

5. - 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.

In concreto l'attività del collegio - per quanto emerge dai verbali delle sue sedute - 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 il mero accertamento dei profili contabili finanziari senza esprimere, come pure è richiesto dall'ordinamento interno della Ragioneria Generale, (Circolare Vademecum richiamata dall'allegato 17 al Regolamento di cui al D.P.R. n. 97 del 2003) valutazioni afferenti, tra l'altro, la valenza programmatica del bilancio preventivo, la proporzionalità delle spese generali alla struttura organica dell'ente, l'economicità delle stesse, il rapporto tra spese istituzionali e spese per l'acquisto di beni e servizi.

Per quanto concerne il consuntivo è mancato - come è invece richiesto dall'art. 79, comma 4 del citato regolamento "un controllo sulla intera gestione svolto con criteri di efficienza..... Per singoli settori o per rami di attività con criteri di completezza logico - sistematica".

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 organi di controllo interni è da rilevare che il relativo processo di attuazione risulta lento e difficile. Strutture deputate al controllo interno sono presenti in quattro degli enti parco esaminati, ma la loro operatività è limitata alla valutazione dell'attività svolta dal direttore, ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato.⁶

⁶ Il Parco Val Grande non ha proceduto alla costituzione del nucleo di valutazione interno ai sensi del D.Lgs 30 luglio, n. 286 in quanto non essendo stato nominato il direttore, non si è resa necessaria la presenza di detto organo il cui compito negli enti parco di fatto è limitato alla mera determinazione dell'indennità di risultato a quello eventualmente spettante.

Le cause di ritardo nell'esplicazione di tutte le funzioni di detto organo sono da imputare, presumibilmente, a difficoltà organizzative derivanti dalla complessità del sistema dei controlli interni delineato dalla normativa che li prevede, non disgiunta dalla difficoltà di inserire elementi di organizzazione che consentano una valutazione diversa dei risultati di gestione.

Le difficoltà di istituire i controlli interni dipendono a volte dalla scarsità delle risorse umane e finanziarie o dalla modestia dei valori espressi in bilancio, cui però si può 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 che si riscontrano nell'istituzione e nell'attivazione di questo sistema di controllo, che è prevalentemente affidato all'applicazione di modelli empirici non traducibili in paradigmi normativi, sono probabilmente da ricondurre alla avvertita necessità di dover preventivamente adeguare il contesto organizzativo-amministrativo dell'ente alle esigenze operative del controllo di gestione (individuazione obiettivi, contabilità economica) e alle difficoltà di comprenderne la natura e la specificità in quanto strumento di misurazione e valutazione dell'azione amministrativa in genere che richiede un cambiamento culturale, professionale e organizzativo-gestionale.

In ogni caso è indispensabile che il controllo di gestione non si limiti alle valutazioni sui risultati finanziari dei vari settori, come è avvenuto, bensì si focalizzi sugli aspetti attinenti all'efficacia, all'efficienza e all'economicità della gestione ed ai risultati conseguiti di cui gli aspetti finanziari costituiscono solo una parte, consentendo in tal modo valutazioni comparative della fase di realizzazione di ogni singolo obiettivo rispetto a quella afferente il corrispondente progetto e valutazioni comparative anche con gli altri enti parco. 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.

Ma, per realizzare questo programma è necessario che gli addetti abbiano un'adeguata cultura aziendalistica che consenta di individuare, anche attraverso incontri programmati, metodi e criteri da adottare ed elaborare idonei indicatori di efficienza, efficacia ed economicità.

In ogni caso è necessario che il sistema di controllo interno prosegua negli anni futuri secondo una logica di continuo adeguamento e affinamento sia dell'assetto organizzativo, sia delle metodologie di valutazione.

Ad evitare, poi, che la eterogeneità dei modelli attuativi renda difficile quella armonizzazione di base necessaria per realizzare confronti fra più enti sarebbe opportuno studiare - su iniziativa del Ministero vigilante - in gruppi di lavoro formati da componenti dell'organo di cui trattasi, la definizione di regole di base relative all'organizzazione dei controlli interni, alle aree, settori e servizi oggetto di controllo, alle modalità di rilevazione dei dati, ai criteri di interpretazione degli stessi. Tutto ciò senza costringere in un modello astratto le diversità espresse dai singoli enti parco.

