

regime coordinato di conservazione e valorizzazione e che è soggetto ad approvazione della Regione.

Contenuto principale del piano sono l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in quattro aree ¹ o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela, nonché la determinazione dei vincoli delle destinazioni di uso pubblico o privato e delle relative norme di attuazione individuate secondo il grado di protezione.

Eventuali deroghe ai divieti (fatto salvo comunque il divieto delle attività dannose per la natura e per l'ambiente) e le prescrizioni relative alle attività consentite sono disciplinate dal regolamento del parco.

Il piano del parco, assieme al regolamento, svolge una funzione determinante nella definizione del regime giuridico dell'area protetta in quanto "ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza ed indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione" (art. 12, comma 7 legge quadro). ²

¹ - Il piano suddivide il territorio in base al diverso grado di protezione, prevedendo: 1) riserve integrali, nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità; 2) riserve generali orientate nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio. Possono essere tuttavia consentite le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, nonché, interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'Ente parco. Sono altresì ammesse opere di manutenzione delle opere esistenti, ai sensi delle lettere a) e b) del primo comma dell'art. 31, legge 5 agosto 1978, n. 457; 3) aree di protezione nelle quali, in armonia con le finalità istitutive ed in conformità ai criteri generali fissati dall'ente parco, possono continuare, secondo gli usi tradizionali ovvero secondo metodi di agricoltura biologica, le attività agro-silvo-pastorali nonché di pesca e raccolta di prodotti naturali, ed è incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità. Sono ammessi gli interventi autorizzati ai sensi delle lettere a), b) e c) del primo comma dell'art. 31, legge n. 457/1978, salvo l'osservanza delle norme di piano sulle destinazioni d'uso; 4) aree di promozione economica e sociale facenti parte del medesimo ecosistema, più estesamente modificate dai processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socioculturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori". (art. 12, comma 2 L. n. 394/1991).

² - Siffatta efficacia conformativa del piano non è condivisa dagli esperti di pianificazione dei parchi nazionali, secondo i quali i piani dei parchi debbono "dialogare" con il contesto pianificatorio territoriale in cui si inseriscono, adoperando il metodo della concertazione. Inoltre un quesito importante, anche dal punto di vista giuridico, al quale solo la prassi potrà dare risposta è se il Piano del parco sostituisca tutti i livelli di pianificazione nel senso che le previsioni del Piano sostituiscono solo le

Il momento iniziale della procedura di approvazione del piano del Parco, che si sviluppa attraverso un itinerario mirante alla ricerca del consenso dei vari soggetti interessati, è costituito dalla predisposizione del piano ad opera dell'Ente Parco entro 18 mesi, come precisa la legge 9 dicembre 1998, n. 426, dalla costituzione dei suoi organi.

La predisposizione del piano era prevista dalla legge cornice di competenza unicamente del Consiglio Direttivo; la Comunità del Parco ne rimaneva estranea potendo solo esprimere il proprio parere una volta che il piano fosse stato redatto.

Con l'entrata in vigore della legge n. 426 del 1998, il ruolo della Comunità muta radicalmente prendendo essa parte — come recita il nuovo testo del 3 comma dell'art. 12 della legge 394 del 1991 — “alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano del Parco indicati dal Consiglio Direttivo del Parco ed esprimendo, inoltre, il proprio parere sul piano stesso”³.

Detta disposizione se correlata a quanto prescritto dall'art. 11 bis il quale recita che “il Consiglio Direttivo del Parco e la Comunità del Parco elaborano contestualmente e attraverso reciproche consultazioni”, il piano del Parco e il piano pluriennale economico e sociale, induce ad alcune considerazioni.

Innanzitutto la posizione dei due organi del Parco in relazione alle diversi competenze, ben ravvisabili nell'impianto originario della legge quadro, appare molto meno marcata.

previsioni di medesima natura esistenti all'interno di un altro tipo di piano (in materia tale che, ad esempio, in assenza di previsioni specifiche in materia di tutela idrogeologica all'interno del piano del parco si debbono applicare le corrispondenti previsioni del piano di bacino esistente); oppure il piano sostituisce tutti i livelli di pianificazione, nel senso che dal momento in cui è istituito un parco nazionale occorrerà far riferimento esclusivamente alle previsioni del piano del Parco per qualsiasi tipo di disciplina pianificatoria (in maniera tale che, ad esempio, in assenza di previsioni in materia di tutela idrogeologica all'interno del Piano del Parco, si deve ritenere assente qualsiasi forma di tutela di settore nell'area).

