

**4. - L'attività di controllo interno e dei nuclei di valutazione**

L'art. 9 della legge quadro sulle aree protette del 6 dicembre 1991, prevede tra gli organi dell'ente parco il collegio dei revisori dei conti che, al pari degli altri, dura in carica cinque anni ed esercita il riscontro contabile sugli atti secondo le norme di contabilità dello Stato e sulla base dei regolamenti di contabilità dell'Ente parco.

Come già osservato nella precedente relazione, in concreto l'attività del collegio – per quanto emerge dai verbali delle sedute dei parchi sottoposti al presente controllo – pur svolgendosi nel rispetto delle scadenze previste, non sempre può considerarsi adeguata espressione dei compiti ad esso demandati dall'ordinamento.

In sostanza l'esame di detto collegio ha riguardato prevalentemente l'accertamento dei profili contabili e finanziari della gestione, senza esprimere nella relazione sul rendiconto, come pure è richiesto dall'art. 47 del D.P.R. n. 97/2003, anche valutazioni in ordine alla realizzazione del programma e degli obiettivi fissati all'inizio dell'esercizio, ponendo in evidenza le cause che ne hanno determinato eventuali scostamenti.

Il corretto adempimento di quest'obbligo agevolerebbe il compito spettante alla Amministrazione vigilante di esprimere una definitiva valutazione di merito attraverso – là dove occorra – una motivata pronuncia sull'attività gestionale dell'ente per il periodo cui si riferisce il conto consuntivo, consistente in un giudizio sulla regolarità della gestione stessa e sul grado di perseguimento delle finalità istituzionali.

In ordine, poi, al funzionamento degli altri organi di controllo interni è da rilevare che strutture deputate al controllo interno (nuclei di valutazione) sono state costituite in tutti gli enti parco esaminati, ma la loro operatività è limitata alla valutazione dell'attività svolta dal direttore, ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato.

Le difficoltà di istituire i controlli interni di gestione sono dipese presumibilmente dalla scarsità delle risorse umane e finanziarie, cui però si sarebbe potuto sopperire attraverso la creazione di forme associative per i vari enti parco confinanti (il riferimento è ai parchi regionali) in adesione alla previsione normativa della possibilità di istituire uffici unici per i controlli interni fra più enti.

Ma i maggiori ritardi riscontrati nell'istituzione e nell'attivazione di questo sistema di controllo, sono probabilmente da ricondurre alla necessità di dover

preventivamente adeguare il contesto organizzativo-amministrativo dell'ente alle esigenze operative del controllo di gestione (individuazione obiettivi, contabilità economica), affinché detto controllo possa focalizzarsi sugli aspetti attinenti all'efficacia, all'efficienza e all'economicità della gestione ed ai risultati conseguiti di cui gli aspetti finanziari costituiscono solo un aspetto. Tutto ciò al fine di rendere possibile l'adozione, da parte degli organi di governo "politico" ed amministrativo, dei provvedimenti necessari al miglioramento dell'azione dell'ente.

In attuazione dell'art. 14 del D.Lgs n. 150/2009 i parchi Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Val Grande hanno costituito l'organismo indipendente di valutazione della performance.

## 5. - Personale

L'art. 9, comma 14, della legge quadro prevede che la pianta organica di ogni parco è commisurata alle risorse finalizzate alle spese per il personale ad esso assegnate e che per le finalità della legge stessa è consentito l'impiego di personale tecnico e di manodopera con contratti a tempo determinato ed indeterminato ai sensi dei contratti collettivi di lavoro vigenti per il settore agricolo forestale.

Al di là della previsione normativa, le disposizioni legislative, rinnovate di anno in anno salvo rare eccezioni a partire dal 1993, che hanno limitato in tutte le pubbliche amministrazioni le assunzioni di nuovo personale, anche a tempo determinato, hanno di fatto impedito o ritardato il normale ricambio o reso difficile l'impianto della dotazione di personale nei parchi nuova istituzione.

Alla situazione di difficoltà venutasi a creare hanno in un primo momento sopperito le disposizioni di cui all'art. 1, comma 519, della Legge 296/2006, con cui per l'anno 2007 è stata consentita in linea generale per le pubbliche amministrazioni, entro prestabiliti limiti di spesa, la stabilizzazione a domanda del personale non dirigenziale a tempo determinato in servizio da almeno tre anni e in possesso dei requisiti prescritti.

