

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE-QUADRO
SULLE AREE PROTETTE

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 DICEMBRE 2002

Presidenza del presidente NOVI

I N D I C E**Audizione del Direttore generale del Servizio per la conservazione della natura e del Servizio per la difesa del mare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio**

| | | | |
|-----------------------------|----------------|---------------------|--------------------------------|
| * PRESIDENTE | Pag. 1, 10, 17 | COSENTINO | Pag. 1, 11, 13 e <i>passim</i> |
| GIOVANELLI (DS-U) | 11, 16, 17 | | |
| IOVENE (DS-U) | 10 | | |
| RIZZI (FI) | 13 | | |

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; CCD-CDU-DE; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

I lavori hanno inizio alle ore 8,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della legge-quadro sulle aree protette: audizione del Direttore generale del Servizio per la conservazione della natura e del Servizio per la difesa del mare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sull'attuazione della legge-quadro sulle aree protette.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Abbiamo oggi qui presente il dottor Cosentino, direttore generale del Servizio per la conservazione della natura e del Servizio per la difesa del mare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, che ringrazio per la presenza ed al quale do senz'altro la parola.

COSENTINO. Ringrazio il signor Presidente e la Commissione. Prima dell'inizio di questa seduta, il presidente Novi mi ricordava la doppia funzione che il Ministro ha ritenuto di assegnarmi, in una logica di riforma che porti ad un sistema di aree protette con strategie e obiettivi che possano essere il più possibile identici. Infatti, pur con le differenze e le distinzioni relative alle peculiarità del territorio e del mare rispetto alla montagna, a livello di amministrazione centrale non possiamo che valutare un sistema nel suo complesso e nelle sue varie articolazioni, cercando di impostare ogni strategia e il perseguimento di obiettivi nella logica di un sistema che crei sinergie e, soprattutto, tutte le forme di sussidiarietà perseguibili in tale ambito a vantaggio delle strutture più deboli.

Per quanto riguarda la parte terrestre, mi permetto di sottolineare che ci troviamo di fronte ad un sistema di enti pubblici che indubbiamente ha compiuto notevoli progressi. Credo si possa affermare che nella storia della Repubblica non esistono altre strutture che in tempi così brevi – perché, al di là dei parchi storici, il sistema sostanzialmente nasce dopo il 1991 e gli enti hanno cominciato a costituire i loro organi negli anni 1994-1995 – hanno compiuto passi in avanti così notevoli. Certo, quando si compie un percorso non si guarda tanto a ciò che si è realizzato, quanto piuttosto a quello che vi è ancora da fare e, secondo me, da fare c'è molto.

Condivido le opinioni del ministro Matteoli sulla necessità di trovare formule e meccanismi per allentare le forme di burocrazia inutili o ridon-

danti e cercare una gestione più snella. In una prima fase, è stato forse un po' difficile distinguere i compiti del presidente del consiglio direttivo rispetto a quelli della direzione applicando la legge per stabilire i confini tra l'attività di preindicazione e quella di gestione, che spetta al *management*. Ciò anche perché – e questo fa parte di quelle che potremmo definire «faraginosità burocratiche», che però secondo me sono necessarie per la trasparenza – è stato necessario del tempo per coprire i posti previsti dalle piante organiche. Infatti, gli enti sono stati obbligati ad operare per i primi tre o quattro anni attraverso formule di consulenza o di supporto esterne di varia natura, perché le procedure che prevedono l'individuazione di una pianta organica e l'approvazione attraverso la struttura delle amministrazioni vigilanti (non soltanto il Ministero dell'ambiente, ma anche il Ministero dell'economia e quello della funzione pubblica), anche con necessità di verifiche, hanno portato forse a qualche ritardo.

Successivamente, vi è stata l'indizione dei concorsi, i quali hanno registrato risultati positivi in termini di partecipazione. Ciò ha ovviamente richiesto tempi tecnici per effettuare le prime selezioni, cui sono seguite le prove scritte e orali, la redazione delle graduatorie e, infine, le assunzioni. Su tale aspetto ha anche inciso l'indicazione delle varie leggi finanziarie che, in particolare negli ultimi due anni, hanno bloccato le assunzioni; ciò ha imposto di seguire una procedura particolare per ottenere le autorizzazioni ad assumere. Oggi le piante organiche sono coperte quasi per l'80 per cento e ciò consente anche di attuare un necessario sistema di aggiornamento professionale, dal momento che, come certamente loro sapranno, assumere ragazzi direttamente, attraverso un concorso pubblico, consente di operare una selezione di cultura teorica sicuramente valida ma che occorre poi tradurre nel quotidiano. Si incontrano difficoltà, ad esempio, nella redazione dei bilanci e nella loro gestione; a seguito della modifica di alcuni meccanismi da parte del Parlamento si è infatti passati da una forma di rigidità assoluta ad una relativa flessibilità del sistema.

Soprattutto, mi sembra giusto riconoscere agli enti il merito di aver «interiorizzato» alcuni limiti degli enti locali, in particolare delle amministrazioni comunali, che dovevano essere destinatarie di risorse in misura maggiore e che, per le ragioni più varie, ma soprattutto per una carenza di progettazione, hanno incontrato difficoltà nella realizzazione degli interventi.

Al riguardo, da parte nostra, è stato esercitato un *pressing* nei confronti degli enti. Infatti, pur rendendoci conto degli aspetti che si possono definire politici e di altre difficoltà nel momento in cui si andavano a revocare interventi già assentiti da parte dell'ente, non potendosi mantenere, al di là di tanto, le varie situazioni, l'orientamento è stato quello di revocare tutti i finanziamenti che non avevano potuto tradursi o che non si potevano tradurre a breve, in aperture di cantiere, per evitare che le giacenze di cassa tendessero ad aumentare in maniera spropositata.

