

avrebbero potuto trovare idonea soluzione proprio mediante l'applicazione del D.lgs. 419/1999. Il riferimento, in particolare, è ai poteri di vigilanza sui parchi del Ministero dell'ambiente e alla spettanza dell'indennità di carica.

In relazione alla prima questione, la Sezione rileva che l'art. 13, lett. c del d.lgs n. 419/1999 prevede la ridefinizione dei poteri di vigilanza "secondo criteri idonei a garantire l'effettiva autonomia dell'ente"; ed elenca i poteri di approvazione da parte dell'autorità vigilante dei bilanci e rendiconti nonché, per gli enti finanziati in misura prevalente con trasferimenti a carico dei bilanci pubblici, dei programmi.

Le revisione statutaria, sia pure limitata al suindicato punto, avrebbe consentito di dare una valida soluzione ad uno degli aspetti più controversi dell'attuale disciplina degli enti parco. L'applicazione, infatti, del d.lgs 419/1999, che direttamente ed espressamente delimita i tipi di atti soggetti all'approvazione dell'autorità vigilante, avrebbe tolto ogni fondamento al controllo sui singoli atti degli enti tuttora operante ¹⁵ e consentito, al contempo, una contestuale ridefinizione, dei poteri dell'Amministrazione vigilante spostandone il baricentro, secondo il criterio del rispetto dell'autonomia, verso una valutazione dei risultati di gestione e la realizzazione di controlli interni (art. 13, c. 1 lettera l).

Perplessità suscita, infine, l'omessa revisione della materia dei compensi spettanti ai componenti degli organi di amministrazione degli enti parco.

L'indennità di carica, già stabilita con decreto del solo Ministero dell'ambiente in data 4 agosto 1994, è stata aggiornata con decreto 7 dicembre 1998.

In ordine alla suindicata indennità occorre rilevare che principio generale dell'erogazione di una spesa pubblica è la sua previsione da parte di una legge sostanziale che si ponga come fonte giuridica della stessa. Ciò significa che la legittimità sostanziale di una spesa debba ricavarsi dalle conformità ad un precetto sancito o desumibile dall'ordinamento giuridico.

¹⁵ Tale tipo di controllo è stato applicato agli enti parco a seguito di una circolare del Ministero dell'ambiente del 3 luglio 1998, emanata sulla base di un parere in tal senso del consiglio di Stato, Sez. II, 8 ottobre 1997, nel quale si è ritenuto che la previsione del potere di approvazione di determinati atti (art. 9 comma 8, 10 e art. II c. 6 della legge n. 394/1991), non elimina il potere di vigilanza del Ministero, stabilito in generale - si sostiene - come potere di controllo su tutti gli atti.

Orbene l'esame della legge quadro sulle aree protette non contiene alcuna norma che possa costituire il fondamento dell'indennità di cui trattasi.

Né d'altra parte elementi a favore della conformità a legge della erogazione di cui trattasi possono ricavarsi dalla legge n 70/1995.

Questa, emanata con l'intento di ricondurre sotto una disciplina unitaria gli enti pubblici, ha tra l'altro, con l'art. 32 rimesso ad apposito decreto "presidenziale su proposta dei Ministeri vigilanti la determinazione delle indennità di carica previste per i consiglieri di amministrazione"

Nello stesso contesto si inserisce coerentemente la disposizione dell'art. 11 della legge n. 14/1978, che riserva la determinazione dei compensi "previsti" per i presidenti e vice-presidenti degli enti pubblici all'autorità competente alla nomina, proposta o designazione.

La formulazione delle suindicate disposizioni appare in linea con il suindicato principio generale.

Infatti l'espressione "le indennità di carica previste", comune ad entrambi i citati articoli induce a ritenere che la spettanza del diritto al compenso trovi pieno fondamento in una previsione normativa specifica o quantomeno desumibile in via ermeneutica, che si ponga come fonte giuridica della stessa, previsione che non è stata rinvenuta nell'ordinamento di settore "de quo".