In attuazione delle predette disposizioni, secondo le informazioni fornite dall'autorità di vigilanza<sup>5</sup>, hanno provveduto all'inquadramento in ruolo del personale i parchi nazionali Arcipelago di La Maddalena ( sette unità), Asinara (cinque unità), Cinque Terre (una unità), Stelvio (una unità), Gran Paradiso (una unità).

Per quanto riguarda in particolare alcuni enti, l'art 11 quaterdecies, comma 7, del D.L. 203/2005, convertito nella Legge 248/2005 ( Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise) e l'art 1, comma 940 della predetta legge 296/2006 (Parco Nazionale Gran Sasso e Monti della Laga, Parco Nazionale della Maiella) hanno consentito la stabilizzazione, anche in soprannumero, del personale fuori ruolo operante presso l'ente, nei limiti delle risorse assegnate. In esito alle procedure selettive adottate sono state inquadrate 73 unità di personale presso il Parco nazionale d'Abruzzo, 36 unità presso il Parco nazionale del Gran Sasso e 36 presso il Parco nazionale della Maiella.

Infine, per porre rimedio, anche se in misura parziale, alle carenze di organico determinatesi a seguito delle misure restrittive imposte nel tempo per le assunzioni, l'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, comma 337, (legge finanziaria 2008) ha consentito agli enti parco nazionali, che abbiano provveduto

<sup>5</sup> Nota del Ministero dell'Ambiente in data 9.3.2011.

alla rideterminazione della propria dotazione organica ai sensi dell'articolo 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, di incrementare le proprie piante organiche entro il limite massimo complessivo di 120 unità di personale, da ripartire tra gli enti medesimi, nell'ambito "del contributo ordinario dello Stato ai sensi dell'articolo 32, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, delle ulteriori risorse attribuite ai sensi del comma 338 e delle altre entrate di cui all'art. 16 della legge 6 dicembre 1991, n. 394". A tal fine "a decorrere dall'anno 2008 gli enti parco nazionali sono autorizzati a effettuare assunzioni di personale anche in deroga alla normativa vigente, previo esperimento delle procedure di mobilità". Per detta finalità con il successivo comma 338 è stato autorizzato un contributo straordinario di due milioni annui, a partire dal 2008.

Detto contributo è stato ripartito con decreto del Ministro dell'Ambiente n. 1573 del 10.9.2008, a copertura della rideterminazione delle piante organiche, e quindi delle conseguenti assunzioni, per 61 unità di personale assegnate a quattordici enti parco, individuati sulla base di vari indici quali la carenza di organico, il grado di rigidità della spesa ed altri. Tutto ciò, fermo restando che gli enti parco avrebbero potuto procedere alla rideterminazione delle piante organiche per le restanti cinquantanove unità sulla base delle proprie disponibilità di bilancio.

Le procedure selettive per le assunzioni sono ancora in corso.

In ossequio alle misure di razionalizzazione delle strutture e dell'organizzazione amministrativa prescritte al fine del perseguimento di maggiori livelli di efficacia, efficienza, economicità e del contenimento della spesa pubblica, i parchi hanno provveduto, nel 2005, a rideterminare le proprie piante organiche a norma dell'art. 1, comma 93, della Legge 311/2004 e, nel 2007, a ridimensionare nel limite del 15% il personale utilizzato per lo svolgimento di funzioni di supporto, ai sensi dell'art.1, commi 440-445, della citata Legge 296/2006.

Allo stato attuale le piante organiche dei cinque parchi oggetto del presente referto non sono ancora completamente ricoperte. Nel Parco del Pollino, ad esempio, le assunzioni effettuate raggiungono appena la metà di quelle previste, con evidenti scompensi e ritardi nello svolgimento di tutte le attività tecniche ed amministrative dell'Ente. Questa situazione costituisce, pertanto, una delle cause che sono alla base dei molteplici rallentamenti dell'attività di quasi tutti gli enti.

La insufficienza del personale disponibile per lo svolgimento delle specifiche attività istituzionali ha indotto gli enti a fare ricorso, anche nel periodo in esame, a persone estranee mediante incarichi di collaborazione professionale e convenzioni.

Tale pratica che di regola dovrebbe essere seguita per realizzare attività di ricerca e collaborazione scientifica, nei parchi è stata utilizzata anche per incombenze di natura amministrativa e tecnico-amministrativa.