Con riferimento a questo aspetto gli ultimi dati di cui sono in possesso, relativi al 5 dicembre, fanno rilevare una giacenza di cassa, a nostro avviso, ancora significativa, dell'ordine di 138 milioni di euro; tuttavia,

una buona parte di questa cifra si riferisce ad attività in corso, le quali ovviamente, dovendo essere pagate a stato avanzamento lavori, costituiscono una giacenza di cassa «virtuale». Intendo dire che è necessario avere tale giacenza, ma essa si riferisce a situazioni anche legate a situazioni meteorologiche. Mi riferisco, ad esempio, all'interruzione dei lavori nel periodo invernale ed ai tempi molte volte limitati per poter realizzare gli interventi, specialmente al di là di un certo limite di quota. Vi sono parchi, come quelli delle Dolomiti bellunesi e della Val Grande, o anche parchi storici, come quello dello Stelvio e del Gran Paradiso, dove è evidente che le attività possono essere condotte in un arco di tempo molto breve (tre o quattro mesi al massimo) e dipendono anche da situazioni di mutazione climatica che possono creare problemi, per cui i lavori iniziati devono poi essere sospesi.

Le difficoltà di questo carattere sono sicuramente oggettive, tuttavia gli elementi di riferimento fanno ritenere che tale situazione sia in corso di superamento.

In ogni caso, in merito alle risorse stanziare dal Parlamento per gli investimenti destinati a spese di produttività da parte degli enti abbiamo adottato il sistema di non versare più le somme per intero: versiamo soltanto il 20 per cento in fase di anticipo per i progetti assentiti, mentre le ulteriori risorse in termini di cassa vengono trasferite esclusivamente a stato avanzamento lavori. Ciò ci consente anche, laddove vi siano situazioni non imputabili ai soggetti ma che comunque non consentono l'apertura dei cantieri, di «recuperare» le somme, nel senso che le risorse che non sono state trasferite vengono immesse in un sistema che favorisce l'ente o il parco che ha maggiore possibilità o capacità di spesa. Tale impostazione è funzionale anche al tentativo di stimolare gli enti e le autonomie locali ad operare una sorta di velocizzazione – se così si può dire – dei procedimenti autorizzatori, che molte volte costituiscono, insieme alla mancanza di progettazione, il vero tallone di Achille con cui gli enti si sono dovuti confrontare.

Con questo non voglio dire che gli enti non abbiano avuto o non abbiano responsabilità di questa mancata accelerazione, ma indubbiamente il discorso deve orientarsi anche un po' sul territorio, perché dall'analisi di quei 138 milioni di euro che sono in giacenza di cassa emerge che il 73 per cento riguarda aree dell'obiettivo 1. Sono situazioni che riscontriamo anche in altri settori; analoghe difficoltà di spesa, per esempio, vi sono nell'utilizzazione dei fondi comunitari. Quindi, ci sono dei dati oggettivi che possono essere legati a difficoltà ancora una volta oggettive sulle quali si cerca di intervenire; i dati però denotano una maggiore possibilità di spesa in certe parti del territorio nazionale. Stiamo pertanto cercando di far reagire il sistema, affinché chi ha in atto un processo virtuoso possa in qualche maniera supportare chi, per motivazioni varie, può trovarsi in situazioni di paralisi o limitazione, in modo da creare una certa sinergia, che comunque non prevarichi le autonomie locali.

Infatti, nella logica del ministro Matteoli e mia, è chiaro che il territorio dei parchi costituisce pur sempre un territorio amministrato dai Co-

muni, dalle Province e dalle Regioni e nessuno di noi ha mai pensato che ci fosse sotto qualunque aspetto una sorta di espropriazione rispetto alle autonomie delle varie componenti dello Stato. Stiamo cercando di creare maggiori sinergie con le Regioni, anche perché siamo convinti che ciò possa comportare anche la possibilità di una più ragionata pianificazione degli investimenti.

Dall'anno scorso non concediamo più finanziamenti per interventi proposti dagli enti parco se questi non vengono preventivamente, non tanto assentiti, quanto dichiarati come rientranti nella pianificazione di più ampio respiro che le singole Regioni, nell'ambito delle proprie competenze, devono porre in essere sul proprio territorio. L'elemento di riferimento maggiore è quello di cercare, per quanto possibile, di spingere gli enti a conseguire una logica di investimento legata anche ad un piano di gestione economico-finanziaria. Questo è il secondo elemento che oggi consideriamo fondamentale nel caso in cui gli interventi proposti si riferiscono ad attività «produttive». Ovviamente, quando vengono proposti interventi di mera protezione o di ripristino di situazioni ambientali la situazione è diversa, ma nel caso in cui vengano avanzate proposte di investimento che possono essere ritenute produttive, dal centro visita a quant'altro, la gestione diviene un elemento essenziale. Si prevede pertanto un obbligo di raggiungimento del *break-even point* a 3-5 anni, da qui la necessità di un piano di gestione economico-finanziaria credibile e tale da consentirci ragionevolmente di evitare che a seguito di ogni finanziamento assentito si apra una sorta di cambiale a tempo indeterminato che comporti ulteriori esborsi da parte dello Stato. Questo orientamento si basa sulla logica evidenziata, non solo nelle indicazioni puntuali del mio Ministro, ma anche dal Parlamento e da questa Commissione.

