

unitarietà di struttura ed organizzazione gerarchica per il tramite del funzionario del Corpo forestale dello Stato preposto al coordinamento stesso”.

Si determina di conseguenza una doppia linea gerarchica di autorità per il personale impegnato nella sorveglianza e si verifica altresì la presenza negli enti parco di unità operative rispondenti a due autorità gerarchiche distinte; in tale condizione diventa difficile sia assegnare un preciso piano operativo a tali dipendenti, sia realizzare un buon livello di coordinamento e collaborazione tra il servizio di sorveglianza e le altre unità operative, condizione questa fondamentale per lavorare “per progetti” e addivenire a gestioni snelle, flessibili e orientate ad un miglioramento qualitativo globale del servizio fornito.

Un’ulteriore problematica relativa ai C.T.A. riguarda i rapporti amministrativo contabili di detti organismi con gli Enti parco, che sono a volte gestiti attraverso procedure di anticipazione-rendicontazione che, in verità, hanno permesso di far decollare e funzionare i C.T.A. pur in presenza di oggettive difficoltà per carenza di personale degli Enti parco.

Il problema, ad avviso della Corte, potrebbe trovare adeguata soluzione in sede di applicazione del D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97, concernente l’amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70. In merito si rileva che all’art. 2 comma 2° del suindicato Decreto presidenziale è previsto l’obbligo degli enti destinatari di “integrare con proprio regolamento ..... l’amministrazione e la contabilità nella materie non disciplinate dal presente regolamento”.

Ora, se è indubbio che vi è nella fattispecie in esame una netta divaricazione fra dipendenza gerarchica e quella funzionale facente entrambe capo ad amministrazioni diverse, non può disconoscersi che i C.T.A. costituiscono per gli Enti parco particolari centri di costo che assumono rilevanza nella nuova impostazione di bilancio disciplinata dal citato D.P.R. n. 97/2003 e che pertanto dovrebbero essere dotati di appositi budget in relazione all’attività strumentalmente svolta per l’Ente Parco.

Pertanto si ritiene che all’interno dell’emanando regolamento di cui all’art. 2 del citato D.P.R., in quanto materia non ivi prevista, possano specificarsi e disciplinarsi limiti e modalità dei rapporti fra C.T.A. ed Enti parco per un efficace ed efficiente funzionamento dei C.T.A., per dare autonomia gestionale e responsabilità al titolare del centro di costo, per consentire infine da parte degli uffici degli enti di effettuare i dovuti riscontri e controlli, nel generale esercizio dei poteri di indirizzo, coordinamento e vigilanza.

**10.- Problematiche comuni ai parchi: Incarichi professionali e di consulenza. Individuazione delle cause di formazione dei residui passivi in conto capitale. Commissariamento di alcuni Enti Parco.**

**10.1-** L'esame di più enti parco ha evidenziato che sovente si è fatto ricorso a incarichi professionali e consulenze.

In merito la Sezione segnala la necessità di definire attraverso una rigorosa regolamentazione i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi e consulenze, tenendo conto di un principio di carattere generale che prevede che il ricorso a professionalità esterne debba avvenire previo esperimento di una pubblica selezione, limitando l'affidamento diretto, di carattere fiduciario (adeguatamente motivato) ai casi di urgenza, di specifica e comprovata competenza nella materia e, comunque, per importi di spesa limitati.

Al riguardo è opportuno fare riferimento ai principi generali del diritto comunitario con particolare riguardo alla necessità di garantire la parità di trattamento tra i potenziali concorrenti e la massima trasparenza delle procedure.

Devono essere chiaramente espressi i parametri adottati per la fissazione dei compensi, facendo esplicito riferimento, ove possibile, alle misure previste dai consigli o ordini professionali.

E' poi necessario che le liquidazioni siano sempre subordinate ad un accertamento e valutazione dell'attività svolta e dei prodotti richiesti (da prevedere esplicitamente nella convenzione) ed affidati ad organi dell'Ente o a commissioni da essi istituite.

In linea di massima la Corte osserva che il ricorso a soggetti esterni è consentito solo nei casi contemplati dalla legge<sup>9</sup> e in presenza di eventi straordinari o casi di effettiva necessità e urgenza a cui non è possibile far fronte con la struttura burocratica esistente. Gli incarichi, poi, dovrebbero, una volta coperta la pianta organica, riguardare compiti ed attribuzioni non rientranti tra quelli tradizionali propri del personale e dell'organizzazione dell'Ente. Di qui l'esigenza di provvedere al completamento dell'organico, accelerando le procedure per l'indizione di pubblici concorsi e adottando le opportune iniziative necessarie a devolvere al personale dell'Ente lo svolgimento delle attività affidate eventualmente a consulenti

