sottoposta a revisione, pur essendo emersi diversi profili di criticità nel corso della sua ormai quasi ventennale applicazione.

Nel D.Lgs. 3.4.2006, n. 152, infatti, che in attuazione della delega di cui alla L. 15.12.2004, n. 308 riorganizza ed integra la legislazione in materia ambientale, non hanno trovato ingresso le discipline relative alla "gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna", settori pur ricompresi tra quelli per i quali la delega legislativa era stata conferita.

Tra i punti critici della legge si può citare la mancata previsione di modelli organizzativi differenziati in relazione alla dimensione territoriale e demografica, in quanto l'archetipo dell'ente pubblico disegnato dalla legge quadro, con tutta la complessità della sua organizzazione, si applica sia ai parchi comprendenti decine di comuni che a quelli costituiti da un solo comune (ad es. Maddalena e Asinara). La Comunità del parco, ad esempio, organo dell'ente parco che è stato creato per "dare voce" alle popolazioni residenti tramite le rispettive rappresentanze politico-amministrative, è composta dai presidenti delle regioni, delle provincie e delle comunità montane nonché dai sindaci di tutti i comuni che insistono sul territorio.

È da osservare poi, come sarà meglio esposto nel successivo paragrafo 2, che le procedure previste per la adozione degli atti di pianificazione del territorio e delle attività, in particolare del Piano per il parco, articolate in molteplici passaggi e momenti di concertazione tra vari soggetti istituzionali coinvolti, si sono dimostrate molto lente nella fase di attuazione. Tant'è che a distanza di quasi venti anni dall'entrata in vigore della legge quadro, soltanto per otto dei parchi esistenti il complesso procedimento di formazione del Piano può dirsi pienamente concluso, con l'approvazione del Piano stesso da parte della Regione.

Varie disposizioni di legge negli ultimi anni hanno escluso gli enti parco nazionali dall'applicazione di alcune misure restrittive disposte per il contenimento e la razionalizzazione della spesa nelle amministrazioni pubbliche. Tra esse si segnalano:

- a) l'art. 1, della Legge 27.12.2006, n.296 (finanziaria 2007)
 - comma 695, che ha disposto l'esclusione degli enti gestori delle aree naturali protette dalle limitazioni alla spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni, introdotte con l'art.1, comma 5, della legge 3.12.2004, n. 311 (finanziaria 2005);
 - comma 1107, che ha escluso dalla rideterminazione delle piante organiche, di cui all'art. 1, comma 93, della citata legge n. 311/2004, anche il personale degli enti parco nazionali funzionalmente equiparato al Corpo Forestale dello Stato (i guarda parco) ed ha loro riconosciuto, nei limiti del territorio di competenza, la qualifica di agente di pubblica sicurezza;
- b) l'art. 2 della legge 24.12.2007, n. 244 (finanziaria 2008) , commi 337 e 338, che hanno previsto la possibilità per gli enti parco nazionali che hanno rideterminato la propria dotazione organica, in attuazione dell'art. 1, comma 93, della legge n. 311/2004, di incrementare le proprie piante organiche, entro il limite massimo di 120 unità da ripartire tra tutti gli enti, e di procedere alle assunzioni anche in deroga alla normativa vigente, previo esperimento delle procedure di mobilità. A tali fini è stato previsto lo stanziamento di un contributo straordinario dello Stato, alla cui ripartizione si provvede con decreto del Ministro per l'Ambiente;
- c) l'art. 3, comma 40, della citata legge n. 244/2007, che per il triennio 2008-2010 ha escluso, tra gli altri, li enti gestori delle aree naturali protette dai limiti di prelievo dai propri conti di tesoreria;
- d) l'art.26 ("Taglia enti") del decreto legge 25.6.2008, n.112, convertito dalla legge 6.8.2008, n. 133, come interpretato dall'art. 10 bis, comma 1, del d.l. 30.12.2009, n. 194, convertito nella legge 26.2.2010, n. 25, in cui gli enti parco sono stati esclusi dalla soppressione, di cui al primo periodo dell'articolo stesso, che doveva riguardare gli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore a 50 unità, e in ogni caso dalla necessità di essere sottoposti al processo di riordino di cui al secondo periodo, attraverso l'adozione di appositi regolamenti.

1.2 Gli organi

Organi dell'Ente parco sono il Presidente, il Consiglio Direttivo, la Giunta Esecutiva, il Collegio dei revisori dei conti, la Comunità del Parco, come già indicato costituita dai presidenti delle regioni, delle province e delle comunità montane, nonché dai sindaci dei comuni nei cui territori sono ricomprese le aree del parco.