³ - Questa nuova disposizione potrebbe rimettere in discussione quanto sinora è stato faticosamente raggiunto — considerato che da circa 11 anni dall'entrata in vigore della legge quadro non un solo piano risulta approvato — fra le contrapposte volontà presenti nel consiglio direttivo, di conservazione della natura da una parte e di valorizzazione del territorio dall'altra.

La legge 9 dicembre 1998, n. 426, attribuisce, infatti, un nuovo ruolo alla Comunità del Parco, sia nel condizionare la formazione del piano di organizzazione del territorio di competenza del Consiglio Direttivo, sia nell'attribuire maggiore effettività al piano socio-economico nel sistema di pianificazione dell'area predetta ⁴, sia anche nel riconoscere alla Comunità, ai sensi del 5° comma dell'art. 1, il potere di promuovere "i patti territoriali" — di cui all'art. 2, comma 203 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 — al fine di concorrere alla politica di sviluppo locale attraverso una programmazione negoziata.

Da tutto ciò emerge un potenziamento dei poteri locali con conseguente erosione a favore della Comunità del Parco dei poteri del Consiglio Direttivo che non è più il "dominus" della pianificazione dell'area protetta; la qualcosa può determinare, di fatto, un affievolimento delle finalità di conservazione della natura che, nel delicato equilibrio di competenze creato dalla legge cornice, spetta al piano del parco perseguire.

In sostanza, per effetto della nuova legge si attua — almeno in teoria — una integrazione fra piano territoriale e piano socio-economico quale risultato delle reciproche consultazioni fra i due organi competenti, sicchè i due piani, pur rimanendo formalmente distinti, finiscono per diventare simbiotici.

A questo punto, considerato che i suindicati organi sono titolari di poteri in relazione ad entrambi i piani, qualche dubbio può sorgere in ordine alla validità della distinzione tra piano territoriale e piano socio-economico, e ciò soprattutto se si consideri che in un area protetta il quadro di pianificazione territoriale ed economica deve essere unitario se si vuole realizzare il coordinamento tra conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale.

E' parimenti atto di pianificazione il Piano pluriennale economico-sociale (per la promozione delle attività compatibili) (P.P.E.S.) — anch'esso soggetto alla approvazione della Regione — il quale mira alla promozione delle iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti nel territorio del parco e nei territori adiacenti.

⁴ - Non più oggetto del parere vincolante del Consiglio Direttivo bensì di una imprecisata "motivata valutazione".

A tal fine la Comunità del parco avvia "contestualmente" all'elaborazione del piano del parco un piano pluriennale economico e sociale il quale, previa "motivata valutazione" del Consiglio Direttivo, è approvato dalla regione o, d'intesa, dalle regioni interessate.

Per il suo contenuto, il P.P.E.S. è uno strumento finanziario che assegna direttamente oppure coordina, sulla base delle diverse fonti, le risorse economiche per lo svolgimento — da parte dei soggetti pubblici o privati — delle attività necessarie per il parco. Esso è destinato a favorire il consenso delle collettività residenti all'interno del parco, rendendo certamente più probabile l'accettazione e, quindi, l'effettività delle fonti di tipo normativo o pianificatorio.

Il P.P.E.S., in quanto destinato a realizzare lo "sviluppo economico compatibile" compensativo delle perdite in termini di sfruttamento convenzionale delle risorse naturali per le comunità residenti nell'area protetta, è l'applicazione più innovativa di quel principio di coordinamento tra conservazione e valorizzazione che è alla base della disciplina comune delle aree predette.

La suindicata disciplina normativa afferente i prefati strumenti di pianificazione che, peraltro, trova il suo precedente storico nella corrispondente legislazione regionale, se costituisce una importante innovazione sul piano teorico — legislativo, trova un limite nella estrema difficoltà della sua pratica attuazione; prova ne è che ad oltre due lustri dalla entrata in vigore della suindicata legge quadro, su venti parchi nazionali esistenti, nessun piano ha completato attraverso l'atto approvativo della regione il suo procedimento di formazione; così come nessun piano economico-sociale risulta approvato dal suindicato Ente territoriale, e tale inadempienza va sottolineata in ragione della rilevanza essenziale dei cennati atti programmatici.