<sup>9</sup> - L'autonomia di cui gode l'Ente nell'avvalersi di specifiche professionalità a fini istituzionali, è subordinata all'osservanza di precise condizioni normative ed è circoscritta entro rigorosi limiti temporali. Al riguardo l'art. 7, comma 6, del D.L.vo n. 29/1993 (come sostituito dall'art. 7, comma 6 del D.L.vo n. 165/2001) dispone che siano preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso delle collaborazioni fornite da "esperti di comprovata competenza". Il successivo art. 36, comma 4, vieta, inoltre, ove non sussistano concrete esigenze funzionali o vi sia la possibilità di farvi fronte con personale in servizio, la costituzione di rapporto di lavoro a tempo determinato per prestazioni superiori a tre mesi e, in ogni caso, configura la nullità di pieno diritto delle assunzioni, anche in forma di contratto d'opera, effettuate in violazione di detto divieto.

e professionisti esterni e dare così attuazione al principio che impone alla Pubblica Amministrazione il prevalente impiego di risorse proprie.

Conclusivamente, se è vero che le attività di consulenza se ben individuate e indirizzate possono consentire la disponibilità da parte degli enti parco di un patrimonio di conoscenza e di professionalità di cui gli stessi possono avere bisogno, occorre evitare che si determinino inutili e costose superfetazioni o improduttive duplicazioni come, invece, talvolta è stato accertato – sia pure in altri settori – in sede di responsabilità patrimoniale.

**10.2** Come emerge in prosieguito, tutti gli Enti parco in esame presentano un comune profilo gestionale che è quello relativo alla entità a volte rilevante dei residui passivi in conto capitale di cui in questa sede si ritiene opportuno delineare le cause più frequenti.

La velocità di realizzazione dei vari investimenti è condizionata, oltre che dai normali tempi di progettazione, autorizzazione ed appalto, anche da altri fattori – che di seguito si analizzano – i quali unitamente alla gracilità delle strutture operative, ritardano l'azione degli enti.

1) Come è noto, la concessione dei finanziamenti in conto capitale può avvenire in qualsiasi momento dell'anno; e spesso capita, soprattutto per i finanziamenti ministeriali, che la concessione venga formalizzata nell'ultimo periodo dell'anno. In ogni caso dal momento dell'arrivo all'Ente parco della nota formale di concessione del finanziamento, passano talvolta alcuni mesi prima che sia possibile assumere impegni di spesa, e ciò perché è necessario inserire a bilancio le relative somme, tramite un'apposita variazione, che previo esame del collegio dei revisori e parere favorevole della Comunità del parco, deve essere approvata dai competenti Ministeri dell'Economia e delle Finanze e dell'Ambiente.

Il ritardo di tale approvazione incide negativamente sulla tempestività dell'assunzione di impegni sulle somme assegnate, le quali conseguentemente vanno in avanzo di amministrazione, seppure vincolato, la cui disponibilità è subordinata all'approvazione del conto consuntivo che, accertandone formalmente l'esistenza, ne consenta l'utilizzo. Ovviamente la complessità di questo iter può portare a ritardi considerevoli per l'avvio dei lavori.

Spesso è necessario cofinanziare i progetti con fondi provenienti da diversi soggetti pubblici, e ciò comporta che bisogna attendere la effettiva disponibilità di tutte le somme di cofinanziamento per poter avviare alcuni lavori. Basta cioè che

una quota dell'importo totale non sia disponibile per far ritardare l'avvio di tutto il progetto.

2) In un ambiente montano come quelli dei parchi nazionali, per molte tipologie di lavori i mesi invernali sono decisamente proibitivi, sia per la copertura nevosa che impedisce fisicamente di raggiungere i cantieri, sia perché anche in assenza di neve, il gelo (anche se solo notturno) impedisce la realizzazione di tutti i lavori in muratura. Ciò comporta che molte ditte esecutrici accumulano lavori che devono tutti essere svolti nei mesi climaticamente favorevoli, con conseguente tendenza al sistematico ritardo nella loro esecuzione.

3) E' un dato di comune esperienza che quasi tutti gli investimenti in conto capitale producono economie per ribassi in fase di gara, per riduzione degli interventi previsti o per annullamento di interi stralci. In caso di finanziamento concesso da alcuni soggetti pubblici, le procedure per l'utilizzo delle economie sono particolarmente gravose e richiedono la preventiva chiusura di tutti gli eventuali stralci progettuali, l'annullamento dell'impegno di spesa residuo ed il successivo riaccertamento secondo quanto sopra esposto. Ciò comporta spesso che tale quota di economie resti in giacenza a bilancio anche per alcuni anni.

4) Molte tipologie di lavori eseguiti dal Parco (quali la manutenzione del territorio e della sentieristica) richiedono ditte esecutrici che abbiano buona conoscenza del territorio e delle tecniche di intervento più consone per un'area protetta di livello nazionale.