Il decreto previsto in entrambi i suindicati articoli assume, pertanto, una mera valenza procedurale unicamente determinativa della misura di dette indennità la cui spettanza deve trovare titolo in una norma primaria.

Ciò premesso in via generale, la Corte rileva che, in assenza di una normativa specifica o desumibile dalla legge quadro sulle aree protette, nell'ordinamento settoriale di cui trattasi esistono norme specifiche per il Parco Nazionale d'Abruzzo (art. 2, 2° comma del D.P.:R. 30 giugno 1951 n. 535) e per il Parco Gran Paradiso (D.lgs. C.P.S. 5 agosto 1947 n. 871), che prevedono la gratuità delle funzioni di Presidente dell'ente, di membro del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo, e che, nel silenzio della suindicata legge quadro n. 394/1991, assumono una valenza ermeneutica generale che non può essere superata - come ha operato il Ministero dell'ambiente - attraverso la mera determinazione di un decreto ministeriale.

Pertanto, poiché il problema del compenso dell'esercizio di impegnative funzioni pubbliche connesse alla carica di presidente o di membro dei consigli direttivi degli enti parco merita un'adeguata riconsiderazione, il Ministero vigilante avrebbe potuto operare in tal senso, nel quadro della delegificazione prevista dall'art. 14 del d.lgs. 419 del 29 ottobre 1999, attraverso una norma statutaria di determinazione dell'indennità di carica in conformità al disposto di cui all'art. 13 lettera f) del suindicato decreto legislativo.

Non essendosi adottata siffatta procedura, la questione relativa alla carenza di fondamento delle suindicate erogazioni permane priva di una soluzione adeguata.

8. - Funzioni e attività istituzionali.

8.1. - A) Ai sensi dell'art. 4 comma 2 del D.P.C.M. 26 settembre 1993 recante norme di adeguamento ai principi della legge quadro della disciplina dell'Ente su cui si riferisce "Fino all'approvazione del regolamento e del piano del Parco restano in vigore le deliberazioni, le ordinanze, le intese e gli altri provvedimenti emanati all'atto dell'entrata in vigore del presente decreto dell'Ente parco ai sensi delle norme istitutive".

L'art. 5 aggiunge "Restano ferme le competenze esercitate dall'Ente autonomo Parco nazionale d'Abruzzo, in base alle norme vigenti in materia di protezione e conservazione della natura".

Ciò comporta che le funzioni dell'ente sono tuttora quelle definite dall'art. 1 della legge istitutiva originaria¹⁶: tutela e miglioramenti della fauna e della flora; conservazioni delle speciali formazioni geologiche; conservazione e tutela della bellezza del paesaggio; promozione dello sviluppo del turismo e dell'industria alberghiera.

Le conseguenze di siffatta situazione è che l'omessa emanazione dei suindicati atti conformativi (piano del parco - regolamento) determina una ultrattività "sine die" della precedente disciplina e quindi un vulnus all'attuazione delle complesse finalità della legge quadro, pretermettendo al contempo quelle procedure partecipative degli enti territoriali che hanno competenze incidenti sul territorio del parco e che vanno necessariamente coordinate mediante il piano del parco, il quale si pone come l'unica sede per la composizione degli interessi globalmente presenti nell'area protetta.

Non sembra che soddisfi siffatta esigenza la zonizzazione operata con l'avviso - ordinanza del Presidente del Parco n. 46/84 del 29 febbraio 1984 e ciò sia perché essa ha un contenuto più limitato rispetto a quello del piano del parco, previsto nell'art. 12, comma 1 e 2 della legge quadro, sia perché - a quanto risulta - è stata adottata con atto unilaterale, al di fuori quindi di una procedura convenzionale con gli enti territoriali, i cui interessi e le cui competenze insistono sul territorio del parco.