Gli organi dell'Ente durano in carica cinque anni. Il comma 12 dell'art. 9 della L. 394/1991, è stato così riformulato con l'art. 11 quaterdecies, comma 8, del D.L. 30.9.2005, n. 203, convertito nella L. 2.12.2005, n. 248, che ha soppresso la originaria previsione normativa per la quale i membri degli organi degli enti parco potevano essere confermati una sola volta.

La fattispecie, ad avviso di questa Corte, ricade dunque nell'ambito di applicazione dell'art. 32, comma 1, della L. 70/1975, valevole in generale per gli enti pubblici non economici, che consente una sola conferma dei componenti dell'organo di amministrazione degli enti. Ciò, in attuazione del principio della necessaria, naturale scadenza degli organi al termine della loro durata, cui può derogarsi soltanto per effetto di una esplicita previsione normativa.

Con l'articolo 2, comma 108, del D.L. n. 262/2006, convertito nella legge n. 286/2006, che integra l'art 9 della legge quadro, è stato codificato con norma primaria il riconoscimento ai componenti degli organi degli enti parco di una indennità di carica composta da un compenso annuo fisso e da un gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni del Consiglio direttivo e della Giunta esecutiva, nella misura fissata con decreto del Ministro dell'Ambiente di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, secondo quanto disposto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9.1.2001 e con la procedura indicata nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 4993 del 29 maggio 2001.

Le predette disposizioni regolamentari fissano i criteri e le procedure per la determinazione dei compensi dei componenti di organi di amministrazione e controllo degli enti ed organismi pubblici in generale, prendendo come parametri di riferimento elementi oggettivi quali: gli indici finanziari (entrate proprie o spese) e patrimoniali dell'ente, la consistenza di personale utilizzato, il reale assetto organizzativo, l'eventuale articolazione territoriale, la specifica funzione ed il livello di complessità dell'organo. La determinazione dei compensi viene effettuata con delibera dell'organo di amministrazione, che certifica la sussistenza in bilancio dei mezzi di copertura e che deve essere trasmessa alla Presidenza del Consiglio, al Ministero dell'Economia ed al Ministero vigilante, i quali ne valutano la congruenza con il quadro d'insieme.

Sulla base delle predette direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri (partecipate agli enti parco con circolare del Ministero dell'Ambiente – D.G. Conservazione Natura in data 20.12.2001 in cui si invitavano gli enti stessi a procedere all'adeguamento dei compensi), con i decreti del Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro dell'Economia, n. 315 del 31.10.2003 e n.3608 del 19.5.2005 sono state rideterminate le indennità di carica dei componenti degli organi rispettivamente del Parco nazionale del Vesuvio e del Parco nazionale del Pollino, previe deliberazioni dei Consigli direttivi.

A seguito delle misure di contenimento della spesa per le indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità comunque denominate per gli organi delle pubbliche amministrazioni, introdotte con l'art. 1, comma 58, della legge n. 266/2005, non sono stati adottati ulteriori provvedimenti di adeguamento dei compensi.

Pertanto, la misura delle indennità di carica spettanti ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli altri enti parco è quella stabilita con i decreti ministeriali n. 19707 e n. 19708 del 9 dicembre 1998 nei seguenti importi lordi mensili:

- Presidente	€ 2.774,92;
- Vice Presidente	€ 832,53;
- componente Giunta esecutiva	€ 145,64;
- componente Consiglio direttivo	€ 77,98;
- Presidente del Collegio dei Revisori dei conti	€ 170,43;
- componente del Collegio dei Revisori dei conti	€ 112,59.

Il gettone di presenza per la partecipazione ai comitati e alle commissioni previste dalla L. 394/1991 è fissato in € 34,60, al lordo delle ritenute di legge.

Detti importi sono stati ridotti in applicazione del su citato art. 1, comma 58, della legge n. 266/2005.

2. - Strumenti di programmazione

Tra gli aspetti più salienti della normativa concernente i parchi nazionali, quale delineata dalla citata legge quadro sulle aree protette, di particolare momento è stata l'introduzione di vari strumenti di programmazione e di gestione dell'attività dei parchi, coordinati tra loro e da adottarsi quasi contestualmente.