6. - Il Personale

L'art. 9, comma 14 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 contiene due disposizioni. La prima è relativa alla determinazione della pianta organica dell'ente parco, che deve essere commisurata "alle risorse finalizzate alle spese per il personale ad esso assegnate". La norma deve essere interpretata alla luce delle innovazioni introdotte dagli artt. 30 e seguenti del d.lgs. 29/1993 e dalle successive disposizioni di integrazione e modifica, che stabiliscono l'obbligo della preventiva determinazione dei carichi di lavoro ai fini della periodica rideterminazione delle piante organiche.

La seconda disposizione riguarda la disciplina giuridica del personale. La legge quadro consentiva l'impiego di personale tecnico e di manodopera con contratto a tempo determinato ed indeterminato ai sensi dei contratti collettivi di lavoro vigenti per il settore agricolo-forestale. Successivamente l'art. 3, comma 23, l. n. 537/1993 ha fatto divieto alle pubbliche amministrazioni, come definite dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. n. 29/93, di assumere personale a tempo determinato e di stabilire rapporti di lavoro autonomo per prestazioni superiori a tre mesi. Poiché gli enti parco non figurano nella esclusione di cui al successivo comma 24, si deve ritenere l'applicabilità del divieto anche a questi ultimi.

Il divieto di assumere personale di ruolo e a tempo determinato, ivi compresi gli appartenenti alle categorie protette, fino al 30 giugno 1995 e comunque fino alla rideterminazione delle dotazioni organiche previa verifica dei carichi di lavoro, è stato poi ribadito dall'art. 22, commi 6 e ss. l. n. 724/1994.

L'art. 1, comma 4, l. 28 dicembre 1995, n. 549, concernente "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" ha prorogato al 31 dicembre 1998 l'applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 22 commi 7, 8, 9, primo e secondo periodo, 10, 11 e 12 l. n. 724/1994. Successivamente l'art. 1 comma 46, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" ha invece escluso dal divieto di assunzione di nuovo personale, anche a tempo determinato "gli enti di gestione dei parchi nazionali" che potevano effettuare assunzioni nei limiti della pianta organica o dell'attuale dotazione organica purché approvati dal Ministero dell'ambiente, previo espletamento delle procedure di mobilità da concludere entro il termine di trenta giorni".

Detta esclusione è venuta meno con l'emanazione delle leggi finanziarie successive e da ultimo della legge 24 dicembre 2003 n. 350 che con l'art. 3 comma 53 ha fatto divieto per l'anno 2004 di procedere ad assunzioni di personale

a tempo indeterminato prevedendo nel successivo comma 55 una possibilità di deroga, concessa, fra le altre amministrazioni, ai seguenti parchi autorizzati con D.P.R. 25 agosto 2004 ad assumere unità a tempo indeterminato nel limite del contingente sottoindicato:

Ente Parco Gran Sasso e Monti della Laga	3
Ente Parco Gran Paradiso	1
Ente Nazionale del Pollino	4
Ente Parco Nazionale Foreste Casentinesi	3
Ente Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano	1
Ente Parco Nazionale dell'Aspromonte	3

Successivamente, la legge 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria 2005) nel confermare anche per l'anno 2005 una rigorosa azione di contenimento della spesa pubblica, ha previsto all'art. 1, comma 93, che le dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato, tra cui gli Enti parco, sono rideterminate, sulla base dei principi e criteri di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 165/2001 e di cui all'articolo 34, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, apportando una riduzione non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione, tenuto comunque conto del processo di innovazione tecnologica.

Ai predetti fini le amministrazioni sono tenute ad adottare adeguate misure di razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici, anche sulla base di quanto previsto dal successivo comma 192 della finanziaria 2005, mirate ad una rapida e razionale riallocazione del personale ed alla ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, con significativa riduzione del numero di dipendenti attualmente applicati in compiti logistico-strumentali e di supporto.

Da ultimo, il comma 337, dell'art. 2, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) consente agli enti parco nazionali, che abbiano provveduto 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".

Per le finalità di cui al riportato comma, "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".