¹⁶ R.D. 11 gennaio 1923, n. 257, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1923, n. 1511.

B) L'esame dell'attività istituzionale concretamente svolta dall'Ente nel periodo considerato, non può trascurare il quadro generale dei dati ¹⁷ più significativi della realtà materiale nella quale esso è stato ed è chiamato ad operare nonché dei risultati più rilevanti che sono stati complessivamente conseguiti.

Sotto il primo profilo va tenuto presente che, allo stato, il territorio del Parco si estende per una superficie di ben 132.680 ettari, dei quali 56.680 rappresentano le zone di protezione interna (compresi 4000 ettari di riserva integrale: Camosciara-Feudo) e 76.000 la zona di protezione esterna; in tale ambito territoriale vi sono 150 itinerari ecoturistici e 50 Km di strade e piste chiuse al traffico motorizzato.

Sotto il secondo profilo, meritano rilievo le seguenti cifre:

- 1)** Fauna: 100 orsi bruni marsicani stabilmente protetti; 50 - 60 lupi appenninici; 600 - 700 camosci d'Abruzzo in costante incremento; 800 cervi a seguito del ripopolamento del Parco.
- 2)** Flora: 20.000 ettari di foreste e pascoli assunti in gestione; 10 milioni di alberi, in prevalenza faggi, salvati dal taglio.
- 3)** Attività turistico - ricreativa: 12 centri di visita ¹⁸; 16 uffici di zona, 6 aree faunistiche; 10 rifugi montani.

Il numero dei visitatori del Parco è stato indicato in 2 milioni annui.

Sempre in tema di attività istituzionale va segnalato che presso il Parco opera (fin dal 1972) il Centro studi ecologici appenninici la cui finalità è quella di stimolare, promuovere e coordinare le ricerche di tutte le discipline collegate alla ecologia (intesa nella sua accezione più ampia) relativamente all'Appennino e di applicare i risultati degli studi a tutti i problemi di gestione territoriale. Il centro dispone di una biblioteca nel campo della protezione della natura, dell'ecologia animale e vegetale, dei problemi forestali, dell'etologia di erbari e collezioni geologiche.

I benefici economici che il parco apporta alle collettività locali - secondo l'Ente - sarebbe di circa 30 miliardi. ¹⁹

¹⁷ - Dati desunti da una pubblicazione dell'Ente.

¹⁸ - Si tratta di strutture culturali di base (localizzate presso diversi comuni) costituite, di solito, da un museo con annesse attrezzature complementari scientifiche educative e ricreative, il tutto orientato nel settore rispondente alla vocazione del luogo.

Al di là di questi dati ricavati da pubblicazioni dell'Ente, sono stati formulati a quest'ultimo una serie di articolati quesiti inerenti anche all'attività istituzionale che avrebbero consentito alla Corte una valutazione più aderente all'effettiva realtà gestionale, ai risultati obiettivi raggiunti e non meramente dichiarati.

Nonostante i solleciti fatti, l'iniziativa presa non ha avuto alcun seguito. In ogni caso, una valutazione di sintesi si impone.

Ancorchè le potenzialità imprenditoriali dell'ente parco, in esame, risultino fortemente limitate dalla natura dei beni e servizi che ne caratterizzano la gestione, non può obbiettivamente non riconoscersi che il P.N.A. ha attivato - come per il passato - oculate politiche di autofinanziamento per il raggiungimento delle finalità istituzionali.

La qualcosa è da apprezzare soprattutto nell'attuale contesto di razionalizzazione e riqualificazione della spesa pubblica e dei conseguenti tagli alla stessa.