Essi sono il *Piano per il parco*, preordinato alla tutela dei valori naturali ed ambientali, nonché storici, culturali, antropologici, tradizionali ed il cui principale contenuto consiste nella suddivisione del territorio in quattro tipologie di aree caratterizzate da forme differenziate di uso, di godimento e tutela, e quindi da un diverso grado di protezione; il *Regolamento del parco*, che disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco stesso ed in particolare regola la tipologia e le modalità di costruzione degli edifici, lo svolgimento delle attività economiche ammesse, il soggiorno e la circolazione del pubblico, lo svolgimento delle attività sportive, ricreative e di ricerca; il *Piano pluriennale economico-sociale*, che nell'intento di coniugare le esigenze di conservazione con quelle dello sviluppo sostenibile è preordinato a promuovere, nel rispetto dei vincoli stabiliti, le iniziative compatibili atte a favorire, appunto, lo sviluppo economico e sociale della collettività.

Ciascuno di detti atti di programmazione è destinato al perseguimento e alla tutela di specifici interessi, ma nell'insieme essi sono preordinati ad una gestione unitaria dell'area protetta.

Nelle precedenti relazioni, cui si fa rinvio, sono stati ampiamente illustrati i contenuti e le finalità dei predetti documenti.

È stata inoltre descritta la complessità delle procedure prescritte dalla legge per la loro adozione, in particolare per il Piano per il parco. Ai fini del raggiungimento del consenso sulle scelte di fondo per l'assetto e la gestione del territorio, il procedimento delineato dall'art. 12 della legge quadro² è infatti

² Dispone l'art. 12, commi 3, 4 e 5 della legge n. 394/1991:

3. "Il piano è predisposto dall'Ente parco entro diciotto mesi dalla costituzione dei suoi organi, in base ai criteri ed alle finalità della presente legge. La Comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano del parco indicati dal Consiglio direttivo del parco ed esprime il proprio parere sul piano stesso. Il piano, approvato dal consiglio direttivo, è adottato dalla regione entro novanta giorni dal suo inoltro da parte dell'Ente parco.

4. Il piano adottato è depositato per quaranta giorni presso le sedi dei comuni, delle comunità montane e delle regioni interessate; chiunque può prenderne visione ed estrarne copia. Entro i successivi quaranta giorni chiunque può presentare osservazioni scritte, sulle quali l'Ente parco esprime il proprio parere entro trenta giorni. Entro centoventi giorni dal ricevimento di tale parere la regione si pronuncia sulle osservazioni presentate e, d'intesa con l'Ente parco per quanto concerne le aree di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2 e d'intesa, oltre che con l'ente parco, anche con i comuni interessati per quanto concerne le aree di cui alla lettera d) del medesimo comma 2, emana il provvedimento d'approvazione. Qualora il piano non venga approvato entro ventiquattro mesi dalla istituzione dell'ente parco, alla Regione si

articolato in molteplici passaggi e momenti di concertazione tra i vari organi e soggetti istituzionali coinvolti: il Consiglio Direttivo dell'ente, la Comunità del parco, rappresentativa delle comunità locali, la Regione, il Ministero vigilante. Inoltre è consentita la partecipazione dei soggetti residenti nel parco, che possono presentare osservazioni al piano stesso.

Gli atti di programmazione introdotti dalla legge quadro si presentano con un forte grado di complessità anche sul piano dei contenuti. Ciò vale in particolare per il Piano per il parco, per la rilevanza degli interessi da perseguire, in quanto come strumento di tutela dell'area protetta deve, tra le altre finalità, disciplinare l'uso del territorio articolandolo, come già indicato, in aree caratterizzate da un diverso grado di protezione (riserve integrali, riserve generali orientate, aree di protezione, aree di promozione economica e sociale), nonché stabilire gli indirizzi e i criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.

Sono queste, presumibilmente, le ragioni per le quali si è verificata in concreto una eccessiva dilatazione delle varie fasi in cui si articola il procedimento delineato dal legislatore per l'adozione del Piano per il parco. Esso si è dimostrato, infatti, lento sul piano attuativo, per i lunghi tempi impiegati nelle varie sedi di concertazione e confronto delle posizioni degli enti istituzionali coinvolti e delle comunità locali interessate, al fine della condivisione delle scelte operate.

Tant'è che allo stato attuale, a distanza di quasi venti anni dall'emanazione della legge quadro molti dei parchi non hanno ancora completato le procedure per l'adozione di tutti gli strumenti di pianificazione e gestione del territorio, essenziali per la realizzazione piena e lo sviluppo delle proprie attività, secondo la normativa vigente.