Questo breve excursus sull'evoluzione normativa in materia di assunzione di personale ha lo scopo di evidenziare che solo a decorrere dalla entrata in vigore della L. n. 662/96 e per un tempo limitato dalla suindicata sopravvenienza normativa, gli enti hanno potuto procedere a bandire concorsi pubblici che, peraltro, dovevano essere sottoposti alla preventiva autorizzazione del Ministero dell'Ambiente e del Tesoro.

Inoltre l'alto numero dei candidati ha ritardato l'espletamento dei concorsi essendosi reso necessario il ricorso ad una preselezione informatica che ha richiesto tempi tecnici per l'organizzazione e l'espletamento degli stessi differendo nel tempo la definizione delle relative procedure.

Tutto ciò implica che il ritardo con cui gli enti parco si sono attivati nella provvista del personale solo in parte è imputabile agli stessi; per cui il giudizio valutativo della capacità di spesa delle risorse disponibili non può non tener conto anche delle obiettive difficoltà in cui gli stessi hanno operato, dovendo creare dal nulla una struttura organizzativa funzionante nel settore amministrativo ed in quello tecnico.

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.

Il contratto vigente nel periodo in riferimento è quello sottoscritto il 9.10.2003 che ha disciplinato il periodo 2002-2005 per la parte normativa ed il biennio 2002-2003 per quella economica.

7. - Stato di attuazione della legge n. 394 del 6 dicembre 1991

In ordine allo stato di attuazione della legge quadro sulle aree protette la prima osservazione da fare è quella relativa alle piante organiche degli Enti non ancora completate nella quasi totalità dei Parchi. 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.

Tra i ritardi più gravi di applicazione della legge, che hanno certamente indebolito e rallentato l'operatività dei Parchi è il fatto che, allo stato attuale, la gran parte degli Enti Parco Nazionali non si sono dotati dei fondamentali strumenti di gestione: piano, regolamento e piano pluriennale per lo sviluppo socio economico delle Comunità locali.

Ad oggi – secondo notizie acquisite presso il Ministero dell'Ambiente – la situazione relativa all'approvazione dei suindicati atti registra soltanto i Piani del Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi, in vigore dal 15 novembre 2000 e dell'Aspromonte in vigore dal 28 maggio 2001.

Per quanto riguarda gli altri Parchi, alcuni Enti hanno completato da tempo o recentemente la procedura di competenza, e i piani sono in attesa di essere adottati o lo sono già stati dalle Regioni, altri hanno avviato la procedura (conferimento dell'incarico di redazione, valutazione del preliminare, confronto con gli Enti locali).

Si allega tabella riassuntiva delle procedure per ogni parco nazionale e per ogni strumento pianificatorio.

Il ritardo nell'attuazione delle procedure necessarie a rendere efficaci gli strumenti di pianificazione e gestione previsti dalla legge quadro sulle aree protette è dovuto essenzialmente a due cause:

- i tempi troppo dilatati con cui alcuni enti hanno avviato la preparazione degli strumenti;
- la lentezza e la complessità dei procedimenti di deliberazione, adozione ed approvazione da parte dei Consigli direttivi e delle Regioni.

L'aver attribuito agli organismi di gestione dei parchi competenze esclusive e sovraordinate in materia di pianificazione, e di controllo delle attività (attraverso il rilascio del nulla osta), se da un punto di vista settoriale costituisce senz'altro uno dei meriti fondamentali della legge 394/91, in una visione generale di gestione del territorio ha rappresentato una oggettiva difficoltà di attuazione delle previsioni normative, a causa della complessità della procedura, per il cui sollecito esito favorevole risulta indispensabile la leale cooperazione dei molteplici enti locali, non di rado portatori di interessi contrapposti sia con quelli di altri enti che con quelli, più generali del Parco stesso⁷.

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

Ed invero se non vi sono dubbi sul fatto che il piano del parco non è estraneo alla materia concernente la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", riservata alla potestà legislativa e regolamentare dello Stato (art. 117 seconda parte lettera s) e sesto comma della Costituzione), è altrettanto certo che le Regioni hanno oggi competenza concorrente in materia di "governo del territorio" (art. 117, co. 3 Cost.).