Ciò dipende, per il piano, oltre che dalla difficoltà di pervenire, in sede di deliberazione del Consiglio direttivo, ad un temperamento dei molteplici interessi anche istituzionali coinvolti dalla decisione finale e dalla ampiezza del suo contenuto che, quale strumento di gestione dell'area protetta non può limitarsi a disciplinare l'uso del suolo, ma, in base alla legge, deve stabilire altresì "gli indirizzi e i criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e

sull'ambiente naturale in genere", anche dalla complessa articolazione del modulo procedimentale previsto.⁵

A ciò aggiungasi che, nonostante sia ampiamente decorso il termine massimo di 24 mesi previsto dalla citata legge quadro per il perfezionamento del piano, non si è proceduto alla fase sostitutiva intermedia — normativamente prevista — gestita da un commissario "ad acta" e da un comitato rappresentativo (del Ministero dell'Ambiente, delle regioni e delle province autonome) dopo il cui esito negativo si passa alla decisione definitiva del Consiglio dei Ministri.

Analoghe considerazioni vengono formulate anche per l'approvazione del regolamento del parco il cui procedimento si snoda attraverso il parere degli enti locali interessati nonché l'intesa con le regioni e le province autonome interessate.⁶

⁵ Art. 12 legge 394/1991 commi:

"3. Il piano è predisposto dall'Ente parco entro 18 mesi dalla costituzione dei suoi organi, in base ai criteri ed alle finalità della presente legge. La comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano del parco indicati dal consiglio direttivo del parco ed esprime il proprio parere sul piano stesso. Il piano, approvato dal consiglio direttivo, è adottato dalla regione entro 90 giorni dal suo inoltro da parte dell'Ente parco.

4. Il piano adottato è depositato per 40 giorni presso le sedi dei comuni, delle comunità montane e delle regioni interessate; chiunque può prenderne visione ed estrarne copia. Entro i successivi 40 giorni chiunque può presentare osservazioni scritte, sulle quali l'Ente parco esprime il proprio parere entro 30 giorni. Entro 120 giorni dal ricevimento di tale parere la regione si pronuncia sulle osservazioni presentate e, d'intesa con l'Ente parco, per quanto concerne le aree di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2 e d'intesa, oltre che con l'Ente parco anche con i comuni interessati per quanto concerne le aree di cui alla lettera d) del medesimo comma 2, emana il provvedimento d'approvazione. Qualora il piano non venga approvato entro 24 mesi dalla istituzione dell'Ente parco, alla regione si sostituisce un comitato misto costituito dai rappresentanti del Ministero dell'ambiente e da rappresentanti delle regioni e province autonome, il quale esperisce i tentativi necessari per il raggiungimento di dette intese; qualora le intese in questione non vengano raggiunte entro i successivi quattro mesi, il Ministro dell'ambiente rimette la questione al Consiglio dei ministri che decide in via definitiva.

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

⁶ - Altro strumento importante per la gestione del parco è il "nulla osta".

Il rilascio di concessioni autorizzazioni, riguardanti interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta viene subordinato ad un preventivo "nulla osta" al fine di accertare la conformità tra le disposizioni del piano ed il regolamento ed il contenuto del provvedimento che si intende adottare. Detto atto deve essere adottato nel termine di sessanta giorni dalla richiesta, salva la possibilità, riconosciuta al

2.3 - La tutela dei valori naturali ed ambientali, viene realizzata in base alla disciplina vigente attraverso l'osservanza di procedure di cooperazione e d'intesa che, preannunciate nell'art. 1, comma 5 della citata legge quadro, hanno avuto svolgimenti puntuali in altre disposizioni, e ciò perché l'esercizio dei poteri attinenti alla protezione della natura involge ambiti oggettivi caratterizzati da un complesso intreccio di competenze.

L'attuazione della pianificazione avviene attraverso la sostanziale garanzia di un procedimento di elaborazione caratterizzato dal principio del contraddittorio tra il singolo interessato e la P.A. in modo da consentire un reale momento di confronto tra interesse pubblico e privato nella comune ricerca di un equilibrio ottimale, e, insieme, attraverso il riconoscimento della partecipazione, in fasi diverse dell'iter operativo e con scadenze temporali precise, dell'ente parco che elabora il piano, dei comuni cointeressati alla disciplina pianificatoria delle aree di promozione economica e sociale e della regione che adotta e approva lo strumento.

Ne deriva - come già rilevato - un modulo procedimentale complesso che si pone in contraddizione con il principio dell'efficienza dell'azione amministrativa per essere caratterizzato da difficoltà operative implicanti tempi sicuramente lunghi, anche se preordinati alla garanzia di un corretto coordinamento dei diversi interessi pubblici coinvolti, attuata attraverso una estensione delle forme di partecipazione o di interventi del procedimento. Ciò presenta, tra l'altro, il rischio che il piano, nel momento in cui giunge ad approvazione, possa evidenziare una carenza di corrispondenza tra le scelte effettuate e le esigenze sopraggiunte.