Per quanto riguarda in particolare il Piano per il parco, che è lo strumento fondante della pianificazione territoriale, ad oggi – secondo notizie acquisite presso il Ministero dell'Ambiente³ – risultano *approvati* dalle Regioni, e quindi definitivamente in vigore, soltanto i Piani di otto parchi.

Per due enti il Piano è stato *adottato* dalla Regione ed il procedimento si trova nella fase attuativa di cui al comma 4, dell'art 12 della legge quadro, che prevede sub procedimenti di partecipazione delle comunità degli amministratori.

sostituisce un comitato misto costituito da rappresentanti del Ministero dell'ambiente e da rappresentanti delle regioni e province autonome, il quale esperisce i tentativi necessari per il raggiungimento di dette intese; qualora le intese in questione non vengano raggiunte entro i successivi quattro mesi, il Ministro dell'ambiente rimette la questione al Consiglio dei ministri che decide in via definitiva."

5. In caso di inosservanza dei termini di cui al comma 3, si sostituisce all'amministrazione inadempiente il Ministro dell'ambiente, che provvede nei medesimi termini con un commissario ad acta."

³ Nota del Ministero dell'Ambiente – Direzione Generale Protezione Natura in data 2 marzo 2011.

Per otto enti il Piano, approvato dal Consiglio Direttivo, spesso da lungo tempo, è ancora all'esame della Regione o delle Regioni competenti. È da osservare al riguardo che nel lento dipanarsi delle procedure tra le varie autorità competenti una delle fasi che si sono rilevate più lunghe è proprio quella dell'esame del Piano da parte delle regioni, prima della loro adozione.

La Corte non può non rilevare che questo ritardo nel perfezionamento da parte delle Regioni di importanti atti di pianificazione può influire negativamente sulla funzionalità dell'Ente che si vede costretto ad operare secondo parametri di comportamento provvisori che non possono avere la rilevanza di un piano o di un regolamento né la specificità di una pianificazione economica.

Poiché le inadempienze suindicate limitano di fatto la concreta ed esaustiva realizzazione dell'attività istituzionale e gestionale dell'ente è necessario dare, con urgenza, completa attuazione al disegno organizzativo previsto dal legislatore per rendere legittima, efficiente ed efficace l'azione amministrativa.

Per quanto riguarda le altre realtà, alcuni Enti hanno in esame il documento presso il proprio Consiglio Direttivo, altri sono ancora in fase di redazione (conferimento dell'incarico di redazione, valutazione del preliminare, confronto con gli Enti locali) o di revisione.

Nel quadro che segue viene indicato lo stato di attuazione delle procedure per ogni parco nazionale e per ogni strumento di programmazione.

SCHEMA RIASSUNTIVO DELLO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI STRUMENTI PROGRAMMATICI DEI PARCHI NAZIONALI*

PIANI PER IL PARCO

Approvati dalla Regione (in vigore)	8. Dolomiti Bellunesi, Aspromonte, Vesuvio, Foreste Casentinesi, Asinara, Cilento, Arcipelago Toscano, Majella.
Adottati dalla Regione	2. Gran Sasso, Monti Sibillini
Approvati dal Consiglio Direttivo	8. Appennino Tosco Emiliano, Val Grande, Gran Paradiso, Sila, Gargano, Pollino, Abruzzo Lazio Molise, Alta Murgia.
Redatti e all'esame dei C.D.	2. La Maddalena, Circeo.
In fase di redazione	2. Val D'Agri, Stelvio
Revocato in fase di aggiornamento	1. Cinque Terre.

REGOLAMENTI

Approvati dal Ministero (in vigore)	0
In conclusione	1. Aspromonte,
In valutazione	2. Majella, Circeo(stralcio).
Approvati dal Consiglio Direttivo	10. Gran Sasso, Val Grande, Gran Paradiso, Foreste Casentinesi, Abruzzo Lazio e Molise, Cilento, Cinque Terre, Alta Murgia, Asinara, Stelvio.
Redatti e all'esame del C.D.	7. Arcipelago Toscano, Pollino, Dolomiti Bellunesi, Vesuvio, Monti Sibillini, Appennino Tosco Emiliano, Gargano.
In fase di redazione	3. Val D'Agri, La Maddalena, Sila.