Il trattamento giuridico ed economico del personale è disciplinato dal "Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale (non dirigente) del comparto enti pubblici non economici" di cui all'art. 4 del D.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593.

Nel periodo in riferimento sono stati operativi il CCNL sottoscritto il 1° ottobre 2007, che ha disciplinato il periodo 2006-2009 per la parte normativa ed il biennio 2006-2007 per la parte economica, e quello sottoscritto il 18 febbraio 2009, concernente il biennio economico 2008-2009.

## 6. - Vigilanza e controlli

**6.1** – La vigilanza del Ministro dell'Ambiente sugli organismi di gestione delle aree protette nazionali si esplica, secondo la legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero stesso, nel potere di impartire le direttive necessarie al raggiungimento degli obiettivi scientifici, educativi e di protezione naturalistica e di esercitare i conseguenti controlli e verifiche per assicurare la conformità della gestione alle direttive (art. 5, comma 3°).

La legge n. 394 del 1991 attribuisce al Ministro dell'Ambiente la potestà di vigilanza in genere sui parchi (art. 9 comma 1°) e specificamente sulla loro gestione (art. 21, comma 1).

In mancanza di un'esplicita esclusione, pertanto, il potere di direttiva e controllo di cui alla citata legge n. 349 del 1986 deve ritenersi confermato nell'attuale disciplina, anche se ridimensionato dalla particolare autonomia attribuita agli enti parco, cui partecipano le comunità locali, e dalla necessità di addivenire ad intese e raccordi con le stesse, in particolare con le regioni, per la adozione degli strumenti di pianificazione.

**6.2** - La funzione di controllo sulle deliberazioni dei Consigli direttivi degli enti parco trova la sua disciplina in primo luogo nelle seguenti disposizioni di legge, concernenti in generale gli enti pubblici non economici.

In base al combinato disposto degli artt. 25, 2° comma (*Adeguamento dei regolamenti organici degli enti*), e 29, 1° comma (*Controllo sulle delibere degli enti*) della legge n. 70/1975 sono rimesse per l'approvazione al Ministero vigilante, ed al Ministero dell'Economia e delle Finanze, le delibere di adozione o di modificazione del regolamento organico del personale e dell'ordinamento dei servizi. Per queste stesse delibere, per la parte concernente l'ordinamento dei servizi, è richiesto altresì il concerto del Presidente del Consiglio dei ministri, cui a tal fine esse devono essere trasmesse.

A norma del richiamato art. 29 sono, poi, parimenti soggette ad approvazione del Ministero vigilante, di concerto con quello dell'Economia, le delibere concernenti: a) la definizione o la modifica della consistenza organica di ciascuna qualifica, il numero dei dirigenti degli uffici e degli addetti agli uffici stessi; b) l'aumento o la modifica degli stanziamenti relativi a spese generali e di personale in conformità degli accordi sindacali approvati dal Governo.

A norma infine del successivo art. 30, 3° comma (*Controllo sui bilanci di previsione*), della stessa legge 70/1975 e dell'art. 10 ultimo comma del D.P.R. 97/2003, viene trasmessa per l'approvazione al Ministero vigilante ed a quello

dell'Economia, salvo diversa normativa, la delibera con cui gli enti approvano il bilancio di previsione, con allegata la pianta organica. Viene altresì trasmessa agli stessi Ministeri, ai sensi dell'art 38 u.c. del citato D.P.R. 97/2003, che ripropone l'art. 32 u.c. dell'abrogato D.P.R. 696/1979, il provvedimento con cui è deliberato dall'organo di vertice il rendiconto consuntivo, con i relativi allegati.

Per esclusione, dunque, nelle disposizioni generali sono sottratte al controllo tutorio dei Ministeri vigilanti tutte le altre deliberazioni adottate dagli organi di amministrazione.

Con il D.P.R. 9.11.1998, n. 439 sono state disciplinate le modalità semplificate per i procedimenti di approvazione e per il rilascio di pareri da parte dei Ministeri vigilanti in ordine alle delibere degli organi collegiali degli enti pubblici in materia di approvazione dei bilanci e di programmazione dell'impiego di fondi disponibili.