Questo aspetto, unito ad altri particolari meccanismi di rapporto tra le varie ditte (spesso cooperative di lavoro agricolo forestale) del territorio, fa sì che il mercato del lavoro abbia dinamiche non sempre prevedibili, con il frequente caso di indisponibilità generale all'effettuazione di certi lavori in determinati periodi.

Ciò comporta che le gare possano andare deserte e che la tempistica di realizzazione del lavoro conseguentemente ne risenta.

**10.3** Come è noto numerose interrogazioni parlamentari sono state presentate in ordine alla gestione commissariale di alcuni enti parco di cui, a volte, è stata posta in dubbio la legittimità.

In merito la Sezione rileva che la figura del Commissario straordinario non è prevista dalla disciplina normativa in materia di Enti parco (L. n. 394/1991): ciò non esclude tuttavia la possibilità che un tale organo straordinario possa venire ad esistenza nell'attuazione del "principio generale di continuità dell'azione amministrativa in base al quale gli organi collegiali amministrativi, che per qualsiasi

ragione siano impossibilitati a funzionare, possono essere temporaneamente sostituiti, a cura dell'amministrazione vigilante, da un organo straordinario cui viene demandato di assicurare l'espletamento della indefettibile attività amministrativa nelle more della ricostituzione del collegio".<sup>10</sup>

Siffatto orientamento ermeneutico trova, poi, conferma nell'art. 13, I° comma del D.L.vo 29 ottobre 1999, n. 419, recante la disciplina in tema di riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, che nel fissare "le norme generali" di revisione statutaria, indica alla lettera g) "la previsione delle ipotesi di commissariamento dell'ente e dei poteri del commissario straordinario nominato dall'autorità di vigilanza".

Se non sussistono dubbi sull'esistenza in presenza di validi motivi del potere di commissariamento, corre l'obbligo di rilevare che il conferimento – come è avvenuto in alcuni casi – della funzione commissariale al Direttore Generale della Direzione per la protezione della natura, che "iure officii" ha il controllo, nei casi previsti dalla legge, degli atti dell'Ente parco, determina il cumulo in capo ad un medesimo soggetto di funzioni ontologicamente incompatibili, consumando in tal modo una situazione che ragioni di opportunità (ancor prima che di legittimità) suggeriscono in futuro di evitare.

Né l'aporia che è insita nella descritta situazione sembra possa essere superata o con la rinuncia della funzione di controllo, che sugli atti degli Enti parco spetta al Direttore Generale o con la delega della stessa ad altro dirigente, della stessa Direzione Generale.

E' ciò perché le "funzioni" non sono mai rinunciabili e la delega, peraltro ammessa solo in caso di previsione normativa, determinerebbe l'effetto anomalo, se non aberrante, che gli atti emanati dal Direttore generale nella veste di commissario straordinario verrebbero esaminati e controllati da un dirigente appartenente, in posizione gerarchicamente subordinata, alla stessa Direzione generale cui è preposto il Direttore Generale nominato Commissario, situazione che di fatto si è verificata. E ciò si appalesa in contrasto, fra l'altro, con il principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

<sup>10</sup> Tar Lombardia Milano Sez. III, 6 dicembre 2001, n. 7879; in termini analoghi Cons. Stato, Sez. VI, 3 febbraio 2004, n. 341 "in tema di vigilanza e tutela dello Stato su organi di enti pubblici sottoposti al controllo della loro gestione amministrativa, allorché l'organo vigilante riscontri un non funzionamento degli organi di gestione degli enti vigilati, è principio generale, che non necessita di specifica attribuzione legislativa, il potere-dovere di sostituire tali organi in via straordinaria, a mezzo di un proprio commissario, fino a quando non si renda possibile il rinnovo dei medesimi organi, secondo le norme statutarie o di legge che li disciplinano. Alla vigilanza ministeriale inerte, in via generale, il potere di commissariamento a garanzie della funzionalità complessiva dell'ente".

Un altro motivo di perplessità suscita la nomina di un commissario aggiunto che si appalesa in contrasto con il principio generale di cui alla lettera g) dell'art. 13 del D.L.vo n. 419 del 29 ottobre 1999 che ne ammette la previsione per gli "enti di notevole rilievo o dimensione organizzativa e finanziaria", connotazioni queste che non ricorrono in nessuno dei parchi in cui la suesposta situazione si è verificata.

Inoltre la presenza di un subcomissario non elimina l'incongruenza sopra evidenziata atteso che l'attività gestionale da lui svolta è sottoposta quantomeno in sede di valutazione del bilancio consuntivo all'esame del Direttore Generale che riveste anche la qualifica di Commissario.