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

Approvati dalla Regione (in vigore)	3. Dolomiti Bellunesi, Cilento, Majella
Approvati dalla Comunità del Parco e trasmessi alla Regione	7. Monti Sibillini, Aspromonte, Foreste Casentinesi, Vesuvio, Gran Sasso, Val Grande, Gran Paradiso
Redatti e all'esame del C.D.	3. Arcipelago Toscano, Pollino, Gargano
In fase di redazione	4. Stelvio, Asinara, Circeo, Appennino Tosco Emiliano
Procedura non attivata	5. Abruzzo Lazio e Molise, La Maddalena, Sila, Alta Murgia, Val D'Agri
Revocato in fase di aggiornamento	1. Cinque Terre.

* Dati forniti dal Ministero dell'Ambiente.

In definitiva, l'avere attribuito agli organismi di gestione dei parchi competenze esclusive e sovraordinate in materia di pianificazione e gestione del territorio (piani e regolamenti) e di controllo delle attività (attraverso il rilascio del nulla osta), se da un lato costituisce uno dei punti di forza della legge 394/91, dall'altro ha introdotto notevoli fattori di criticità. In una prospettiva di necessaria condivisione delle scelte, infatti, le procedure attuative previste dalla legge richiedono prelieve intese, pareri, accordi tra i molteplici enti locali coinvolti, non di rado portatori di interessi contrapposti sia con quelli di altri enti che con quelli, più generali, del Parco stesso.

La complessità procedurale solo teoricamente trova bilanciamento nei poteri sostitutivi che la legge affida al Ministero dell'Ambiente (art. 12, co. 5) e ciò nella prevalente considerazione dei riflessi politici ed istituzionali dei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali, anche alla luce di quanto disposto dal nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione.

Ed invero se non vi sono dubbi sul fatto che la programmazione delle attività del parco, attraverso gli strumenti individuati dalla legge quadro, rientra nella materia concernente la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", riservata alla

potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 Cost. commi secondo, lettera s, e sesto), è altrettanto vero che le Regioni hanno oggi competenza legislativa concorrente in materia di “governo del territorio” e di “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” (art. 117, co. 3 Cost.).

3. - Mezzi finanziari

La disciplina relativa ai mezzi finanziari dei parchi è contenuta nell'art. 16 della legge n. 394/1991 che pone una elencazione delle entrate da destinare al conseguimento dei fini istituzionali.

Esse sono:

- a) i contributi ordinari e straordinari dello Stato;
- b) i contributi delle regioni e degli enti pubblici;
- c) i contributi ed i finanziamenti a specifici progetti;
- d) i lasciti, le donazioni e le erogazioni liberali in denaro di cui all'articolo 3 della legge 2 agosto 1982, n. 512, e successive modificazioni e integrazioni;
- e) gli eventuali redditi patrimoniali;
- f) i canoni delle concessioni previste dalla legge, i proventi dei diritti d'ingresso e di privativa e le altre entrate derivanti dai servizi resi;
- g) i proventi delle attività commerciali e promozionali;
- h) i proventi delle sanzioni derivanti da inosservanza delle norme regolamentari;
- i) ogni altro provento acquisito in relazione all'attività dell'Ente parco.

La serie storica delle risorse finanziarie a disposizione dei parchi, esposte nelle successive tabelle, dimostra che, al di là delle molteplici ipotesi di introiti previste dal citato art. 16, sul piano concreto, ad eccezione dei modestissimi apporti economici degli Enti territoriali, la quota assolutamente prevalente delle entrate è costituita dai contributi statali, sui quali finisce per gravare la quasi totalità della spesa di parte corrente.

Oltre alla esiguità dei contributi degli enti territoriali ed in particolare delle regioni, nel cui territorio insiste l'area protetta, emerge altresì la scarsa incidenza delle entrate proprie, la cui percentuale, rapportata al quadro complessivo delle entrate, è di dimensioni quasi simboliche, consentendo una copertura minima della spesa corrente.

Ne deriva dunque l'esigenza che gli enti territoriali interessati, diretti beneficiari delle azioni del parco, assumano un ruolo finanziario meno marginale rispetto a quello statale e conferiscano altresì ai propri contributi caratteristiche di maggiore certezza e continuità. E ciò soprattutto nella prevalente considerazione che l'affermarsi di una politica di sviluppo dell'area del parco, compatibile con i valori sottesi alle finalità istituzionali dell'ente, non può non avere dei benefici riflessi sulle comunità sociali interessate.

Si impone inoltre l'esigenza che gli Enti sviluppino forme di autofinanziamento, realizzando prodotti e servizi che siano in grado di contribuire all'ottimale perseguimento delle finalità istituzionali e, nel contempo, di assicurare ritorni economici, e comunque ponga in essere ogni idonea misura atta a coinvolgere la partecipazione finanziaria dell'utenza privata, soprattutto di quella che più direttamente fruisce di beni, di attività e prestazioni da parte degli Enti stessi.