Il procedimento di approvazione del piano, pur nella sua apparente linearità, si appalesa, pertanto, in sede attuativa macchinoso e lento; prova

Presidente del Parco, di rinviare la decisione per una sola volta, di trenta giorni, previa comunicazione al richiedente.

L'inerzia tenuta dall'ente parco, adito con la richiesta del nulla osta, configura una ipotesi di silenzio-accoglimento, posto che decorso inutilmente il termine previsto, l'assenso si intende rilasciato.

Siffatto procedimento non si appalesa, sul piano fattuale, pienamente soddisfacente atteso che omologa la risposta dell'ordinamento al comportamento omissivo dell'ente, senza alcun riguardo al grado di protezione assicurato all'interesse naturalistico. Sarebbe stato più opportuno, secondo la Corte, prevedere un regime differenziato a seconda della zona del parco in cui l'iniziativa od il progetto si pone.

Ad esempio silenzio diniego nelle riserve integrali e nelle riserve generali orientate, limitatamente ai casi di divieto ivi previsti, e silenzio assenso negli altri casi.

ne è che nessun documento di pianificazione a tutt'oggi è stato approvato là dove, invece, il termine massimo previsto a tal fine dalla citata legge (art. 12, 4° comma) è di 24 mesi dalla istituzione dell'ente parco.

Di fronte ai siffatti tempi lunghi che si prevede si protrarranno ancora, la Corte ritiene che sia opportuna, al fine di imprimere una più intensa dinamica al coordinamento degli interessi coinvolti dalla pianificazione, l'adozione del modulo procedimentale convenzionale - conferenza di servizi - (previsto dall'art. 14 e seguenti, legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 9 e seguenti, legge 24 novembre 2000 n. 340), quale strumento idoneo a facilitare e rendere effettiva la cooperazione in vista degli obiettivi comuni imposti dalla legge quadro.⁷

Infatti detta figura organizzatoria, da attivare dopo l'acquisizione delle osservazioni scritte presentate ai sensi dell'art. 14, 4° comma della legge 394 del 1991, attraverso la contestuale partecipazione delle amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti dall'adottando piano, meglio risponde all'esigenza non solo di accelerare i tempi del procedimento rendendo contestuali le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione, ma anche alla possibilità di consentire dialogo e reciproca interlocuzione senza, peraltro, modificare le competenze in ordine ai singoli atti del procedimento (pareri, intese) ed al provvedimento finale.

Ciò è reso più evidente dalla circostanza che l'istituto della conferenza dei servizi, concepito quale semplice sede di valutazione congiunta e contestuale di interessi pubblici, si è evoluto con la nuova disciplina della legge n. 340 del 2000 verso un modello di semplificazione dell'azione amministrativa ispirato al raggiungimento in ogni caso del risultato, stante l'obbligo di concludere il procedimento.

Un analogo procedimento di semplificazione amministrativa potrebbe essere adottata per l'approvazione del P.P.E.S. e del regolamento.

⁷ - La disciplina originariamente dettata dall'art. 14, legge n. 241 del 1990 è stata, invero, modificata dapprima ad opera dell'art. 2 della legge n. 537 del 1993, poi dall'art. 3-bis del d.l. n. 163 del 1995 (convertito in legge n. 273 del 1995), in seguito ancora dall'art. 17 della legge n. 127 del 1997 (cui si deve pure l'inclusione nella l. 241 del 1990 dei successivi artt. 14-bis, 14-ter, e 14-quater), a sua volta emendato dall'art. 2 della legge n. 191 del 1998, ed infine dalla legge n. 340 del 2000 (artt. da 9 a 12).

Occorre rilevare che il modello organizzativo dell'ente parco sopra delineato, alla luce anche della eterogenea composizione degli organi di gestione in cui prevale la rappresentanza delle giunte municipali scelte in base a criteri di maggioranza o minoranza politica, sembra esaltare la complessità di apparato e procedure, ispirati a principi di coordinamento, partecipazione e razionale programmazione che, pur validi in astratto, possono portare, proprio per la difficoltà di addivenire a soluzioni concertate soddisfacenti per le parti che esprimono una qualche forma di potere, ad un'azione inefficace o — come in concreto è avvenuto — ad una carenza di azione.