Per quanto riguarda la normativa di settore, la legge 394/1991, art. 9, commi 8 e 10, non discostandosi dalla disciplina generale prescrive che i bilanci degli enti parco, preventivo dunque e consuntivo, ed i regolamenti di contabilità siano approvati dal Ministro dell'Ambiente, di concerto con quello dell'Economia. Una intensa e penetrante partecipazione dell'autorità centrale è inoltre prevista, come noto, nella elaborazione dei documenti di programmazione e pianificazione territoriale e dello statuto.

Al fine di individuare l'ambito operativo del potere di vigilanza previsto dal combinato disposto dell'art. 5, comma 3° della legge n. 349 del 1986 e dell'art.9, comma 1 della legge n. 394 del 1991, il Ministero dell'Ambiente ha interpellato il Consiglio di Stato, che con parere del 3 novembre 1997 ha precisato che la vigilanza non può identificarsi e ridursi negli specifici poteri di approvazione degli atti indicati negli artt. 29 e 30 della legge n. 70/1975 e nella legge n. 394/1991, ma comprende anche il controllo su tutti gli atti deliberativi assunti dal Consiglio Direttivo, non sottoposti ad approvazione, nel rispetto del principio di autonomia, posto che un tale tipo di controllo si esaurisce e si contiene in un giudizio di conformità a quanto obiettivato nelle norme.

La suindicata interpretazione ha subito, però, nella fase attuativa una eccessiva dilatazione, sicché la vigilanza ministeriale sugli enti parco si svolge attualmente oltre che sui documenti fondamentali degli enti, su tutte le deliberazioni adottate, ancorché relative ad attività di mera gestione.

Siffatto modo di procedere, che può essere stato utile nella fase di prima attuazione della legge quadro per meglio guidare l'attività degli enti parco di nuova istituzione, comporta un notevole appesantimento delle attività di controllo da parte del Ministero vigilante. E ciò anche in quanto la non completa attuazione del

principio della distinzione fra la funzione di governo propria degli organi di amministrazione e quella gestionale (art. 4 del D.L.vo n. 165/2001) ha determinato un anomalo espandersi della competenza del Consiglio Direttivo a molteplici atti di gestione, competenza che, invece, dovrebbe essere limitata, ai sensi della legge 394/1991, a "tutte le questioni generali" nonché ad alcuni atti tipizzati.

Inoltre la prassi su indicata del controllo esteso a tutte le deliberazioni del Consiglio Direttivo si traduce nell'applicazione agli enti parco, pur dotati di una peculiare fisionomia giuridica fortemente caratterizzata dal coinvolgimento delle autonomie locali, ad un regime giuridico di sottoposizione a controlli centrali differenziato e più penetrante rispetto a quello vigente per la generalità degli enti pubblici non economici.

**6.3** La vigilanza esercitata dal Ministero dell'Ambiente, che riguarda gli aspetti più diversi delle molteplici attività che gli enti svolgono, si traduce in una sicura guida per gli stessi non disgiunta dall'apertura al dialogo per le tesi talora non collimanti di cui questi ultimi si siano fatti portatori.

Al fine di coordinare l'azione degli enti e di richiamare l'attenzione sugli obblighi imposti dalle leggi o su fatti e vicende che potrebbero influire sulla gestione, il Ministero dell'Ambiente ha diramato una serie di note e di direttive, che della vigilanza e dei poteri d'indirizzo e coordinamento costituiscono una naturale logica espressione.

**7. – La sorveglianza sui territori delle aree naturali protette**

Gran parte della effettività della tutela nel sistema della protezione integrale della natura dipende dalla efficienza delle azioni di sorveglianza sulle attività che si svolgono all'interno dell'area protetta.

L'art. 21 della legge quadro attribuisce questa competenza al Corpo Forestale dello Stato, incardinato presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, salvo future riforme, mediante la dislocazione e l'attribuzione alle dipendenze funzionali del Ministero dell'ambiente e degli enti parco di strutture e personale del Corpo, secondo criteri da stabilirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro delle politiche agricole e forestali.

Fanno eccezione a detto modulo organizzativo il Parco nazionale del Gran Paradiso ed il Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, che sono dotati di un contingente di personale di ruolo addetto alla sorveglianza, i Guardaparco, (il parco d'Abruzzo in aggiunta al CFS) funzionalmente equiparato al Corpo Forestale dello Stato ed al quale è stata riconosciuta, nei limiti del territorio di competenza, la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

In attuazione del citato articolo è stato emanato il D.P.C.M., in data 5 luglio 2002, con il quale è stato stabilito che presso ogni parco nazionale il cui territorio non ricade nel perimetro di regioni a statuto speciale o province autonome è dislocato un Coordinamento territoriale del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente (CTA) ed è stato stabilito il relativo contingente.