Anche sul fronte delle entrate in conto capitale la quota ampiamente prevalente di sostegno alle spese strutturali degli enti è detenuta dallo Stato, mentre le contribuzioni degli enti territoriali consistono in conferimenti occasionali.

Peraltro gli stessi contributi statali in conto capitale sono notevolmente diminuiti e a volte cessati rispetto agli anni precedenti (vedi tabella relativa per ogni singolo parco).

Dal momento che il contributo ordinario dello Stato, a valere sui fondi definiti annualmente dalla legge finanziaria, si rivela appena sufficiente per coprire le spese di personale, le altre spese incompressibili e le attività istituzionali degli enti, le risorse economiche da destinare agli investimenti ed al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione dell'area dovrebbero essere attualmente reperite mediante l'accesso ai programmi nazionali e comunitari che finanziano specifici progetti in materia ambientale, previa richiesta degli enti parco.

A tal proposito si evidenzia che nell'intento programmatico della "valorizzazione" delle aree protette la legge quadro, art. 7, prevede quale misura di incentivazione che ai comuni ed alle province il cui territorio è ricompreso entro i confini di un parco nazionale o regionale sia attribuita priorità nella concessione di finanziamenti dell'Unione europea, statali e regionali per la realizzazione di azioni dirette al restauro dei centri storici, al recupero dei nuclei abitativi rurali, ad opere igieniche e di conservazione del territorio, ad attività culturali ed altre tipologie di interventi.

In ordine alle procedure di finanziamento ordinario da parte dello Stato, si segnala che a norma dell'art. 1, commi 40, 41 e 43, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (misure di razionalizzazione della finanza pubblica), gli importi dei contributi dello Stato in favore di enti istituiti ed altri organismi, di cui alla tab. A annessa alla legge medesima (e nella quale sono compresi i parchi nazionali), vengono iscritti in un unico capitolo nello stato di previsione del Ministero competente, che lo ripartisce annualmente con proprio decreto, di concerto con il Ministero del Tesoro, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

I Ministri effettuano il riparto secondo criteri diretti ad assicurare prioritariamente il buon funzionamento delle istituzioni culturali e sociali di particolare rilievo nazionale

ed internazionale, nonché degli enti nazionali per la gestione dei parchi. La dotazione dei capitoli viene definita annualmente in sede di approvazione della legge finanziaria.

Nessun altro elemento o criterio viene indicato dalla legge per disciplinare modi e tempi dell'esercizio del forte potere discrezionale attribuito all'autorità ministeriale.

A maggiore garanzia della continuità dell'azione amministrativa, con l'art. 47, comma 5, della legge 27.12.1997, n. 449 (misure di stabilizzazione della finanza pubblica) è stato comunque stabilito che anche per gli enti parco le contribuzioni statali devono essere impegnate con cadenza trimestrale, per quote di pari importo, e che, in attesa del decreto di riparto, le rate stesse sono computate con riferimento all'80% dell'assegnazione dell'anno precedente.

A partire dal 2007 il Ministero dell'Ambiente, recependo alcune osservazioni formulate dalle Commissioni Parlamentari Permanenti che esprimono il loro parere in sede di approvazione dei piani annuali di riparto, ha adottato nuove linee-guida per l'individuazione dei "Criteri per il riparto degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del MATTM relativi al contributo ordinario a favore degli Enti parco nazionali".

Secondo i nuovi criteri è previsto che ogni Ente parco riceva annualmente una quota di contributo ordinario destinata alla copertura dei costi fissi della struttura, quali il personale, il CTA (Coordinamento Tutela dell'Ambiente, comprende i compensi per lavoro straordinario al Corpo Forestale e le spese per il funzionamento e la manutenzione di mezzi e strutture per la sorveglianza), gli organi, i consumi intermedi, il rimborso dei danni arrecati dalla fauna ex art. 15, comma 3, legge 394/1991.

A detta quota fissa si aggiunge un importo calcolato sulla base di parametri che caratterizzano specifici aspetti della *complessità territoriale* dell'ente, quali la superficie occupata, le caratteristiche altimetriche, la superficie destinata a riserva integrale, e della *complessità amministrativa*, come il numero dei comuni, la popolazione, le distanze tra la sede dell'ente ed i comuni che insistono sul territorio del parco. Infine sono state considerate, in funzione premiale, anche talune condizioni di *efficienza gestionale* dell'ente, quali la disponibilità dei documenti programmatici e di pianificazione ambientale (Piano del parco, PPES, Regolamento del parco almeno approvati dal Consiglio Direttivo), la capacità di spesa individuata dal livello delle giacenze di cassa.