**11. – L'attività normativa degli Enti parco**

Come già detto, la legge 394 rinvia la definizione dei vari aspetti dell'organizzazione, della gestione e dell'attività degli enti parco da un lato allo Statuto e dall'altro ai piani e al regolamento.

In assenza di detti atti, gli enti parco si sono trovati nella condizione di dover precisare e far funzionare la propria organizzazione e di avviare le loro attività al fine di iniziare la realizzazione parziale delle finalità loro assegnate dalla legge.

Accanto all'avvio dei primi passi per la redazione degli statuti e per l'elaborazione dei piani e del regolamento, gli enti parco hanno adottato atti di tipo regolamentare ed atti di indirizzo per lo più in forma di deliberazioni di carattere generale.

In ordine ai primi si tratta innanzitutto di regolamenti volti a disciplinare la stessa organizzazione del parco: vengono ridefinite e precisate le funzioni e il ruolo degli organi ed individuati i compiti di gestione del direttore; viene poi disciplinata l'articolazione in commissioni del consiglio direttivo e della comunità del parco, l'organizzazione degli uffici, le procedure concorsuali, l'affidamento di incarichi, l'accesso agli atti amministrativi e alle informazioni.

In secondo luogo, vengono disciplinati i più importanti procedimenti che fanno capo all'ente parco: per il nulla osta si precisano le competenze, le modalità della richiesta, la composizione ed il ruolo di un apposito comitato; per la concessione di sovvenzioni e provvidenze, si precisano le tipologie di aiuti e di iniziative ammesse, le forme di pubblicità, i criteri di valutazione e decisione. Lo stesso si verifica per i procedimenti per la concessione dell'uso del marchio o simbolo del parco da parte degli operatori turistici, agricoli, commerciali.

Altri provvedimenti a carattere generale dei parchi hanno poi direttamente ad oggetto le attività svolte da soggetti privati o pubblici nell'area protetta, stabilendo, ad esempio, limiti, condizioni, e modalità per l'accesso nelle varie zone del parco, per lo svolgimento di attività escursionistiche, turistiche e sportive, per le attività ittiche, per l'utilizzo dei pascoli, per il taglio della legna; oppure prevedendo provvedimenti di sostegno e promozione diretti al recupero di tipologie edilizie, metodi agricoli e forme di artigianato tradizionali; allo sviluppo di attività ecocompatibili, alla valorizzazione dei caratteri ambientali, storici, antropologici.



Di notevole importanza appaiono gli atti relativi alla costituzione di "centri visita" e quelli sulle guide del parco con cui si istituiscono servizi di orientamento e di supporto a visitatori volti a favorire l'interesse ed il rispetto per la natura, svolgendo in tal modo un ruolo di educazione ambientale.

Inoltre i parchi hanno promosso e sottoscritto accordi con soggetti pubblici (regioni, province, comuni, università, organi dello Stato) e privati (imprese, associazioni imprenditoriali, sindacati, ecc...) per le esigenze più diverse, per esempio per lo sviluppo dell'educazione ambientale nelle scuole; per la riqualificazione e valorizzazione di strutture e beni di interesse culturale e storico; per diffondere materiale del parco, favorire l'adozione del marchio del parco in base a specifici requisiti; per istituire tavoli di consultazione, commissioni paritetiche, gruppi di lavoro; per prevedere il ricorso a conferenze di servizi.

L'accordo, nella dinamica gestionale dell'ente, si pone come una modalità di azione che viene spesso utilizzata, al posto dell'adozione unilaterale di atti di regolazione, di promozione e di indirizzo, scelta per estendere e potenziare, attraverso la ricerca del consenso e della collaborazione, la capacità di intervento del parco in ordine a temi nuovi e complessi e per entrare in rapporto con i diversi soggetti.

E' appena il caso di rilevare che l'attività normativa e negoziale suindicata, lungi dal porsi in contrasto con l'elaborazione dei piani e del regolamento, rappresenta un momento utile di sperimentazione di quanto poi, in maniera sistematica, potrà essere disciplinato nei suindicati atti, che potrà persistere anche dopo l'approvazione dei piani, considerata l'importanza per il parco di disporre di strumenti di azione più adatta a seguire la dinamicità degli eventi e degli ecosistemi <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Il piano, secondo la legge, è destinato ad essere rivisto dopo un lungo intervallo di tempo – almeno 10 anni – e può essere modificato e aggiornato solo attivando di nuovo le procedure complesse previste per l'approvazione.



## MONTI SIBILLINI

### Caratteristiche del Parco

Il Parco è costituito dal gruppo montuoso dei Sibillini che formano una catena lunga quasi 40 Km, con una larghezza massima di quasi 20 Km. La sua area totale ha un'estensione di circa 71.400 ettari.