In ogni caso, di fronte alla situazione di inadempienza e conseguente carenza di strumenti fondamentali per lo sviluppo dei parchi e soprattutto dei territori e delle popolazioni interessate si rivelerebbero utili, a giudizio della Corte:

- interventi di supporto tecnico ed operativo ai singoli Parchi Nazionali inadempienti mediante l'utilizzo degli esperti presenti nella Segreteria tecnica del Servizio conservazione della natura;
- azioni di indirizzo per velocizzare le procedure di redazione degli strumenti di pianificazione e programmazione economica che rappresentano strumenti insostituibili per la crescita di processi di tutela e valorizzazione delle aree predette;
- direttive che prevedano la possibilità del ricorso alla procedura di cui all'art. 14 della legge 241 del 1990 (conferenza dei servizi) così come modificato dalla legge

⁷ - Si pensi solo, a mo' di esempio, ai molteplici condizionamenti cui può essere sottoposta la pianificazione per il Parco da parte di enti locali decisi a perseguire i propri specifici interessi, posto che essi sono chiamati a vario titolo e a più riprese a prendere parte ai diversi procedimenti di predisposizione, di adozione ed infine di approvazione di detta pianificazione (v. art. 10, 2° co. e artt. 12, 3° e 4° co. Legge citata).

n. 15 del 2005 (art. da 9 a 12) da attivare dopo la presentazione delle osservazioni scritte, di cui all'art. 12, c. IV Legge quadro;

- la costituzione, già nella fase di elaborazione dei piani (piano del parco e P.P.E.S.), di un apposito ufficio di piano articolato in due sezioni collegate tra loro che, dotato di alcune figure professionali e di tecnici delle amministrazioni regionali e degli enti locali, funzioni come sede di coordinamento con gli altri soggetti istituzionali chiamati ad essere coautori del piano. In tal modo il momento della "intesa" e quello eventuale della "conferenza dei servizi" subiscono un'accelerazione determinata dalla preventiva composizione dei possibili conflitti e dal correlativo coordinamento degli interessi istituzionali coinvolti dal piano e dal P.P.E.S.

Attualmente in mancanza di strumenti di pianificazione pluriennale i direttori dei parchi nazionali esaminati provvedono all'inizio di ciascun esercizio ad elaborare una relazione sugli obiettivi e sui programmi da realizzare. In tali documenti, però, poiché il piano operativo relativo ai programmi da realizzare nel corso dell'esercizio non è collegato all'enunciazione di obiettivi e programmi di lungo termine, è difficile inquadrare la logica gestionale nell'ambito di un orientamento strategico, cioè una visione di insieme condivisa a cui riferire le singole attività.

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

PIANI

Approvati dalla Regione (in vigore)	2 Dolomiti Bellunesi, Aspromonte
Adottati dalla Regione	9 Cinque Terre, Cilento, Gran Sasso, Val Grande, Casentinesi, Majella, Vesuvio, Monti Sibillini, Arcipelago Toscano
Approvati dal Consiglio Direttivo	1 Stelvio
Redatti e all'esame dei C.D.	5 Pollino, Asinara, Gargano, Abruzzo Lazio Molise, Gran Paradiso
In fase di redazione	2 La Maddalena, Alta Murgia
Procedura non attivata	2 Sila, Circeo, Appennino Tosco Emiliano

REGOLAMENTI

Approvati dal Ministero (in vigore)	0
In corso di valutazione	5 Gran Sasso, Val Grande, Foreste Casentinesi, Majella, Aspromonte
Approvati dal Consiglio Direttivo	2 Abruzzo Lazio e Molise, Cilento
Redatti e all'esame del C.D.	5 Arcipelago Toscano, Pollino, Dolomiti Bellunesi, Vesuvio, Monti Sibillini
In fase di redazione	5 Cinque Terre, Stelvio, Asinara, Gargano, Gran Paradiso
Procedura non attivata	4 La Maddalena, Sila, Circeo, Alta Murgia, Appennino Tosco Emiliano

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

Approvati dalla Regione (in vigore)	2 Dolomiti Bellunesi, Cilento
Approvati dalla Comunità del Parco e trasmessi alla Regione	6 Monti Sibillini, Aspromonte, Foreste Casentinesi, Vesuvio, Gran Sasso, Majella
Redatti e all'esame del C.D.	5 Val Grande, Arcipelago Toscano, Pollino, Gargano, Gran Paradiso
In fase di redazione	4 Cinque Terre, Stelvio, Asinara, Circeo
Procedura non attivata	4 Abruzzo Lazio e Molise, La Maddalena, Sila, Alta Murgia, Appennino Tosco emiliano

Nota: I dati sono stati forniti dal Ministero vigilante.