Nel prospetto che segue sono indicati gli importi dei contributi statali ordinari attribuiti agli enti parco negli ultimi cinque anni, desunti dai decreti ministeriali di ripartizione annuale dei contributi stessi ai parchi nazionali, oltre che alle riserve

naturali statali e agli altri organismi, nazionali ed internazionali, di tutela dell'ambiente.

Detti decreti del Ministro dell'Ambiente, nonostante che gli stanziamenti di bilancio siano definiti con decreto del Ministro dell'Economia già alla fine dell'anno precedente, intervengono ormai per consuetudine alla fine dell'esercizio finanziario⁴ cui si riferiscono. Questo incide negativamente sulle possibilità di programmazione dell'attività da parte degli enti, i quali in assenza di certezze sulle risorse finanziarie disponibili redigono i propri bilanci di previsione attestandosi sulle assegnazioni dell'anno precedente.

A ciò deve aggiungersi che manca una previsione pluriennale dei finanziamenti statali, essendo le assegnazioni decise di anno in anno e per di più a fine esercizio, e questo rende difficile qualsiasi pianificazione di più ampio respiro da parte degli enti degli obiettivi da perseguire.

¶

⁴ Si tratta dei decreti del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, emessi nelle date del 17.10.2006, 14.11.2007, 24.11.2008, 5.11.2009, 22.11.2010. I contributi per l'esercizio 2010 sono stati integrati con D.M. del 29.12.2010.

Stanziamiento MATTM per gli Enti Parco Nazionali *

	2006	2007	var. % 07/06	2008	var. % 08/07	2009	var.% 09/08	2010	var. % 10/09	var. % 10/06
P.N. d'Abruzzo, Lazio e Molise	2.495.347	3.093.045	24,0	3.904.250	26,2	3.240.905	-17,0	931.547	-71,3	-62,7
P.N. Alta Murgia	1.078.481	1.085.441	0,6	1.882.002	73,4	1.702.135	-9,6	1.949.917	14,6	80,8
P.N. Appennino Lucano-Val d'Agri-Lagonegrese		969.491		1.000.000	3,1	450.000	-55,0	550.000	22,2	
P.N. Appennino Tosco Emiliano	766.162	1.048.472	36,8	1.156.492	10,3	939.430	-18,8	1.128.797	20,2	47,3
P.N. Arcipelago della Maddalena	412.109	1.066.820	158,9	1.346.007	26,2	1.219.995	-9,4	998.071	-18,2	142,2
P.N. Arcipelago Toscano	1.319.867	1.857.710	40,7	1.747.541	-5,9	1.528.716	-12,5	1.676.291	9,7	27,0
P.N. Asinara	412.669	701.671	70,0	761.635	8,5	691.815	-9,2	496.447	-28,2	20,3
P.N. Aspromonte	2.274.458	2.677.735	17,7	2.768.075	3,4	2.308.095	-16,6	2.600.491	12,7	14,3
P.N. Cilento e Vallo di Diano	4.052.997	4.546.675	12,2	4.457.930	-2,0	3.353.869	-24,8	3.806.683	13,5	-6,1
P.N. Cinque Terre	561.225	1.268.604	126,0	2.005.603	58,1	1.973.262	-1,6	2.175.637	10,3	287,7
P.N. Circeo	450.164	484.746	7,7	484.746	0,0	690.090	42,4	824.399	19,5	83,1
P.N. Dolomiti Bellunesi	1.193.591	1.211.634	1,5	1.406.321	16,1	1.161.777	-17,4	1.330.967	14,6	11,5
P.N. Foreste Casentinesi	1.465.612	1.681.688	14,7	1.512.688	-10,0	1.126.948	-25,5	1.306.229	15,9	-10,9
P.N. Gargano	2.470.414	2.693.764	9,0	2.595.575	-3,6	2.202.401	-15,1	2.524.770	14,6	2,2
P.N. Gran Paradiso	4.105.561	4.351.978	6,0	4.505.041	3,5	4.593.012	2,0	4.272.607	-7,0	4,1
P.N. Gran Sasso e Monti della Laga	3.256.025	3.917.531	20,3	4.386.574	12,0	4.269.657	-2,7	3.785.425	-11,3	16,3
P.N. Maiella	2.198.756	2.760.169	25,5	2.651.757	-3,9	2.332.947	-12,0	1.663.734	-28,7	-24,3
P.N. Monti Sibillini	1.896.538	1.835.010	-3,2	1.875.798	2,2	1.552.149	-17,3	1.788.602	15,2	-5,7
P.N. Pollino	3.806.410	3.995.918	5,0	4.336.714	8,5	4.349.959	0,3	4.769.566	9,6	25,3
P.N. Sila	1.253.349	1.225.782	-2,2	1.101.705	-10,1	1.398.804	27,0	1.631.895	16,7	30,2
P.N. Stelvio	2.991.116	5.283.600	76,6	5.145.092	-2,6	5.154.830	0,2	5.464.173	6,0	82,7
P.N. Val Grande	968.137	1.016.839	5,0	997.802	-1,9	828.085	-17,0	988.271	19,3	2,1
P.N. Vesuvio	1.251.010	2.128.021	70,1	1.913.963	-10,1	1.553.119	-18,9	1.759.963	13,3	40,7
Totale	40.680.000	50.902.343	25,1	53.943.310	6,0	48.622.000	-9,9	48.424.480	-0,4	19,0