Il territorio del Parco rientra per una parte più limitata (circa un terzo) nei confini della Regione Umbria e per il resto in quelli della Regione Marche.

Il Parco interessa il territorio di 3 Province (Ascoli Piceno, Macerata e Perugia) e di 18 comuni. Di questi, 5 sono nella provincia di Ascoli Piceno, 11 in quella di Macerata e 2 in quella di Perugia. Le comunità montane interessate sono 5.

L'area del Parco, dal punto di vista economico-produttivo, appare complessivamente più arretrata in confronto alle altre aree delle Regioni Umbria e Marche. La popolazione residente è oggi circa un terzo di quella di 30 anni fa. Sono notevolmente diminuiti, inoltre, gli abitanti residenti in case sparse ed è aumentato fortemente l'indice di vecchiaia, con notevoli problemi di ricambio della popolazione lavorativa uscente. Gran parte del patrimonio abitativo è ormai non utilizzato e spesso in stato di abbandono.

Nell'area, fino agli anni sessanta, hanno prevalso le attività agro-silvo-pastorali. In seguito hanno preso il sopravvento le attività terziarie e un moderato sviluppo industriale sostenuto da aiuti pubblici (anche grazie al pendolarismo verso importanti centri industriali esterni al Parco, l'occupazione in quest'ultimo settore è ormai decisamente superiore a quella nell'agricoltura). Vi sono, inoltre, diversità anche notevoli tra le varie zone dell'area del Parco sotto il profilo della densità della popolazione, dell'estensione della superficie agricola utilizzata e dell'intensità dello sviluppo delle attività industriali, commerciali e turistiche. Nel complesso l'economia dell'area e la relativa condizione di benessere della popolazione sono divenute sempre più dipendenti da trasferimenti dall'esterno ad opera dello Stato (tra i quali — data la quota elevata di anziani — una parte rilevante è costituita da pensioni).

Il territorio del Parco è classificato come zona interessata dall'obiettivo 5b (promozione dello sviluppo nelle zone rurali) del regolamento comunitario 2052/1988.

L'Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini fu istituito con D.P.R. 6 agosto 1993 rientrando in un progetto di salvaguardia ambientale previsto inizialmente con

la legge finanziaria 11 marzo 1988 n. 67 la quale prevedeva l'istituzione di nuovi parchi nazionali. Con il suddetto decreto è stata adottata la perimetrazione definitiva del Parco e confermata, fino all'approvazione del Piano per il Parco, la suddivisione del territorio stabilita dal decreto ministeriale 3 febbraio 1990. Inoltre, fino all'approvazione del Regolamento del parco, restano in vigore – ad integrazione di quanto previsto dall'art. 11, comma 3 della legge 6/12/1991, n. 394, le misure di salvaguardia stabilite dal predetto decreto in quanto compatibili.

L'Ente ha forma giuridica di ente autonomo di diritto pubblico ed è sottoposto – al pari degli altri enti parco – alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e l'attività gestionale è regolamentata dalla legge 6 dicembre 1991 n. 394 modificata dalla legge 4 dicembre 1998 n. 426, le quali dettano i principi fondamentali per la istituzione e gestione delle aree protette per promuovere la loro conservazione e per valorizzare il patrimonio naturale del paese.

**Adempimenti istituzionali: Piano per il parco, Regolamento, Piano pluriennale economico e sociale.**

La legge 394/1991, modificata dalla legge 426/1998, detta i principi fondamentali per la istituzione e gestione delle aree protette per promuoverne la conservazione e per valorizzare il patrimonio naturale del paese.

Gli strumenti a tal fine previsti sono: il Piano per il Parco, il Regolamento ed il Piano pluriennale economico e sociale.

Il Piano per il parco, per la cui realizzazione l'Ente si è avvalso di consulenti esterni collegati con uffici regionali e con un proprio ufficio, è stato approvato dal Consiglio direttivo in data 18/11/2002 e trasmesso in data 18/09/2003 alle Regioni Marche ed Umbria che, previa richiesta di integrazioni e chiarimenti, hanno provveduto alla sua adozione demandando all'Ente le incombenze relative al deposito del Piano presso i Comuni interessati.

Conseguentemente, a decorrere dal 16/07/2007 si è provveduto a depositare il Piano per gli ulteriori sviluppi procedurali previsti dall'art. 12, comma 4 della citata legge 394/1991.

L'Ente ha predisposto una bozza di regolamento e ciò nella prevalente considerazione che dovendo quest'ultimo disciplinare "l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del Parco" ha ritenuto che solo dopo l'approvazione del Piano sarà possibile definire compiutamente il processo di armonizzazione tra norme tecniche di attuazione del Piano e il Regolamento medesimo.