I dati, per alcuni aspetti, cominciano ad essere confortanti. Certamente, non pensavamo di poter compiere un «giro di boa» dall'oggi al domani. Ripeto, i più vecchi di questi enti sono stati istituiti, al massimo, otto anni fa, i percorsi da fare erano tanti e sono stati fatti. Ovviamente, alcuni territori, per esempio il Parco delle Cinque Terre, per loro condizioni oggettive, hanno registrato uno sviluppo maggiore, nel senso che i finanziamenti erogati hanno comportato una possibilità pressoché immediata di tariffazione dell'uso dei servizi messi a disposizione. Il Parco delle Cinque Terre quest'anno, in base alle proiezioni, dovrebbe ragionevolmente riuscire a raggiungere un livello di autofinanziamento di circa 850.000-1.000.000 euro; nello stesso tempo, ci risulta che questa struttura abbia dato possibilità di lavoro ad ulteriori 70-100 persone circa, ovviamente tutti soggetti che non hanno per alcun verso avuto ristori in termini economici da parte dell'ente. Sono soggetti che hanno lavorato e che hanno individuato possibilità di conseguire il proprio stipendio nelle logiche di tariffazione dell'uso delle infrastrutture.

Circa il Parco del Vesuvio si è particolarmente accentuato, per opera del suo presidente, un discorso di sinergie, ad esempio, con il Ministero delle risorse agricole, con il quale è stato stipulato un accordo secondo il quale la riserva statale dell'Alto Tirone, che poi è il cono del Vesuvio,

è stata finalmente assegnata in gestione al parco nazionale. Ciò comporta la possibilità di gestire un flusso di visitatori di rilevantissima entità, che in precedenza creava una serie di problemi, in termini di traffico, di affollamento e di confusione massima; il che dovrebbe consentire all'ente parco, come diceva il suo presidente, nell'arco dei prossimi due anni, di non avere più alcuna necessità di contributi ordinari da parte dello Stato per quanto riguarda le spese di parte corrente.

Non sono in condizioni di indicare loro quale sia il limite massimo di autofinanziamento di un organismo come quello degli enti parco nazionali, in primo luogo, perché non dispongo di una sequenza storica sufficientemente valida che mi faccia capire come l'autofinanziamento e le tariffazioni possano essere portate avanti; in secondo luogo, perché siamo in una fase di snodo in cui la tariffazione è entrata nella logica di riferimento. Del resto, quando ho commissionato un'indagine ad una società specializzata è emerso, tra l'altro, che da parte del campione si riteneva che, in pratica, non esistessero parchi nazionali; non se ne aveva coscienza perché non si pagava, quindi, si legava l'esistenza del parco alla fornitura di servizi di qualità di un certo tipo ma anche ad un pagamento. È chiaro che non possiamo pensare di mettere un filo spinato intorno ad un parco e stabilire che chiunque entra deve pagare un *ticket* di ingresso; questo non è possibile nei parchi italiani, che sono ovviamente fortemente antropizzati. Sulla base di questa logica abbiamo messo in piedi un meccanismo di sistema che sta ora dando dei risultati. Loro sanno che abbiamo predisposto insieme con una società l'Atlante dei prodotti tipici dei parchi italiani, un testo che forse si distingue dagli altri per non individuare soltanto il prodotto ma anche il luogo di produzione, il produttore e soprattutto i venditori, questo allo scopo di incentivare la gente a visitare i parchi, anche sfruttando, in un primo momento, il solo richiamo enogastronomico per poi, in un secondo momento, fargli scoprire anche aspetti diversi. Ad esempio, il cittadino romano potrebbe scoprire che ha tre parchi nazionali ad un «tiro di schioppo» da casa e che quindi non necessariamente deve andare ad Ostia o a Fregene ma ha delle alternative: il Parco nazionale del Gran Sasso, i Monti della Laga, il Parco nazionale della Majella, il Parco nazionale d'Abruzzo e il Parco nazionale del Circeo. Su indicazione del ministro Matteoli, ho comunicato a giugno a tutti gli enti che si doveva ritenere aperto il tavolo della verifica delle perimetrazioni da parte dell'amministrazione centrale, ovviamente, nel rispetto delle procedure previste dalla normativa vigente. Tutti ritenevano a livello tecnico che vi sarebbe stata una serie di *pressing* per la riduzione delle perimetrazioni, perché tutti volevano uscire dai parchi; ad oggi le uniche richieste che sono pervenute riguardano l'allargamento dei parchi ed incontriamo resistenze perché in molti casi queste si riferiscono a parchi sufficientemente ampi, quindi, prima di ulteriormente allargare, vorremmo «mettere il piede avanti» per essere sicuri che il terreno sia sufficientemente in grado di poterci sostenere. Alcuni parchi che erano bloccati e sembravano soprattutto non riscontrare favore nelle popolazioni, sono invece stati istituiti. Mi riferisco in particolare al Parco nazionale della Sila, il cui decreto

del Presidente della Repubblica è ormai sulla *Gazzetta Ufficiale* e siamo nella fase dell'istituzione degli organi, e al Parco nazionale dell'Alta Murgia, per il quale aspettiamo la definitiva intesa da parte della Regione, peraltro già intervenuta nel corso delle riunioni svolte con i comuni e le province, ove è emersa l'intesa di tutti gli enti interessati, riteniamo pertanto che entro il mese di febbraio, o, al massimo, di marzo, sarà definitivamente concluso il procedimento e quindi anche quel parco sarà istituito.