* Dati tratti dai decreti interministeriali di riparto

¶

Oltre ai contributi ordinari, agli enti parco sono state erogate in base a leggi speciali ulteriori risorse finanziarie per le assunzioni e stabilizzazioni del personale e per il perseguimento di altre particolari finalità.

Con D.M. n. 1404 del 29.12.2010 il contributo ordinario per l'esercizio 2010 è stato infine incrementato di un importo pari a 9.381.425 euro, ripartiti tra tutti i parchi in misura proporzionale, che gli enti potranno iscrivere, con delibere di variazione, nei bilanci di previsione per il 2011.

Nel quadro che segue sono esposti i dati concernenti i finanziamenti complessivi erogati ai parchi per l'esercizio 2010:

Stanziamenti complessivi 2010 per gli Enti Parco Nazionali

		Contributo ordinario 2010	Contributi per assunzioni/stabilizzazioni del personale	Contributi per assunzioni ex L.244/07	Contributi da leggi speciali	contributi ex DM n.1404 del 29/12/2010	Totale
1	P.N. d'Abruzzo, Lazio e Molise	931.547	2.594.721			606.828	4.133.095
2	P.N. Alta Murgia	1.949.917			443.574	335.557	2.729.048
3	P.N. Appennino Lucano-Val d'Agri-Lagonegrese	550.000			429.641	94.648	1.074.289
4	P.N. Appennino Tosco Emiliano	1.128.797		30.906	586.635	194.252	1.940.590
5	P.N. Arcipelago della Maddalena	998.071	340.227	63.640	757.257	230.305	2.389.499
6	P.N. Arcipelago Toscano	1.676.291	46.851	140.840		296.532	2.160.514
7	P.N. Asinara	496.447	314.671		586.635	139.584	1.537.336
8	P.N. Aspromonte	2.600.491		215.754		447.513	3.263.757
9	P.N. Cilento e Vallo di Diano	3.806.683	23.194			659.075	4.488.953
10	P.N. Cinque Terre	2.175.637		48.635	586.635	374.401	3.185.307
11	P.N. Circeo	824.399			286.293	141.869	1.252.561
12	P.N. Dolomiti Bellunesi	1.330.967	53.766	164.361		238.296	1.787.389
13	P.N. Foreste Casentinesi	1.306.229		227.879		224.786	1.758.893
14	P.N. Gargano	2.524.770				434.482	2.959.252
15	P.N. Gran Paradiso	4.272.607	580.611	120.166	378.628	835.180	6.187.192
16	P.N. Gran Sasso e Monti della Laga	3.785.425	975.935			819.372	5.580.732
17	P.N. Maiella	1.663.734	1.015.469			461.058	3.140.261
18	P.N. Monti Sibillini	1.788.602		164.985		307.797	2.261.383
19	P.N. Pollino	4.769.566	93.745	156.488		836.917	5.856.716
20	P.N. Sila	1.631.895		†	586.635	280.829	2.499.359
21	P.N. Stelvio	5.464.173	51.661			949.208	6.465.042
22	P.N. Val Grande	988.271		180.859		170.069	1.339.200
23	P.N. Vesuvio	1.759.963				302.868	2.062.831
	Totale	48.424.480	6.090.851	1.514.512	4.641.933	9.381.425	70.053.201