Il P.P.E.S. è stato deliberato dalla Comunità del Parco in data 17/11/2000 ed inviato in data 9/08/2001, previa favorevole "motivata valutazione" espressa dal Consiglio direttivo ai sensi dell'art. 14, 2° comma della citata legge quadro, alle suindicate Regioni per la definitiva approvazione, le quali, però, hanno rappresentato la necessità di approvare tale piano contestualmente al piano del parco stante il collegamento funzionale esistente tra i due atti di pianificazione.

Nelle more dell'approvazione del Piano e del Regolamento del Parco, anche in virtù delle vigenti norme transitorie, l'Ente ha garantito un adeguato governo del territorio mediante le autorizzazioni ed i nulla osta che sono i principali strumenti attraverso i quali il Parco esercita un controllo sulle attività umane suscettibili di alterare e compromettere l'equilibrio ambientale. Inoltre si è dotato di provvisori atti di tipo regolamentare che gli hanno consentito di disciplinare una serie di settori e di attività, connessi alla finalità del parco e che di seguito si elencano:

- Regolamento delle riprese fotografiche, cinematografiche e video per fini pubblicitari;
- Regolamento per la gestione dei beni realizzati dal Parco (oggettistica e Pubblicazioni);
- Regolamento per la concessione dei contributi e del patrocinio del Parco Nazionale dei Monti Sibillini;
- Disciplinare per l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica nel Parco Nazionale dei Monti Sibillini;
- Disciplinare per il trasporto di armi e l'introduzione di mezzi di cattura faunistica;
- Disciplinare per lo svolgimento di attività sportive, attività ricreative a carattere itinerante e di manifestazioni motoristiche nel territorio del Parco Nazionale dei Monti Sibillini;
- Regolamento del prelievo selettivo del cinghiale;
- Regolamento per la detenzione nel territorio del Parco di esemplari vivi di animali appartenenti a specie o genotipi selvatici.

### **La disciplina statutaria e regolamentare**

Per quanto concerne gli aspetti ordinamentali va segnalato che l'Ente ha approvato il proprio statuto, nella versione definitiva, con delibera del Consiglio direttivo n. 111 del 21 agosto 1997, così come concordato nella conferenza dei servizi (Ministero dell'Ambiente, Regioni Marche e Umbria ed Ente Parco) del 28 luglio 1997. Lo statuto è stato quindi adottato dal Ministero dell'Ambiente con

decreto del 17 dicembre 1997, contenente alcune precisazioni e prescrizioni riferite a specifiche disposizioni statutarie.

Le disposizioni statutarie adottate, che si rilevano in linea di massima conformi ai principi fondamentali dettati dalla legge 394/1991, presentano margini di opinabilità per quanto concerne alcuni aspetti afferenti l'attuazione del principio attualmente formulato dall'art. 4 del D.Lgs. 30/3/2001, n. 165, della separazione tra indirizzo politico ed il controllo, da un lato, che competono agli organi di direzione politico amministrativa, e gli atti di amministrazione, dall'altro di cui sono esclusivi responsabili i dirigenti delle pubbliche amministrazioni.

Il riferimento in particolare è all'art. 42 che - attraverso il richiamo dell'art. 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 - intesta al Presidente dell'Ente la competenza ad emanare il nulla osta per il rilascio di concessioni ed autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del Parco.

Orbene la Corte ritiene che dopo l'emanazione del D.P.R. 29/1993 successivamente trasfuso nel D.P.R. n. 165 del 2001, al fine di individuare il soggetto competente all'emanazione del suindicato atto occorre ripercorrere il sistema formato dalla legge quadro, dal piano per il parco e dal regolamento, sul quale viene ad innestarsi il nulla osta.

In primo luogo, infatti, la legge quadro contiene prescrizioni e divieti - assistiti da sanzioni penali o amministrative (art. 30) - che escludono anche solo in astratto la possibilità di svolgere determinate attività o, al limite, qualsiasi attività, nelle specifiche zone in concreto individuate dal piano per il parco (ad es. zone a riserva integrale). Più in generale l'art. 11, comma 3, vieta tutte "le attività che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat". In questi casi, l'attività è semplicemente vietata "ex lege" e non può essere autorizzata da alcuna amministrazione (ad es. la coltivazione di cave, espressamente interdetta).

In secondo luogo, le disposizioni del piano per il parco - che investe l'intero territorio protetto, stabilendo analiticamente le utilizzazioni consentite dal territorio in rapporto alle varie zone - hanno efficacia sostitutiva (nei limiti sopra riferiti) delle corrispondenti prescrizioni dei piani territoriali e urbanistici.

Se a ciò si aggiungono le prescrizioni dettate dal regolamento del parco, che disciplinano l'esercizio delle attività consentite dal piano per il parco, nell'ambito delle prescrizioni della legge quadro e del piano, se ne deduce un sistema in cui la

discrezionalità amministrativa esercitata dall'ente parco nel rilasciare il nulla osta è nulla.