8. - Vigilanza e controlli

8.1 - Il contenuto del rapporto di vigilanza tra il Ministro dell'ambiente e gli organismi di gestione delle aree protette nazionali era fondato dalla legge n. 349 del 1986 sul potere del primo 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 si limita ad attribuire al Ministro dell'ambiente la potestà di vigilanza in genere (art. 9 comma 1°) e specificamente sulla gestione (art. 21, comma 1) nonché a prevedere il concerto nella procedura di approvazione dei bilanci e dei regolamenti di contabilità di competenza del Ministro del Tesoro (art. 9, comma 8° e 10°).

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 dagli strumenti di pianificazione del parco, dalla presenza istituzionale del principio di collaborazione che implica comunque raccordi con le regioni, e dalla rilevanza degli aspetti tecnici nella formulazione dei contenuti delle direttive.

8.2 - La funzione di vigilanza e di controllo sulle deliberazioni dei Consigli direttivi trova, allo stato, la sua disciplina fondamentale nelle seguenti fonti normative primarie tutte applicabili – nel periodo considerato – negli ambiti di operatività di seguito indicati: la legge 70/1975, la legge 349/1986 e la legge 394/1991.

In base al combinato disposto di cui agli artt. 25, 2° comma e 29, 1° comma, della legge 70 è soggetta ad approvazione del Ministero vigilante di concerto con quello del Tesoro la delibera di adozione del regolamento organico del personale e dell'ordinamento dei servizi.

A norma del richiamato art. 29 sono, poi, parimenti soggette ad approvazione del Ministero vigilante di concerto con il Ministro del Tesoro le delibere concernenti: a) la definizione o la modifica della consistenza organica di ciascuna qualifica, il numero dei dirigenti degli uffici e degli addetti gli 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.

Per tutte le altre deliberazioni è prescritta la sola comunicazione prevista in via specifica, per i bilanci di previsione e per i consuntivi, rispettivamente, dall'art. 30, 4° comma della legge 70 (che, tuttavia, fa salve le norme in vigore

sull'approvazione) e dall'art. 32, u.c. del D.P.R. 696/1979 e dall'art. 38, u.c. del D.P.R. 97/2003.

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 dell'8 novembre 1997, confermato nel contenuto con parere del 15.2.1999, ha precisato che la vigilanza non può identificarsi e ridursi negli specifici poteri di controllo tutorio sugli atti indicati negli artt. 29 e 30 della legge n. 70/1975, ma comprende anche il controllo di legittimità di tutti gli atti deliberativi assunti dal Consiglio Direttivo non sottoposti ad approvazioni, 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.

Il suindicato modulo interpretativo ha subito, però, nella fase attuativa una dilatazione di contenuto, atteso che la vigilanza sugli enti parco si è svolta oltre che sui documenti fondamentali degli enti suddetti, sugli atti deliberativi adottati ancorché relativi ad attività di mera gestione.

Siffatto "modus operandi", che è risultato utile nella fase di prima attuazione della legge quadro per meglio guidare l'attività degli enti parco di nuova istituzione, ha rischiato, però, di diventare ingestibile da parte del Ministero vigilante che si è visto costretto ad esaminare un numero eccessivo di delibere consiliari. E ciò in conseguenza del fatto che l'omessa attuazione del criterio ordinatore generale delle competenze – normativamente previsto dall'art. 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 (oggi art. 4 del D.L.vo n. 165/2001) e costituito dalla distinzione fra la funzione di governo propria degli organi "lato sensu" politici e quella gestionale – ha determinato, sul piano fattuale, un anomalo espandersi della competenza del Consiglio Direttivo ad ogni atto di gestione, che, invece, ad ordinamento attuato, dovrebbe essere limitata, ai sensi della legge 394/1991, a "tutte le questioni generali" nonché ad alcuni atti tipici.

A tal fine, con recente direttiva, il Ministero vigilante ha richiamato l'attenzione degli enti parco sulla disposizione di cui al comma 4 del citato art. 4 del D.Lgs. n. 165/2001 che pone a carico delle "amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica" l'obbligo di adeguare "i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione o gestione dall'altro".