Detto decreto prescrive inoltre che il Coordinamento territoriale opera con vincolo di dipendenza funzionale dall'ente parco nazionale nel rispetto dell'unitarietà di struttura e di organizzazione gerarchica del personale del Corpo forestale, per il tramite del funzionario del Corpo stesso preposto al Coordinamento.

Si determina di conseguenza la presenza negli enti parco di unità di personale rispondenti a due autorità distinte, cui sono rispettivamente legate da un rapporto di dipendenza funzionale e da uno di dipendenza gerarchica; in tale condizione potrebbero incontrarsi difficoltà nel realizzare un buon livello di coordinamento e collaborazione tra il servizio di sorveglianza e le altre unità operative della struttura dell'ente.

Gli stipendi e assegni fissi spettanti al personale del Corpo assegnato ai CTA rimangono a carico del Ministero per le politiche agricole e forestali, mentre sono posti a carico degli enti parco gli oneri per le missioni, per il lavoro straordinario,

per la formazione, per la manutenzione degli strumenti e degli immobili adibiti alla sorveglianza.

Secondo dati aggiornati al 2009 la dotazione organica del personale del Corpo Forestale dello Stato da utilizzare presso i parchi prevista dal citato D.P.C.M. del 2002, pari a 1629 unità, è coperta solo al 50,83% ( 828 agenti). Ciò si ripercuote negativamente sulla effettività delle attività di prevenzione, sorveglianza e garanzia di rispetto delle misura di salvaguardia che dovrebbero essere svolte dal CFS e che costituiscono una delle più significative espressioni delle finalità di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale assegnate ai parchi.

## **8 - Problematiche comuni ai parchi: incarichi professionali e di consulenza. Commissariamento di alcuni Enti Parco.**

**8.1-** L'esame di più enti parco ha evidenziato che sovente si è fatto ricorso a incarichi professionali e consulenze a soggetti estranei all'amministrazione. Gli enti controllati hanno comunque rispettato le norme di contenimento della spesa per studi e consulenze, di cui alle leggi finanziarie n. 311/2004 (art. 1, comma 11), n. 266/2005 (art. 1, commi 9, 56,57), n. 296/2006 (art. 1, comma 505).

In merito la Sezione segnala la opportunità 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 ai casi di specifica e comprovata competenza nella materia e, comunque, per importi di spesa limitati.

In linea di massima la Corte osserva che il ricorso a soggetti esterni è consentito solo nei casi contemplati dalla legge <sup>6</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 propri del personale e dell'organizzazione dell'Ente.

Conclusivamente, se è vero che le attività di consulenza, affidate nei limiti e con i criteri stabiliti dalla legge, possono consentire la disponibilità da parte degli enti parco di un patrimonio di conoscenza e di professionalità di cui gli stessi possono giovare, occorre evitare che si determinino inutili e costose duplicazioni delle strutture dell'apparato esistenti.

**8.2** La figura del Commissario straordinario non è prevista dalla disciplina legislativa in materia di Enti parco (L. n. 394/1991). Ciò non esclude tuttavia la possibilità che tale organo straordinario possa essere nominato 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

7

<sup>6</sup> - Al riguardo l'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.

vigilante, da un organo straordinario cui viene demandato di assicurare l'espletamento della indefettibile attività amministrativa nelle more della ricostituzione del collegio".<sup>7</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".

Al momento attuale, secondo le informazioni fornite dal Ministero vigilante<sup>8</sup>, risultano sottoposti a commissariamento ben sette parchi nazionali: Alta Murgia (dall'11.11.2010), Appennino Lucano (dall'8.10.2009), Asinara (dal 2.2.2009), Cinque Terre (dall'1.10.2010), Gargano (dal 27.7.2009), Gran Paradiso (dal 16.2.2010), Maiella (dal 16.2.2010).

In disparte i casi dell'Appennino Lucano, commissariato per assenza degli organi di gestione in quanto è "di recente istituzione", e delle Cinque Terre, commissariato per dimissioni del Presidente, la motivazione dei decreti ministeriali di nomina del Commissario straordinario per gli altri enti risiede nella "scadenza del naturale mandato del Presidente e del Consiglio Direttivo".