Ciò in quanto la tutela in via di primato dell'interesse naturalistico è assicurata dalle norme della legge quadro e dalle prescrizioni di piano e di regolamento (queste ultime adottate a seguito di procedura ampiamente partecipativa) e non è soggetta ad ulteriori valutazioni discrezionali da parte dell'ente parco.

Al nulla osta spetta, quindi, una funzione che – a secondo della precisione dei disposti del piano e del regolamento – può ridursi, al limite, ad un mero accertamento di conformità – nei riguardi della legge quadro nonché del piano e del regolamento.

Orbene, stante la delineata natura di atto a contenuto sostanzialmente vincolato occorre rilevare che la necessaria rimodulazione delle competenze del direttore in adempimento alla prevista distinzione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e gestione finanziaria, tecnica e amministrativa prevista dal D.L.gvo 3 febbraio 1993, n. 29 e successivi interventi correttivi, in seguito trasfuso nel D.P.R. n. 165/2001, non può non attrarre nella sfera di attribuzione del Direttore del Parco anche la concessione del "nulla osta" che, secondo la legge quadro spetta al Presidente.

Inoltre si rileva che nello statuto vengono usate in riferimento alle competenze della giunta esecutiva e del direttore del parco formulazioni ampie e a volte ripetitive delle espressioni usate dal legislatore.

Alla Giunta esecutiva viene attribuita "l'adozione di tutti quegli atti che non rientrino nella competenza esclusiva del Consiglio direttivo;" mentre al direttore del Parco viene riconosciuta, utilizzando sostanzialmente la formulazione di cui all'art. 3 del D.P.R. n. 29/1993 e s.m. "l'adozione degli atti di gestione tecnica, amministrativa e finanziaria per la realizzazione di programmi dell'Ente parco, compresi gli atti aventi rilevanza esterna".

Orbene la genericità delle suindicate formulazioni, calata nell'ordinamento di un parco, ha bisogno, ad avviso della Corte, di specificazioni idonee a delineare spazi propri di competenza della giunta esecutiva, oltre a quelli delegatile dal Consiglio direttivo, e individuare le fattispecie di competenza del direttore, così come operato da altri parchi. Ciò soprattutto in considerazione del fatto che l'Ente parco non ha adottato il regolamento di organizzazione previsto dall'art. 27 del D.P.R. 165/2001 che è la sede naturale del recepimento dei principi assunti in

ordine alla distinzione tra funzioni, di indirizzo e controllo (proprie degli organi "politici") e funzioni amministrative e gestionali (proprie degli organi amm.vo).

Infine si rileva l'esigenza che al direttore del parco, in quanto posto al vertice della organizzazione amministrativa dell'Ente e responsabile, nell'ambito delle direttive impartite dagli organi "politici", della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa e dei relativi risultati con un potere di direzione delle unità organizzative e del personale, sia assegnata – quale unico centro di spesa – la gestione delle risorse necessarie all'interno di budget prefissati per l'esercizio di autonomi poteri di spesa per la realizzazione dei programmi e degli obiettivi prefissati dagli organi di indirizzo politico.

Tra le fonti normative adottate dall'Ente sono da menzionare i seguenti regolamenti:

- Regolamento disciplinante l'utilizzo delle autovetture di servizio dell'Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini;
- Regolamento per lo svolgimento delle sedute del Consiglio direttivo;
- Regolamento per l'acquisizione in economia di beni e servizi;
- Regolamento per lo svolgimento dei concorsi e delle altre modalità di accesso agli impieghi;
- Regolamento per l'esecuzione delle spese di rappresentanza del Parco Nazionale dei Monti Sibillini;
- Disciplinare per il trasporto di armi e l'introduzione di mezzi di cattura faunistica;
- Regolamento di contabilità del Parco Nazionale dei Monti Sibillini ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97;
- Regolamento per la costituzione e la ripartizione dell'incentivo per la progettazione interna.

### **Gli organi**

Il Consiglio direttivo è stato nominato con D.M. in data 21/07/1999 per cinque anni e successivamente integrato con D.M. del 20/10/1999.

Durante detto mandato un consigliere designato in rappresentanza della Comunità del Parco in qualità di sindaco, cessato da detto mandato, è stato sostituito in data 17/10/2002 da altro soggetto da detto organo designato.

Successivamente poiché per i membri della Comunità del Parco che non avevano ritenuto di partecipare alla tornata elettorale delle Amministrative 2004, era venuto a mancare il presupposto giuridico per la loro presenza all'interno del



Consiglio Direttivo, il Ministro dell'Ambiente per sopperire alla mancanza degli organi amministrativi - il Presidente era nel frattempo scaduto - con decreto in data 14/06/2004 nominava per la durata di 60 giorni il Direttore Generale della direzione per la protezione della Natura commissario straordinario ed altro funzionario della medesima Direzione sub - commissario dell'Ente Parco Nazionale Monti Sibillini.