Inoltre l'impianto sotteso alla normativa "de qua" ha fatto prevalere una impostazione organizzativa e gestionale aderente ad un anacronistico modulo burocratico, là dove, invece, l'esigenza, di una gestione ispirata a moderni canoni di efficienza, efficacia, economicità avrebbe dovuto suggerire un profilo di imprenditorialità caratterizzato da dinamismo nelle scelte da operare e portare ad esecuzione in un quadro programmatico e di pianificazione degli interessi e valori afferenti l'area del parco, elaborato da un organismo unitario formato dai rappresentanti delle forze sociali, politiche ed anche economiche, interagenti nell'area del parco, unitamente a quelle del mondo scientifico.

Infine, un ruolo particolare di centralità nella gestione del parco avrebbe dovuto assumere la figura del direttore — da scegliere secondo criteri di managerialità — delineando uno spazio di competenze sganciato dal consiglio, per consentire un'efficienza operativa orientata a proficui risultati di buona gestione.

Le considerazioni formulate in ordine alla normativa di cui alla citata legge quadro sulle aree protette trovano esatta conferma solo che si consideri che nessuno dei punti qualificanti della sua disciplina (piano del parco, regolamento, piano pluriennale economico e sociale) ha ricevuto, a tutt'oggi, attuazione.

3.-Adeguamento ai principi innovatori della l. 394/91 della previgente disciplina del P.N.A. — Stato di attuazione delle normativa di adeguamento.

3.1- Le leggi speciali emanate per istituire i vari parchi nazionali non hanno dato vita, anche se considerate globalmente, ad un sistema unitario, ma a tanti microsistemi autonomi quanti sono i parchi istituiti, ciascuno dotato di propria vita e governato da norme specifiche prive di collegamento e coordinamento.

Con l'emanazione della legge 394/91 si supera l'ottica legislativa settoriale del regime previgente in quanto si delinea un quadro di principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree protette ai quali, ai sensi dell'art. 35, gli ordinamenti previsti per il Parco Nazionale d'Abruzzo e il P.N. Gran Paradiso vanno adeguati.

Detto adeguamento è avvenuto, per l'ente di cui trattasi, con decreto del Presidente del Consiglio del 26 novembre 1993 con cui, per quanto attiene l'articolazione funzionale dell'Ente, è stata richiamata la tipologia organizzativa di cui alla legge n. 394/1991 e sono state, fra l'altro, previste "l'elaborazione, l'adozione e la predisposizione", ai sensi degli articoli 9, 11, 13 e 14 della citata normativa, dello statuto, del regolamento, del piano del parco e del piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili.

3.2- Passando alla fase attuativa della suindicata normativa di adeguamento la Corte rileva che, a distanza di otto anni dalla sua emanazione, l'ente, nonostante le reiterate sollecitazioni del Ministero vigilante — che ha inoltrato, per agevolarne il compito, una copia di "statuto-tipo" — non ha ancora adempiuto al suindicato obbligo.

Di conseguenza l'ente è carente della carta statutaria, atto di fondamentale importanza ai fini dell'individuazione delle competenze spettanti ai diversi organi nei limiti in cui non risultano chiaramente definite dalla legge quadro.

In tal modo, anziché perseguire, attraverso la fedele e tempestiva attuazione della normativa di adeguamento, la finalità di assimilare il proprio

ordinamento ai principi della legge quadro secondo un parametro di tendenziale uguaglianza alle altre figure soggettive omogenee, di fatto si è "prorogata" la vigenza del precedente ordinamento con conseguente cristallizzazione della pregressa ripartizione delle competenze concentrate nel Consiglio direttivo e, soprattutto, nel Presidente.⁸

Ne consegue che la condotta del P.N.A. è rimasta, a tutt'oggi, informata ai canoni di una gestione prevalentemente monocratica con conseguente "vulnus" del potere di vigilanza del Ministero dell'Ambiente che si vede in tal modo sottratta — a differenza di quanto avviene per gli altri parchi — una pluralità di atti, che, in quanto assumono la forma di determinazione presidenziale, non vengono ad esso partecipati.

Tutto ciò, in disparte la considerazione che la legge quadro, proprio perché ispirata ad un principio di coordinamento di tutti gli interessi pubblici insistenti nel territorio del parco — che sono rappresentati nel Consiglio direttivo, o che vengono coinvolti nel procedimento del piano del Parco — avrebbe dovuto trovare applicazione diretta ed immediata almeno per quanto riguarda la competenza del suindicato organo collegiale. E ciò anche al fine di allineare il funzionamento e la gestione del P.N.A. a quelli degli altri enti omogenei ed uniformare l'attività di vigilanza del Ministero.

⁸ - D.P.R. n. 535 del 30 giugno 1951.

Art. 8: — Il presidente ha la rappresentanza dell'Ente ed esercita i poteri che non sono specificatamente attribuiti al Consiglio di amministrazione. Egli è nominato dal Ministro per l'agricoltura e per le foreste.