Chiedo scusa se mi dilungo in tema di aree protette, ma desidero evidenziare che è già stata pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* l'istituzione di altre cinque aree marine protette. Ciò dimostra che nei confronti di tale sistema si è creata una sensibilità particolarmente rilevante e che oggi il discorso del vincolo ambientale si è potuto trasformare in un insieme di regole che permettono di realizzare o istituire parchi con il consenso soprattutto degli enti territoriali; si cerca di determinare tali regole in maniera che siano condivise dal territorio e siano sostenibili. Del resto, i parchi (marini o terrestri che siano) vengono istituiti su porzioni di territorio o di mare che nel corso dei secoli sono state usate, utilizzate, lavorate, dissodate o in cui si è pescato; non si può non tener conto di quest'aspetto. Riuscire a effettuare operazioni che consentano, ad esempio, la messa a coltura di prodotti biologici, caratterizzati da un *mark up* che può arrivare fino al 30 per cento, permette di combattere un dissesto idrogeologico in molti casi derivato dall'abbandono dei territori da parte dell'uomo e, per altro verso, di fornire anche un contributo, per piccolo che sia, all'assorbimento del CO² nell'atmosfera. Non penso che con i parchi nazionali si sia risolto il problema emerso dagli accordi di Kyoto, ma indubbiamente essi costituiscono un elemento che, mi permetterei di sottolineare, non è certamente secondario.

Da un punto di vista finanziario monitoriamo i parchi ormai da tempo, intervento per intervento e punto per punto; interveniamo sotto tutti i profili cercando di superare le difficoltà. Peraltro, che il sistema cominci ad avere risultati positivi è dimostrato da un'ulteriore fattore: la Regione Campania ha affidato due piani integrati territoriali (PIT) al Parco nazionale del Vesuvio e a quello del Cilento nell'ambito dell'utilizzazione dei fondi del Quadro comunitario di sostegno, obiettivo 1) 2000-2006, per un importo globale dell'ordine di circa 150-200 milioni di euro. Evidentemente, quegli enti sono riusciti ad acquisire un consenso e un livello di efficacia e di efficienza che pensavamo invece, per qualche verso, fosse ancora lontano.

Per quanto concerne lo stato di attuazione della legge n. 394 del 1991 e successive modificazioni ed integrazioni, abbiamo difficoltà che stiamo cercando di superare con le Regioni. È vero che si è in ritardo con l'adozione dei piani di parco e dei piani pluriennali di sviluppo socio-economico, ma anche in questo caso è prevista una procedura per la quale, a seguito della riforma, non interviene l'amministrazione centrale, ma esclusivamente quella regionale. L'amministrazione centrale interviene in una fase successiva per il regolamento, mentre per l'approvazione del piano del parco e del piano pluriennale economico-sociale l'autorizzazione,

dopo l'approvazione da parte del consiglio direttivo, spetta esclusivamente alle Regioni.

Attualmente, l'unico piano di parco in vigore pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, anche a livello di piano pluriennale di sviluppo economico-sociale, è quello delle Dolomiti bellunesi. Quanto agli altri, i piani dei Parchi della Val Grande e delle Cinque Terre sono già stati recepiti dalla Regione, ma sono in attesa della seconda lettura prima dell'approvazione; i Parchi del Gran Sasso, Majella, Foreste Casentinesi e Cilento hanno già inviato i loro documenti alle Regioni, le quali sono state da noi sollecitate in quanto non abbiamo avuto nessuna risposta (ad esempio, dalla Regione Abruzzo), nonostante siano trascorsi ormai diversi mesi dalla consegna delle documentazioni; sono stati già redatti e sono in corso di approvazione presso i Consigli direttivi i piani dei Parchi dell'Arcipelago toscano, dei Monti Sibillini e del Vesuvio; sono in fase di redazione e a breve dovrebbero essere pronti i piani dei Parchi dell'Aspromonte, dell'Asinara, del Pollino e dello Stelvio, mentre si registra qualche ritardo per i piani dei Parchi del Gargano, del Gran Paradiso e dell'Abruzzo. Ovviamente, non sono stati approvati regolamenti perché riteniamo che prima si debbano redigere i piani dei parchi e i piani di sviluppo socio-economico, altrimenti si rischia di elaborare un regolamento che, al di là della buona volontà dei singoli, può comportare una non piena rispondenza. Infatti, lo rammento a me stesso, mentre il piano del parco necessita di un vaglio e di un'approvazione da parte delle comunità dei parchi, il piano pluriennale economico e sociale viene addirittura redatto da quest'ultime.

Con riferimento ai piani pluriennali economici e sociali, ve ne sono due, quelli dei Parchi della Majella e dei Monti Sibillini, che sono stati già approvati dalle rispettive comunità, mentre quelli dei Parchi delle Dolomiti bellunesi e del Cilento sono stati approvati dalla Regione e sono in vigore; i piani dei Parchi dell'Arcipelago toscano, delle Foreste casentinesi e della Val Grande sono già redatti e all'esame delle Regioni; quelli dei parchi delle Cinque Terre, del Vesuvio, dell'Asinara e del Pollino sono in fase di redazione; i piani dei parchi del Gargano e del Gran Paradiso sono in fase di affidamento di incarico; gli altri non risultano ancora attivati. Su indicazione del ministro Matteoli, ho comunicato a tutti gli enti che, qualora non vengano attivate le procedure o approvati i piani in un tempo limite, l'amministrazione centrale si riserva la nomina di un commissario *ad acta* ai fini dell'attivazione delle procedure necessarie alla redazione e all'approvazione sia dei piani di parco mancanti e dei piani pluriennali di sviluppo economico e sociale. Riteniamo infatti che soprattutto questi ultimi siano un elemento essenziale di riferimento per soddisfare, nell'ambito e nel rispetto della protezione della natura e della necessità di salvaguardia degli aspetti naturalistici dei territori, anche l'esigenza di disporre di processi di sviluppo che consentano, per quanto possibile, di evitare la marginalizzazione di alcune zone dei parchi. I piani dovrebbero, in una prima fase, evitare lo spopolamento, in particolare della montagna e della collina, in una fase successiva, invece, dovrebbero – così speriamo – ricreare le condizioni per consentire un ritorno delle popola-

zioni sul territorio. In qualche caso ciò si sta già verificando, mentre in altri si è ancora nella prima fase.