Tanto premesso, osserva la Corte che il ricorso alle forme straordinarie di gestione dell'ente parco non può essere giustificato dall'esigenza di garantire la continuità nell'esercizio dei poteri nei periodi di interregno tra la scadenza degli organi di amministrazione e la nomina di quelli successivi. Tanto più quando il commissariamento per dette ragioni si protrae per più anni.

A norma, infatti, dell'art. 2 del D.L. 16.5.1994, n. 293, convertito nella Legge 15.7.1994, n. 444, concernente la "Disciplina della proroga degli organi amministrativi" ed emanato al fine di assicurare la legalità, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 97 della Costituzione, gli organi amministrativi dello Stato e degli enti pubblici svolgono le funzioni loro attribuite sino alla scadenza del termine di durata per essi previsto e *devono* essere

<sup>7</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 inerisce, in via generale, il potere di commissariamento a garanzie della funzionalità complessiva dell'ente".

<sup>8</sup> Nota Ministero dell'Ambiente in data 9.2.2011.

ricostituiti entro tale termine, o tutt'al più, ai sensi del successivo art. 4, entro il periodo di proroga consentito dal decreto stesso.

Si richiama dunque l'attenzione del Ministero vigilante sulla opportunità di provvedere con la necessaria tempestività, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, alla ricostituzione degli organi di amministrazione in scadenza.

Ciò, pur tenendo nel debito conto la complessità dei procedimenti di nomina del Presidente dell'ente parco, nominato dal Ministro dell'Ambiente d'intesa con i Presidenti delle regioni interessate, e soprattutto del Consiglio Direttivo, nominato anch'esso dal Ministro, che è organo composito, di natura tecnica e politica, in quanto i suoi dodici componenti sono designati dalla Comunità del parco (cinque), dai ministeri più direttamente interessati (Ambiente, due, e Agricoltura, uno), dalle associazioni ambientaliste riconosciute (due) e da istituti di alta cultura e di ricerca (Accademia dei Lincei, Società Botanica Italiana, Unione Zoologica Italiana, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Università con sede nel territorio del parco, due).

## 9. – 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 ugualmente far funzionare la propria organizzazione e di avviare le loro attività al fine di perseguire le finalità loro assegnate dalla legge.

Accanto dunque alla complessa attività di formazione 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 è trattato innanzitutto di regolamenti volti a disciplinare la stessa organizzazione del parco: sono state ridefinite e precisate le funzioni e il ruolo degli organi ed individuati i compiti di gestione del direttore; è stata 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, sono stati disciplinati i più importanti procedimenti che fanno capo all'ente parco: per il nulla osta si sono precisate le competenze, le modalità della richiesta, la composizione ed il ruolo di un apposito comitato; per la concessione di sovvenzioni e provvidenze, si sono individuate le tipologie di aiuti e di iniziative ammesse, le forme di pubblicità, i criteri di valutazione e decisione. Lo stesso si è verificato 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 avuto 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.

È appena il caso di rilevare che l'attività normativa e negoziale suindicata, lungi dal porsi in contrasto con l'elaborazione concomitante dei piani e del regolamento, rappresenta un momento utile di sperimentazione di quanto poi, in maniera sistematica, sarà 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 flessibili, adattabili alla dinamicità degli eventi e degli eco-sistemi<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Il piano del parco, 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 le stesse complesse procedure previste per l'approvazione.

**10- La gestione dei singoli enti****PARCO NAZIONALE DEI MONTI SIBILLINI****Quadro normativo e caratteristiche del Parco**

L'Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini è stato istituito con D.P.R. del 6 agosto 1993, rientrando in un progetto di salvaguardia ambientale delineato con la legge 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 del Ministro dell'Ambiente del 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.

Come indicato nella parte generale, il parco è un ente di diritto pubblico, cui si applicano le norme della legge n. 70/1975, ed è sottoposto – al pari degli altri enti parco – alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente.

Il Parco è costituito per la massima parte del suo territorio dal gruppo montuoso dei monti 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 insiste sul territorio di 4 Province (Ascoli Piceno, Macerata, Fermo e Perugia) e di 18 comuni. Di questi, 3 sono nella provincia di Ascoli Piceno, 11 in quella di Macerata, 2 in quella di Fermo e 2 in quella di Perugia. Le comunità montane interessate sono 5. La popolazione residente è di circa 13.200 abitanti.

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

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