Art. 7 — Il Consiglio di amministrazione delibera:

- 1) le norme per l'ordinamento, la conservazione e l'amministrazione del Parco;
- 2) il regolamento organico del personale, inteso a stabilire le norme di assunzione e di stato giuridico, nonché la consistenza numerica ed il trattamento economico di attività a qualsiasi titolo e di quiescenza;
- 3) il bilancio preventivo ed il conto consuntivo dell'Ente;
- 4) le norme, nei limiti delle leggi, relative alla tutela ed all'incremento della fauna e della flora del Parco, delle formazioni geologiche, della bellezza del paesaggio, nonché quelle relative allo sviluppo del turismo nella zona del Parco.

La deliberazione con la quale si approva il regolamento organico del personale è sottoposta all'approvazione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, di concerto con il Ministero del tesoro; le altre deliberazioni sono comunicate al Ministero dell'agricoltura e delle foreste prima della loro esecuzione. Il Ministero, entro venti giorni dalla ricezione, può annullarle se viziate da eccesso di potere e da violazione di leggi o di regolamenti.

3.3- Si segnala, inoltre, la sostanziale disapplicazione della legge quadro nei suoi punti più qualificanti soprattutto là dove essa prevede il coordinamento, attraverso il piano del parco, degli interessi più propriamente urbanistici e paesaggistici con le finalità proprie del Parco che, pur essendo prioritarie, non sono esclusive dovendo esse concorrere ed armonizzarsi, in alcune zone, con altri interessi di cui sono titolari gli enti territoriali.

Da ciò l'insorgenza di numerosi conflitti, resistenze e tensioni con alcune componenti sociali presenti nell'area, la cui soluzione sarà possibile conseguire proprio in virtù del piano il quale, essendo deliberato da un organo collegiale anche rappresentativo delle realtà territoriali locali, è destinato ad assumere l'importante funzione di strumento di verifica consensuale delle attività che più si armonizzano in un equilibrio eco-compatibile.

Non sembra, pertanto, che possa appalesarsi fondato l'assunto dell'ente il quale ritiene che la zonizzazione del territorio, disposta con la deliberazione n. 115/29/80 del 30 luglio 1980 del Consiglio di Amministrazione del P.N.A. ed attuata con avviso-ordinanza del Presidente dell'Ente stesso n. 46/84 del 29 febbraio 1984, risponda pienamente alle plurime esigenze di tutela previste dalla legge quadro.

E ciò perché è mancata nel suo procedimento di formazione la partecipazione di quei soggetti — normativamente individuati dalla citata legge quadro — che sono portatori di distinti interessi, anche istituzionali, che vanno raccolti, definiti, comparati e composti in un quadro di prevalenza o di coesistenza nell'ambito della pianificazione territoriale prevista da detta legge, pianificazione che, per espresso disposto normativo, "ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello, i piani paesaggistici, territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione" (art. 12 legge 394/1991).

Solo il piano del Parco, per il suo peculiare procedimento di formazione (nel quale intervengono, a vario titolo, Stato, Regioni e Comuni) consente il coordinamento delle molteplici competenze incidenti sul territorio del Parco stesso, ponendosi come sede per la composizione degli interessi globalmente presenti nell'area protetta. Al di fuori del parametro costituito dalla pianificazione del Parco (e dal regolamento), l'Ente Parco non può esercitare

attribuzioni e competenze spettanti ai titolari di altri interessi pubblici assumendo - uti dominus assoluto - iniziative unilaterali e non ricorrendo alle prescritte procedure partecipative e consensuali.⁹

Nè può considerarsi, all'uopo, sufficiente - come sembra ritenere l'ente - un adeguamento della pregressa pianificazione (che peraltro tale non è esauendosi in una mera zonizzazione) unilateralmente adottata senza ricorrere alle procedure partecipative prescritte dalla citata legge quadro, in quanto solo osservando i moduli procedimentali ivi previsti viene soddisfatta quella esigenza di ponderazione dei molteplici interessi che è alla base della citata legge quadro. D'altra parte, come già precisato, il decreto del 26 novembre 1993 prevede, tra l'altro, l'elaborazione e l'adozione del piano come indispensabile presupposto per la gestione dell'ambiente e del territorio.

Pertanto, ogni ulteriore resistenza dell'Ente ad adeguarsi sul punto "de quo" al disposto della legge costituisce gravissima violazione di quest'ultima e va adeguatamente considerata dal Ministero vigilante anche per un eventuale intervento di carattere sanzionatorio.