Su questa base l'amministrazione centrale partecipa con un proprio *stand*, che opera come punto di riferimento e come mostra di eccellenza di prodotti tipici, nazionali e internazionali, sia alla Mostra internazionale del turismo, sia allo «Slow Food», sia ad altre manifestazioni nelle quali viene presentato il sistema delle aree protette per favorirne la possibilità di uno sviluppo turistico, ovviamente compatibile con le particolarità del territorio.

In particolare, stiamo esercitando pressioni affinché certi interventi di finanziamento o di cofinanziamento siano indirizzati verso forme di risparmio energetico, che costituiscano, poi, un elemento di riferimento che potrebbe, o dovrebbe, portare tutte le infrastrutture presenti nel territorio di un parco in una situazione di eccellenza. Ciò potrebbe consentire risparmi, attraverso varie formule possibili, non solo in termini di energia, ma anche di acqua, di riscaldamento e quant'altro, che potrebbero costituire un punto di riferimento anche per i territori esterni; utilizzare cioè il sistema dei parchi e dei relativi territori anche come un'area sperimentale di soluzioni che, in fasi successive, potrebbero fungere da modello per il resto del territorio nazionale.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Cosentino. Dalla sua relazione emerge che la legge quadro n. 394 del 1991, che prevedeva una fase di passaggio dal sistema del parco-isola a quello del parco-territorio, sta trovando, seppur lentamente, piena attuazione e che, relativamente alla conservazione, siamo in una fase in cui si sta accentuando il momento della valorizzazione. Per altro verso, il problema delle giacenze di cassa sembra essere in via di risoluzione.

Mi sembra un bilancio, dopo tutto, abbastanza soddisfacente.

IOVENE (*DS-U*). Ringrazio il dottor Cosentino per la relazione che ha svolto e per le informazioni che ci ha fornito nell'ambito di questa indagine conoscitiva. Vorrei molto brevemente porgli alcune domande.

Come lei sa, la legge-quadro sulle aree protette è stata modificata nel 1998; nell'ambito di questa modifica fu inserito un articolo 1-*bis* nella legge n. 394 del 1991 relativo ai programmi nazionali e alle politiche di sistema. Questa norma, in più occasioni oggetto di mie richieste nei confronti del Ministro, che però non hanno avuto precisi chiarimenti, recita: «Il Ministro dell'ambiente promuove, per ciascuno dei sistemi territoriali dei parchi dell'arco alpino, dell'appennino, delle isole e di aree marine protette, accordi di programma per lo sviluppo di azioni economiche sostenibili con particolare riferimento ad attività agro-silvo-pastorali tradizionali, dell'agriturismo e del turismo ambientale con i Ministri per le politiche agricole, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del lavoro e della previdenza sociale e per i beni culturali e ambientali, con le regioni e con altri soggetti pubblici e privati. Il Ministro dell'ambiente, sentito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e

le province autonome di Trento e di Bolzano, degli enti parco interessati e delle associazioni ambientaliste maggiormente rappresentative, individua altresì le risorse finanziarie nazionali e comunitarie, impiegabili nell'attuazione degli accordi di programma di cui al comma 1».

Vorrei sapere se questo articolo è stato attuato o è in via di attuazione, se sono state individuate queste politiche di sistema o se c'è un'attività del Ministero in questa direzione.

Vorrei poi avere una sua valutazione in merito alla ricostruzione da lei fatta. Avendo seguito fin dalla nascita l'istituzione e lo sviluppo del sistema dei parchi in Italia, lei ha evidenziato che gli organi previsti dalla normativa del 1991 si sono iniziati a delineare nel 94-'95 (c'è stato bisogno di circa quattro anni per completare la pianta organica) e che quindi è stato effettivamente necessario un certo tempo; da qui le difficoltà anche di spesa che alcuni enti parco hanno registrato nel corso degli ultimi anni, anche a seguito dell'aumento consistente di risorse, registrato soprattutto tra il 95-96 e il 2000. Ora, negli ultimi due anni, come emerge dai piani di riparto che sono stati inviati alla nostra Commissione, si sono registrati dei tagli rispetto alle somme precedenti; questi sono stati giustificati dall'incapacità di spesa degli enti parco oltre che ovviamente da bisogni di finanza pubblica più generali. Mi sembra di capire che in questa duplice questione ci sia una contraddizione: da un lato, si riconosce come il sistema dei parchi stia solo adesso entrando a regime – le piante organiche sono all'ottanta per cento e così via –, dall'altro, invece che premiare questo risultato attraverso un mantenimento o un'ulteriore aumento dei finanziamenti, visti i risultati positivi che si stanno ottenendo, si procede ad un loro ridimensionamento.

La ringrazio poi per quanto ha detto sull'autofinanziamento – ovviamente, non tutti i parchi sono assimilabili a quello delle Cinque terre, per collocazione geografica e ambientale, quindi le modalità non possono che essere diverse – e sulla questione delle perimetrazioni, che chiarisce bene uno dei dubbi che abbiamo avuto in Commissione.

Vorrei sapere, in conclusione, come funzionano e in questo momento che attività svolgono il Comitato e la Consulta tecnica per le aree naturali protette previsti dalla legge-quadro, nonché lo stato di attuazione del piano triennale per le aree naturali protette.

GIOVANELLI (*DS-U*). C'è ancora il piano triennale?

COSENTINO. È stato abolito.