Ha, inoltre, precisato che gli atti recanti contenuto esclusivamente gestionale non soggiacciono a controllo di legittimità con la conseguenza che gli stessi, ove

adottati dagli organi di indirizzo o di programmazione ed inviati per il controllo di legittimità avrebbero formato "oggetto di annullamento esclusivamente sotto il profilo della violazione della disciplina sul riparto della competenza ai fini della relativa adozione".

8.3 La vigilanza esercitata dal Ministero dell'Ambiente e di tutela del territorio, si appalesa caratterizzata da tempestività di interventi che riguardano gli aspetti più diversi della poliedrica attività che gli enti svolgono e si è sinora spesso tradotta, anche in considerazione dei suoi contenuti, 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 costituiscono una naturale logica espressione. Siffatta attività di indirizzo e coordinamento, che si pone a monte dell'attività di gestione degli enti, conformandola, può essere esemplificativamente richiamata.

Così, delle molteplici direttive diramate, meritano di essere ricordate in particolare quelle concernenti: l'adozione dei provvedimenti di urgenza; l'individuazione dei parametri di ripartizione dei fondi; la disciplina del contratto di lavoro del Direttore del Parco; il gratuito patrocinio dell'Avvocatura di Stato, le procedure concorsuali del personale; l'attività di pianificazione degli Enti parco, il riaccertamento dei residui attivi e passivi; le spese di rappresentanza; lo svolgimento dell'attività amministrativa e di adozione di atti amministrativi e le modalità dell'esercizio dell'azione di vigilanza; l'attivazione delle procedure per il recupero dei costi sostenuti per gli abbattimenti in danno ai responsabili degli abusi; l'esercizio della delega concernente le autorizzazioni di cui all'art. 146 del D.Lgs 22 gennaio 2004, n. 42; la rideterminazione delle dotazioni organiche, i contratti a tempo determinato e gli incarichi di consulenza; la procedura tecnico amministrativa finalizzata alla ripermimetrazione dei Parchi nazionali; l'attuazione dell'art. 10, comma 2 relativo alla istituzione e aggiornamento da parte dei Comuni ricadenti nei Parchi Nazionali del catasto delle aree percorse dal fuoco; l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 440 - 445 della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007): personale utilizzato per funzioni di supporto; etc..... .

Allo scopo, poi, di migliorare sul piano contabile - amministrativo gli aspetti di una sana e corretta gestione che consenta agli Enti-parco il perseguimento delle

finalità istituzionali, il Ministero vigilante si è fatto promotore di sistematiche riunioni con il vertice degli Enti ed ha intensificato la sua attività consultiva anche al fine di meglio individuare il significato della correlazione fra conservazione e sviluppo.

8.4 - Sempre nell'ambito del potere di coordinamento suindicato si inquadra la formulazione di uno schema di statuto che certo non vuole sostituire o mortificare, in nome di un'esigenza di uniformità, il potere normativo degli enti, ma solo essere di ausilio agli stessi che dovranno, pertanto, adattarne il testo alle concrete situazioni che, pur nella identità di organi, compiti e funzioni, possono essere diverse per ogni ente.

L'elaborazione del testo statutario, avvenuta previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, è stata animata dall'esigenza di conseguire più obiettivi.

In primo luogo la necessità di pervenire ad una disciplina organizzativa che, superando le incongruenze presenti in statuti adottati in tempi diversi, sia coerente ed aggiornata alle significative evoluzioni legislative apportate all'ordinamento giuridico vigente.

Non meno pregnante è stata, poi, la considerazione di dotare gli Enti Parco di un regime statutario, per quanto possibile, uniforme al fine di definire in maniera omogenea le problematiche interpretative derivanti dalla sua applicazione.

Ciò ovviamente – come già anticipato – non può però condizionare le scelte e l'autonomia istituzionale degli Enti Parco di determinarsi liberamente al fine di adattare lo schema predisposto alle peculiari e specifiche esigenze connesse alla propria realtà con il limite, ovviamente di osservarne il contenuto là dove trascrive disposizioni contenute nella legge n. 394 del 1991 così come modificata dalla legge n. 426/1998 ovvero da altre fonti primarie.