3.4- Anche il ritardo nell'emanazione del P.P.E.S. alimenta i conflitti e le tensioni sociali nell'ambito del territorio del Parco.

E' indubbio che vincoli e divieti allo svolgimento di determinate attività, introdotti a tutela delle condizioni ambientali, provocano in concreto notevole diminuzione delle possibilità produttive intrinseche all'ambito soggetto a regime differenziato di protezione, generando rapporti conflittuali a livello delle comunità tradizionalmente impegnate nella gestione del territorio.

La giusta conciliazione tra le attese di sviluppo ed il rispetto delle esigenze di tutela dovrebbe essere assicurato attraverso il piano "de quo", che è inteso a promuovere l'attenta utilizzazione delle risorse naturali, orientando gradualmente attività umane e sviluppo in modo tale da armonizzare la crescita economica e sociale della popolazione coinvolta con l'obiettivo di un elevato livello di protezione ambientale.

Orbene, il ritardo nell'emanazione del suindicato atto di pianificazione economica e sociale rende difficile la coesistenza dell'Ente con le comunità

⁹ - In terminis, vedi Corte di Cassazione, Sezione terza penale 19 ottobre 1995 n. 1386.

locali, con le quali è invece necessario instaurare un rapporto di dialogo al fine di acquisire, in una procedura aperta di consultazione, le varie ragioni di opposizione manifestate, le condizioni di adesione individuate, nonché le osservazioni formulate, così da elaborare proposte funzionali alla migliore e più razionale gestione operativa del patrimonio naturale.

Tutto ciò al fine di promuovere una fase di negoziazione e di ricerca del consenso delle popolazioni residenti per impostare ipotesi di soluzione di fronte alle ricorrenti ragioni di dissenso che sono insorte ed insorgono con riguardo all'uso di risorse naturali o sono scaturite da un'inadeguata conoscenza degli interventi gestionali eventualmente programmati.

Al riguardo è appena il caso di ricordare che la corresponsione delle sovvenzioni e dei contributi a terzi di cui all'art. 14, comma 3, della legge quadro più volte richiamata può avvenire solo dopo l'adozione del piano pluriennale economico e sociale.

4. - Profilo ordinamentale del P.N.A.

4.1.— Il P.N.A. istituito con R.D.L. 11 gennaio 1923, n. 257 (convertito nella legge 12 luglio 1923, n. 1511) e successivamente ricostituito con Legge 21 ottobre 1950, n. 991, ha visto regolata, ai sensi della stessa legge n. 991/1950, la propria organizzazione e funzionamento per il tramite del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 535.

Tale ultima normativa qualifica l'ente "de quo" quale persona giuridica di diritto pubblico, posta sotto la vigilanza del Ministero dell'Agricoltura e delle foreste (art. 1); ne individua gli organi, tutti di nomina governativa (artt. 2, 3 e 4); le modalità di funzionamento (artt. 5, 6, 7, 8 e 9); disciplina sia il trasferimento di beni, diritti e privilegi e delle connesse passività (art. 13) che le entrate con cui far fronte alle spese per il suo funzionamento e detta disposizioni circa il controllo da parte del Ministero vigilante (che oggi è quello dell'Ambiente), ai sensi della legge n. 349 dell'8 luglio 1986, sugli organi (art. 5) e sugli atti del P.N.A. (art. 7).

Detto ordinamento, salva la disciplina in ordine alle modalità di esercizio del suindicato potere di vigilanza e alla gratuità delle funzioni di Presidente e di membro del Consiglio di Amministrazione (oggi Consiglio Direttivo) prevista dell'art. 2, 2° comma del D.P.R. 535/1951, deve ritenersi definitivamente superato con la novella legge 6 dicembre 1991, n. 394 con la quale si è provveduto, fra l'altro, alla previsione tipologica della struttura dell'ente parco, alla istituzione di nuovi parchi nazionali e alla previsione del procedimento di adeguamento, ai principi innovativi da essa novella introdotti, della previgente disciplina dei parchi nazionali già esistenti, fra i quali il P.N.A. (art. 35).

Detto adeguamento, disposto - come prima riferito - con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 novembre 1993 con cui per quanto attiene l'articolazione funzionale dell'ente, è stata, nella sostanza, richiamata la tipologia organizzativa prevista dalla legge quadro, non ancora riceve concreta attuazione.

Tra le fonti normative dell'ordinamento dell'ente non può essere ricompreso il "regolamento di organizzazione ed amministrazione" che in data

28/11/1977, fu deliberato dal Consiglio di amministrazione in forza del potere conferito dall'art. 7, 1° comma, n. 1, del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 535.