GIOVANELLI (*DS-U*). Quando ha parlato dei regolamenti si riferiva ai regolamenti dei parchi in generale? Perché anche in merito ai regolamenti la legge n. 426 del 1998 ha introdotto una sensibile innovazione, fatte le debite proporzioni, assimilabile a quella delle politiche di sistema, ma anche questa fatica a decollare.

Lei ha parlato di regolamenti in relazione ai piani di sviluppo e in generale ai piani dei parchi, tuttavia il profilo di regolamento indicato

nelle modifiche, ma anche nella legge-quadro, in qualche modo prescinde dalla pianificazione: il primo è di tipo economico-sociale, la seconda è di tipo urbanistico-territoriale; il primo riguarda la tutela; la seconda la qualità dello sviluppo. Il regolamento, così come è stato delineato, dovrebbe stare al confine tra una misura di tutela – È vietato questo. È vietato quello. Si può fare questo. Si può fare quest'altro – e la codificazione dell'identità locale. Questa caratterizzazione io non l'ho riscontrata, nonostante si sia tentato di attuarla. Naturalmente non addebito questa circostanza al Governo, perché è in carica da un anno e mezzo, quindi tale responsabilità va equamente ripartita. Occorre però operare anche in termini di ricerca, perché l'elaborazione dei regolamenti dei parchi come modificati dalla legge n. 426 abbisognerebbe probabilmente di una consulenza con alcune università, in particolare, con facoltà di giurisprudenza, al fine di effettuare una sostanzialmente codificazione degli usi tipici. Cioè, se la gente è abituata a andare nel fosso a prendere quattro sassi per finire un muro si può stabilire che fino ad un quintale di sassi non è escavazione abusiva; lo stesso dicasi per la tradizione del legnatico. Naturalmente capisco che è un aspetto delicato; per esempio, nei parchi marini il pesce per l'autoconsumo si può pescare o no? Stabilire dove finisce l'autoconsumo è un problema, ci sono però nei parchi italiani spazi di autoconsumo e di sussistenza di alcune economie che secondo me sarebbe importante valorizzare, non tanto per andare incontro a quei soggetti che praticano l'autoconsumo e poi si trovano nei guai quando trovano uno «scocciatore» particolare, ma proprio per consolidare nei parchi quel ritmo *slow*, che non riguarda il solo *food*, che anche quello rischia di diventare un prodotto industriale. Credo che nell'attuazione della legge 394 il Ministero si debba attivare, perché anche qui, a mio avviso, siamo in presenza di un'inadempienza, cioè, i parchi mi sembra abbiano attuato pochissimo la legge n. 426 del 1998, ad esempio, per quanto riguarda la nomina dei direttori. Le domando: esiste un direttore nominato con la procedura prevista dalla legge 426? C'è un regolamento emanato ai sensi di tale legge? C'è un'azione di politica di sistema?

Prendo atto di quanto detto dal collega Iovene; lei stesso poco fa ci diceva che occorre fare delle politiche di sistema: i parchi marini «vanno come treni», possono andare addirittura all'autofinanziamento, quelli appenninici sono un'altra cosa, quelli alpini un'altra ancora, perché lì naturalmente l'intensità del turismo è diversa da quella che si registra nell'Appennino.

Sono queste domande alle quali va data urgentemente una risposta.

Non ho partecipato, purtroppo, alla conferenza sulle aree protette, ma non ho visto emergere tali questioni. Questi pezzi non secondari della legge o li facciamo vivere o li cambiamo, non possiamo tenerli in sospeso. Tuttavia, mi sembra che le esigenze fondamentali rimangano. Vale a dire, possiamo pur pensare di cambiare la legge, ma non cambia il fatto che i parchi dell'Appennino – a parte il Vesuvio, che è metropolitano – hanno una dinamica diversa dai parchi marini, e che i regolamenti, intesi come somma di microdivieti, lasciano il tempo che trovano.

Anche per quanto riguarda i direttori, dobbiamo decidere se applichiamo o meno la normativa, perché la sua *ratio* è che il direttore non risponde solo al Ministero ma anche all'amministrazione del parco.

RIZZI (FI). Nel ringraziare il dottor Cosentino per la sua relazione, desidero porre una semplice domanda. Con riferimento ai rapporti che intercorrono con gli enti locali, egli ha parlato di finanziamenti che vengono erogati nel seguente modo: il 20 per cento all'inizio e poi secondo gli stati di avanzamento dei lavori. La domanda è la seguente: esiste un sistema ispettivo che controlli e verifichi sul territorio che i lavori vengano effettuati secondo il progetto e che i finanziamenti vengano erogati a seconda dei lavori svolti? Si tratta, secondo me, di un aspetto abbastanza importante. Mi auguro che tale sistema sia già in essere.

COSENTINO. Partendo dalle domande relative alle politiche di sistema, ricordo che, come loro sanno, inizialmente il CIPE stanziò una prima *tranche* di 35 miliardi di vecchie lire, che doveva essere utilizzata dalle Regioni per il sistema «Appennino parco d'Europa» (APE); il sistema è stato rivendicato, a mio avviso giustamente, dalle Regioni, le quali hanno ritenuto di dover evidenziare la necessità di conseguire questa autonomia per disporre «in proprio». Ciò ha comportato una serie di inconvenienti. Siamo riusciti a venir fuori dalla situazione creatasi soltanto in un recentissimo passato (circa un mese fa) quando, insieme con la segreteria del CIPE, abbiamo ritenuto di sbloccare comunque le risorse, pur in assenza di progettazioni esecutive, dal momento che, anche in questo caso, avevamo diverse velocità. Infatti, le Regioni avevano ritenuto di suddividere la questione tra Centro-Nord, Centro e Centro-Sud. Tale richiesta è rientrata nella loro autonomia (noi avevamo anche fornito, inizialmente, un miliardo alla Regione capofila). Ovviamente, l'amministrazione centrale non può che essere rispettosa delle richieste pervenute da parte delle Regioni nel loro complesso, anche se poi queste possono derivare da loro problematiche e difficoltà che hanno cercato di risolvere. Le somme sono state sbloccate – ripeto – 30 giorni fa con i versamenti relativi e speriamo che adesso le cose si possano muovere in un certo contesto.