L'incarico è stato poi confermato mediante successive proroghe bimestrali fino al 20 giugno 2006.

Con decreto ministeriale 21 giugno 2006 è stato nominato un nuovo commissario il cui incarico è stato più volte rinnovato per periodi diversi fino alla data di nomina del Presidente dell'Ente.

Il Presidente del Parco era stato nominato con D.M. del 22 marzo 1999 ed ha terminato il proprio mandato, dopo il periodo di proroga ex lege, in data 6.5.2004. Da quel momento fino al 14/06/2004 le funzioni di Presidente sono state svolte dall'allora Vice Presidente, eletto del Consiglio direttivo, fino alla nomina del Commissario straordinario.

Infine, acquisite le intese delle regioni interessate, il Presidente è stato nominato per un quinquennio in data 4 maggio 2007.

Con deliberazione del 16.11.1999 il Consiglio direttivo ha eletto al suo interno tre componenti della Giunta che, unitamente ai componenti di diritto (Presidente e Vice Presidente), integrano il collegio.

In conformità all'art. 10 della L. 394/91 è stata istituita la Comunità del parco la quale è formata dai Presidenti delle Regioni Marche ed Umbria, dai Presidenti delle Province di Macerata, Perugia e Ascoli Piceno, dai sindaci dei 18 comuni e dai Presidenti di 5 comunità montane, nei cui territori sono ricomprese parzialmente le aree del Parco.

Il Collegio dei revisori, composto di tre membri, è stato da ultimo nominato con decreto del Ministro della Economia e Finanze del 10 marzo 2004 ed integrato con la nomina del revisore designato dalle Regioni in data 27 ottobre 2004.

Con decreto del Ministero dell'Ambiente del 31/12/96 è stato nominato Direttore un dirigente della Regione Marche la cui posizione è stata successivamente formalizzata attraverso un provvedimento di comando e successiva stipula, in attuazione di una delibera del Consiglio direttivo del 3/2/2001, di un contratto di diritto privato ai sensi dell'art. 9 legge 394/1991. Tale contratto scaduto in data 28/12/2003, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'iscrizione all'altro di idonei all'esercizio di direttore di parchi e della scelta da parte del Ministero dell'Ambiente di uno dei tre candidati proposti dal



Consiglio Direttivo con deliberazioni in data 12/3/2004, è stato successivamente prorogato da ultimo fino al 31/03/2009.

### **L'attività di controllo interno**

Com'è noto al Collegio dei revisori dei conti sono affidati compiti di riscontro contabile sugli atti secondo le norme di contabilità dello Stato e sulla base dei regolamenti di contabilità.

Nel periodo in riferimento il Collegio dei revisori si è riunito in media 8 volte l'anno con la presenza costante dei suoi componenti in quasi tutte le sedute.

Pur svolgendosi nel rispetto delle scadenze previste, in concreto l'attività del Collegio, per quanto emerge dai verbali delle sue sedute, non sembra possa considerarsi adeguata espressione dei molteplici compiti ad esso demandati dell'ordinamento.

In concreto l'esame di detto Collegio ha riguardato prevalentemente il mero accertamento dei profili finanziari della gestione senza esprimere valutazioni in ordine alla regolarità ed economicità della gestione quantomeno in occasione della relazione al conto consuntivo.

Con deliberazione n. 25 in data 4/04/2003, in attuazione del D.Lgs. n. 286 del 1999, è stato istituito, per la valutazione delle prestazioni del direttore un "Nucleo di valutazione" dotato di assoluta autonomia rispetto ad ogni altra struttura dell'Ente, che "risponde del suo operato esclusivamente agli organi politici e riferisce per iscritto alla Giunta esecutiva".

Il nucleo di valutazione, composto "da tre membri esterni scelti fra esperti di comprovata esperienza" deve applicare il seguente sistema di valutazione che si articola su due livelli:

- "a) il primo ha come oggetto il raggiungimento degli obiettivi e il razionale utilizzo delle risorse dell'Ente esplicitate nei Programmi annuali di gestione e/o nel conto consuntivo degli anni di riferimenti;
- b) il secondo ha come oggetto la valutazione della posizione dirigenziale, ovvero dei comportamenti tenuti dal Direttore, relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane ed organizzative ad esso assegnate, allo scopo di ottenere i risultati prefissati".

Sulla base di questi criteri è stata riconosciuta al Direttore per il periodo 2002 - 2003 l'indennità di risultato pari a € 24.761.