Tale regolamento, infatti, è rimasto giuridicamente privo di efficacia non risultando che esso abbia mai riportato la prescritta approvazione ministeriale.

Può essere utile, peraltro, precisare in proposito che il potere normativo attribuito all'Ente dalla disposizione di cui al suindicato art. 7 presenta ormai un contenuto "residuale" nel senso che, per effetto della sopravvenuta disciplina legislativa e regolamentare, comune a tutti gli enti pubblici, relativamente, appunto, alla organizzazione e amministrazione degli stessi, esso (potere) deve, in parte, ritenersi venuto meno e, per il resto, soggetto, nel suo eventuale concreto esercizio, ai limiti e vincoli che risultino posti dalla nuova generale disciplina.¹⁰

Inoltre è da rilevare che la deliberazione relativa allo schema del regolamento del personale ed ordinamento dei servizi adottata in data 14 dicembre 1976 non concluse l'iter procedimentale di approvazione nel termine previsto dall'art. 25, 1° comma della legge 20 marzo 1975, n. 70, per cui al relativo adempimento provvede ai sensi del III comma del citato articolo, con proprio decreto emesso il 29 novembre 1982 il Presidente del Consiglio di concerto con i Ministri per l'Agricoltura e foreste e per il Tesoro.

Senonchè il testo approvato non contiene alcuna disciplina in tema di ordinamento dei servizi, lasciando così inattuata la prescrizione dell'art. 25 della legge 70/1975, la cui formulazione non lascia dubbi sia quanto all'obbligo di provvedere su tale materia in conformità alla legge stessa, sia quanto alla priorità di tale essenziale adempimento rispetto alla deliberazione del regolamento organico del personale; e ciò in perfetta coerenza con quegli elementari principi logico-organizzativi, che nel caso di specie diventano anche giuridici, da cui discende l'ovvia subordinazione della regolamentazione

¹⁰ - Il carattere residuale proprio del potere "de quo" appare più accentuato per quanto attiene alla materia della "amministrazione" (in ordine alla quale sussiste, come precisato nel testo, una specifica normativa di applicazione generale) e meno intenso, invece, relativamente alla materia "dell'organizzazione": in tema di organizzazione, infatti, i vincoli derivanti dalla legislazione vigente si limitano alla previsione di una disciplina base che, come tale, lascia ampio margine all'autonomia degli enti sia pure con l'osservanza, talvolta, di un iter procedimentale - espressamente previsto.

delle dotazione organiche e delle funzioni del personale all'effettivo assetto ordinamentale dell'ente.

La necessità che in tema di assetto organizzativo e funzionale dell'ente fosse data sollecita integrale attuazione alla disposizione dell'art. 25 suindicato anche per la parte concernente l'ordinamento dei servizi, e non solo per quella relativa all'organico del personale, è stata oggetto di specifico rilievo da parte della Corte con riferimento tanto all'Ente, quanto al Ministero vigilante e alla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale titolare di poteri di sostituzione — come già in precedenza — nella sua relazione per gli esercizi 1988 — 1997.

A tutt'oggi non risulta che la situazione sia modificata rispetto a quanto comunicato dall'Ente con nota 18 marzo 1994 e cioè che "per quanto concerne l'ordinamento dei servizi e l'organizzazione" non sono state emanate norme regolamentari ad integrazione del vigente Regolamento Organico del personale di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29/11/1982", per cui "oltre alla normativa generale per gli Enti pubblici non economici si fa riferimento al Regolamento di organizzazione e Amministrazione approvati con deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'Ente n. 69/11/ del 28 novembre 1977" che, come dianzi detto, non essendo stato approvato dall'allora competente Ministero dell'Agricoltura e Foreste, non ha acquisito valenza normativa.

Il problema potrebbe trovare adeguata soluzione in sede di deliberazione dello statuto, ai sensi dell'art. 9, comma 8 della legge n. 394/1991.

4.2.- In tema di ordinamento dell'Ente, riguardato sul piano della sua articolazione territoriale, la Sezione nel passato ha rilevato la difformità dell'assetto organizzativo dell'Ente stesso rispetto alla prescrizione di cui all'art. 1, 2° comma del D.P.R., già citato, n. 535/1951, che così testualmente dispone: "l'ente ha la sua sede in Roma ed un ufficio distaccato in Pescasseroli (Aquila)".

La cennata articolazione territoriale è stata recepita e confermata con il suindicato decreto di adeguamento che, su impugnativa della Regione Abruzzo, è stato annullato con decisione del Tribunale Amministrativo