Comunque, il punto è che, per quanto riguarda le politiche di sistema, le Regioni rivendicano il versamento delle risorse esclusivamente e direttamente a loro, per poterle eventualmente utilizzare in fase successiva.

Abbiamo realizzato una serie di accordi di programma con le Regioni per il sistema delle aree protette nel loro complesso. Vorrei aprire una parentesi e sottolineare che la seconda Conferenza sulle aree protette, svoltasi a Torino, ha avuto una caratteristica importante, da un punto di vista tecnico e credo per il ministro Matteoli anche politico: è stata la prima Conferenza che è stata organizzata su posizioni di assoluta parità tra amministrazione centrale e Regioni, nella quale si è parlato di un sistema di aree protette che poteva e doveva avere sinergie e logiche di riferimento, senza gradazione di gerarchie tra parchi nazionali, parchi regionali o di altro tipo. La Conferenza di Torino avrà un seguito a breve scadenza, per-

ché si creerà un gruppo di lavoro tecnico che dovrà dare ulteriore impulso alle politiche di sistema.

Pertanto, dopo il sistema «Appennino parco d'Europa» sono state realizzate queste intese di programma con le Regioni, sulla base di uno stanziamento di risorse regionali e dell'amministrazione centrale che è stato già interamente erogato a favore di tutte le Regioni. Al riguardo, desidero evidenziare – e mi permetto di collegare questa risposta alla richiesta che mi veniva rivolta in ultimo –, che non solo effettuiamo i controlli da un punto di vista sostanziale, ma li seguiamo anche sul piano finanziario, sistematicamente, a ogni stato di avanzamento dei lavori, il quale deve essere comunque convalidato da un responsabile del procedimento e deve avere alle spalle la dichiarazione da parte del direttore dei lavori e, laddove previsto, da una commissione di collaudo (in questo caso non si tratta di interventi che normalmente prevedono una commissione di collaudo, bensì l'intervento di un direttore dei lavori). Noi ci riserviamo di seguire pedissequamente questo aspetto dal punto di vista finanziario, ad esempio, se vi siano o meno dei «blocchi» e le loro possibili cause. Ad esempio, se il sistema ci dice che non ci sono richieste di ulteriori stati di avanzamento dei lavori, prima chiediamo informazioni, ma poi non escludiamo di essere presenti sul posto per verificare se e in che maniera le situazioni si siano andate «deteriorando».

Per quanto riguarda le Alpi, come sapete, esiste la Convenzione delle Alpi, governata e gestita in un contesto di più ampio respiro insieme con i Paesi interessati. Al riguardo, intratteniamo ottimi rapporti con i colleghi degli altri Stati e, sul versante italiano, riteniamo che si stiano mettendo in moto sinergie sufficienti.

Sono poi stati previsti, e in qualche caso già realizzati, accordi di programma con alcune associazioni di operatori economici (aderenti o meno a Confindustria); vi sono invece difficoltà maggiori a mettere in piedi un sistema per quanto riguarda gli accordi con le altre amministrazioni centrali, perché in molti casi abbiamo bisogno di chiarire prima con esattezza quello che possiamo fare e in che maniera.

Senza dare particolare enfasi a questo o a quell'elemento della pianificazione, rammento che la mancanza di un piano pluriennale economico-sociale di sviluppo legato ai piani dei parchi costituisce per me, da un punto di vista tecnico, una difficoltà di ordine sostanziale, perché, in linea di principio, i riferimenti rischiano di essere imposti dall'alto sul territorio invece di provenire dal territorio stesso, essendo stati da esso condivisi e propugnati. In ogni caso, su questo stiamo cercando di lavorare e di esercitare pressioni per ottenere la possibilità di passare effettivamente ad una politica di sistema più accentuata e significativa.

Per quanto riguarda i finanziamenti, mi si permetta di dire che le giacenze di cassa, così come le essenze dei finanziamenti, sono ancora quelli progressi del piano triennale per le aree protette; del resto, non è che sui parchi si sia riversata una grande «cornucopia», tutt'altro: le risorse disponibili sono quelle che risalgono al piano triennale delle aree protette e ad alcuni programmi del CIPE (mi riferisco in particolare al programma «Na-