Il Ministero dell'Ambiente ha inoltre redatto con l'ausilio del competente Ufficio del Ministro dell'Interno, uno schema di "Regolamento stralcio" con contenuti limitati alla sola disciplina dell'accesso e/o transito nel territorio del Parco di munizioni, esplosivi etc." in attesa dell'emanazione del Regolamento del Parco che è la "sedes materiae" di detta disciplina.

Detto schema – a quanto emerge dalla documentazione agli atti – sarà utilizzato "quale base normativa comune ed idonea a costituire un tavolo di confronto tra le Regioni, le Province Autonome, gli Enti locali interessati e gli Enti Parco operanti nel relativo territorio", "allo scopo di sondarne la divisibilità ed

apprezzare anticipatamente la disponibilità” delle Regioni e Province autonome a concedere l’intesa prevista dal comma 6, dell’art. 11, della legge n. 394 del 1991.

Infine, il Ministero dell’Ambiente per assecondare l’esigenza di una disciplina di base uniforme, ha curato l’elaborazione di un corpo normativo tipo in materia di utilizzo delle autovetture degli Enti parco, che, completato con eventuali norme di dettaglio, persegua le finalità di realizzare apprezzabili economie di spesa nel settore in coerenza con l’indirizzo legislativo che, originatosi con la legge n. 412 del 1991, si è mantenuto costante nella successiva produzione normativa fino, da ultimo, l’art. 1 comma 12 della legge 311 del 2004 (Legge finanziaria 2005).⁸

Il Ministero dell’Ambiente non ha esercitato alcun potere ispettivo – rientrante nella funzione di vigilanza – per accertare “in loco” lo stato di attuazione delle complesse e molteplici finalità assegnate dalla legge quadro agli enti parco, e ciò stante anche la carenza di una struttura che, ad avviso della Corte, sarebbe necessaria soprattutto nella considerazione che, trattandosi di enti a finanza prevalentemente derivata, è necessaria una valutazione dei risultati di gestione, soprattutto in assenza di un controllo di gestione pienamente operante.

⁸ Detto comma dispone, fra l’altro, che per il triennio 2005 – 2007 le PP.AA. non possano effettuare spese di importo superiore rispettivamente al 90, 80, 70 per cento della spesa sostenuta nell’anno 2004 per l’acquisto, la manutenzione, il noleggio e l’esercizio di autovetture.

9. - La sorveglianza sui territori delle aree naturali protette

9.1 E' intuitivo che gran parte della effettività della tutela nel sistema della protezione integrale della natura dipende dalla efficienza delle attività di sorveglianza.

L'art. 21 della legge quadro sulle aree protette attribuisce questa competenza al Corpo forestale dello Stato, che fa parte del Ministero delle politiche agricole e forestali, ma con organizzazione ed organici distinti, 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.

In data 5 luglio 2002, in attuazione del citato articolo è stato emanato il D.P.C.M. relativo ai coordinamenti territoriali del corpo forestale dello Stato, il quale stabilisce la dislocazione dei Coordinamenti Territoriali Ambiente (C.T.A.) ed i relativi contingenti di personale da dislocare presso ogni ente parco nazionale costituito ed adeguato ai sensi della legge quadro suindicata, individuando altresì gli ambiti della loro dipendenza funzionale.

Ai sensi dell'art. 2 ogni coordinamento territoriale del Corpo forestale dello Stato per l'ambiente, nella propria circoscrizione, oltre allo svolgimento delle funzioni proprie del Corpo medesimo, provvede alle dipendenze funzionali dell'ente parco:

- a) allo svolgimento dei compiti di sorveglianza e custodia del patrimonio naturale nelle aree protette;
- b) ad assicurare il rispetto del regolamento del parco, del piano del parco, nonché delle ordinanze dell'ente parco;
- c) agli adempimenti connessi all'inosservanza delle misure di salvaguardia;
- d) ad assistere l'ente parco nell'espletamento delle attività necessarie alla conservazione ed alla valorizzazione del patrimonio naturale nell'ambito delle materie di cui all'art. 1, comma 3, lettere a), b) e c) della legge n. 394 del 1991;
- e) allo svolgimento di tutte le attività connesse ai compiti di cui alle lettere precedenti.

In tal modo l'attività di sorveglianza nei parchi nazionali viene affidata al Corpo forestale dello Stato che opera attraverso il coordinamento territoriale competente con vincolo di dipendenza funzionale dall'Ente parco "nel rispetto della