ture»), mentre successivamente vi è stato soltanto il finanziamento pertinente al capitolo del bilancio previsto. Peraltro, sulla base di un accentramento realizzato e voluto dal Parlamento, tale capitolo prevede non soltanto trasferimenti nei confronti degli enti parco, ma anche, nello stesso contesto, a riserve naturali dello Stato, nonché il pagamento di una serie di convenzioni internazionali; prevede cioè una serie di voci che, in qualche maniera, «smagriscono» quel capitolo di bilancio, che già nel 2001 ha costituito per noi un grosso problema avendo registrato un riduzione del 10 per cento. Quindi, quest'anno, da quel che vediamo in base alle proiezioni della legge finanziaria, si ipotizza un'ulteriore riduzione del 3 per cento; è evidente che tale situazione ci ha obbligato ad una politica giusta e assolutamente condivisibile, ma che non poteva che riguardare tutti. L'accantonamento di alcune risorse a livello nazionale era proprio il minimo che si potesse fare per far fronte a possibili situazioni negative, come, ad esempio, quelle di parchi che denotino difficoltà finanziarie di un certo tipo o necessità di finanziare interventi particolarmente significativi in termini di protezione o di sviluppo. Si tratta comunque di risorse pari a circa 1,5-2 milioni di euro – non si tratta quindi di cifre particolarmente significative –, cioè, passibili di investimenti diffusi e il cui recupero appare possibile. Per il resto, parliamo di dieci milioni di euro, che è lo stanziamento previsto nel capitolo di bilancio voluto dal Parlamento e destinato a tale scopo; 10 milioni di euro per l'11 per cento del territorio nazionale non penso costituiscano una somma di così grande entità, tale da giustificare l'impostazione di una politica di sistema. Quindi, le sinergie con le Regioni le cerchiamo di ottenere soprattutto in termini «di sponda» per quanto riguarda i fondi comunitari. Non sempre questo è facile o è possibile perché, a mio avviso giustamente, le Regioni rivendicano una propria assoluta e totale autonomia nella pianificazione e anche i discorsi di sponda sono legati a fattori che in qualche caso portano le Regioni a dire: «Attribuiteci gli stanziamenti e noi poi li immetteremo nel nostro «calderone» e effettueremo una ripartizione sul contesto». Di questa ultima possibilità, ferma rimanendo l'autonomia regionale, sono un po' meno convinto proprio per generali principi di leale collaborazione; è come nel gioco del *poker*, se qualcuno «mette il *chip*» anche gli altri fanno lo stesso ma poi intorno al tavolo si decide insieme cosa si vuole fare e come; del resto in altre occasioni ci siamo comportati in modo analogo.

Non vi è stata quindi una crescita dei finanziamenti, le giacenze di cassa, ad oggi, sono quelle che rivengono dal piano triennale per le aree protette già abolito, pertanto non esiste quel canale di finanziamento. Secondo la mia analisi, posso dire che, ragionevolmente, entro il prossimo anno una serie di parchi non riceverà le risorse finanziarie da investire, non avendo capacità sufficienti e necessarie per farlo; ci saranno, quindi, giacenze di cassa residue di una certa entità per alcune soggetti che hanno difficoltà ad operare sul territorio.

Per quel che riguarda poi la questione relativa alla Consulta delle aree protette – perché il Comitato per le aree protette è stato abolito dalla

legge e tutti i compiti sono passati alla Conferenza Stato-Regioni, quindi, praticamente, l'organismo non esiste più – il Parlamento modificando la relativa normativa ha praticamente svuotato di contenuti la Consulta per le aree protette; al momento questa ha una sola competenza residuale, per il resto dipende dalle eventuali richieste che il Ministro ritenga di dovergli sottoporre per questo o quel problema, questa o quella causa. Non si è ritenuto di sottoporgli particolari questioni; se non ricordo male, soltanto quella relativa ad un allargamento del Parco nazionale del Vesuvio. Quindi, sul piano tecnico, non sono grado di poter dare un risposta al di là di tanto essendo questa la situazione a norma di legge.

Circa i nostri regolamenti, questi dovranno essere esclusivamente legati alle norme di salvaguardia provvisoria contenute nei decreti del Presidente della Repubblica. Quindi, andare a emanare oggi un regolamento significa prendere *tout court* il decreto del Presidente della Repubblica istitutivo di un parco, anche con le normative provvisorie delle zone di riserva, integrale, di sviluppo e quanto altro. Ciò non sempre è voluto dal territorio, perché questo in molti casi non riconosce tali organizzazioni. Né posso ipotizzare che per mero regolamento si possa andare a modificare quanto è statuito in un certa maniera. In più, è ben vero che la legge n. 426 portava ad una novazione nel sistema proprio nella sua impostazione, ma il discorso dei regolamenti si è tradotto, anche su indicazione di alcuni pareri resi dal Consiglio di Stato, più che in normative articolate e complete, in una serie di provvedimenti adottati dai consigli direttivi, per esempio in materia di autorizzazioni, cioè, in pratica, in indicazioni, riferimenti e quant'altro ai fini del rilascio delle autorizzazioni.

GIOVANELLI (*DS-U*). È diventato un regolamento interno all'ente?

COSENTINO. Approvato dall'amministrazione vigilante, perché adottato con delibere e ovviamente con effetti anche in relazione a terzi, perché pubblicato e da tutti conosciuto, proprio al fine di consentire una conoscenza in merito al rilascio delle autorizzazioni, soprattutto dei richiedenti.

GIOVANELLI (*DS-U*). Un regolamento di procedure, in sostanza, operative e amministrative.

Quali sono i parchi il cui regolamento è stato approvato?

COSENTINO. I regolamenti approvati in questo momento sono quelli dei Parchi del Gran Sasso, della Majella, delle Foreste Casentinesi, del Cilento e della Val grande.

All'esame del consiglio direttivo vi sono poi i regolamenti di altri quattro Parchi: Arcipelago toscano, Dolomiti bellunesi, Monti sibillini e Vesuvio.

Contiamo, infine, di averne pronti per il primo quadrimestre del prossimo anno altri quattro, Cinque terre, Asinara, Pollino e Stelvio, mentre siamo indietro per gli altri cinque.

GIOVANELLI (*DS-U*). Il regolamento dell'arcipelago toscano lo ha presentato il commissario?

COSENTINO. Lo ha presentato l'allora presidente ed era all'esame del consiglio direttivo. Il commissario nominato in prima battuta dal Ministro non ha ritenuto di adottare questo provvedimento, che non mi risulta adottato ancora dal commissario attuale.

PRESIDENTE. Ringraziamo il dottor Cosentino per la sua lunga e argomentata partecipazione ai nostri lavori.

Dichiaro chiusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,55.