L'inserimento, inoltre, di fattori di produzione e di logiche di azione di tipo "no profit" (10 cooperative giovanili impegnate in servizio del parco) ²⁰ all'interno dell'Ente ha determinato effetti positivi sulla sua funzionalità organizzativa in quanto l'ente è venuto a disporre di una quantità di risorse umane ad un costo inferiore rispetto a quello di mercato; ciò ha consentito di sopperire parzialmente alle condizioni del finanziamento pubblico inferiore rispetto all'effettivo fabbisogno finanziario e di personale di ruolo in servizio che è di numero ridotto rispetto alla pianta organica prevista.

Inoltre in virtù dell'apporto del volontariato (1000 unità ogni anno operano nel parco) ²¹ sono stati attivati o consolidati alcuni meccanismi di funzionamento organizzativi basati sul coinvolgimento del personale che senz'altro ha consentito di superare alcune rigidità ed inefficienze tipiche delle organizzazioni burocratiche consentendo una conduzione maggiormente snella e manageriale dell'ente parco. Ciò perché i volontari agiscono con motivazioni etiche di tipo ecologico, sono propensi a forme di collaborazione basate sulla comunicazione di tipo trasversale e sulle relazioni di carattere

¹⁹ - Dati desunti da una pubblicazione dell'Ente.

²⁰ - Dati desunti da una pubblicazione dell'Ente.

²¹ - Dati desunti da una pubblicazione dell'Ente.

non competitivo e sono animati da uno spirito di sacrificio che deriva loro da un senso di "missione" nel proseguire gli obiettivi organizzativi del parco.

L'opera dei volontari, in particolare, ha garantito il regolare funzionamento degli impianti e dei servizi ecoturistici (quali i Centri di visita, gli Uffici di zona, i Laboratori ecologici) e di altri servizi offerti ai visitatori.

9. - Gli Organi

9.1. — In base alla legge quadro sono organi dell'Ente Parco il Presidente, il Consiglio direttivo, la Giunta esecutiva, la Comunità del Parco, il Collegio dei revisori. Essi durano in carica cinque anni ed i membri possono essere confermati una sola volta.

Il Presidente, che è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente di intesa con il Presidente delle regioni e delle Province autonome nel cui territorio sia ubicata in tutto o in parte l'area naturale protetta, ha la legale rappresentanza dell'Ente Parco, svolge funzioni di coordinamento anche su delega del Consiglio direttivo ed adotta provvedimenti urgenti ed indifferibili da sottoporre alla ratifica dello stesso organo nella seduta successiva.

Il Consiglio direttivo è formato dal Presidente e da dodici componenti, nominati con decreto del Ministro dell'Ambiente, sentite le regioni interessate, scelti tra persone particolarmente qualificate per le attività in materia di conservazione della natura o tra i rappresentanti della Comunità del Parco, secondo le seguenti modalità: cinque su designazione della Comunità del Parco, con voto limitato; due su designazione delle associazioni di protezione ambientale, scelti tra esperti in materia naturalistico-ambientale; due su designazione dell'Accademia nazionale dei Lincei, della Società botanica italiana, dell'Unione zoologica italiana, del Consiglio nazionale delle ricerche e delle Università degli studi con sede nelle province nei cui territori ricade il parco: in caso di designazione di un numero superiore a due la scelta tra i soggetti indicati è effettuata dal Ministro dell'ambiente; uno su designazione del Ministro dell'agricoltura e delle foreste; due su designazione del Ministro dell'ambiente.

Il Consiglio direttivo, che elegge al proprio interno un vice-presidente scelto tra i membri designati dalla Comunità del parco, è il massimo organo deliberante dell'ente parco. La legge prevede che delibera in merito a tutte le questioni di carattere generale, in particolare, sui bilanci, sui regolamenti e sulla proposta di piano del parco. Esso esprime altresì parere vincolante sul piano economico e sociale. Inoltre elabora il maggior atto di autonomia amministrativa, lo statuto dell'Ente Parco, il quale viene adottato con decreto del Ministro dell'ambiente.

La giunta esecutiva, formata da cinque componenti compreso il Presidente, è eletta dal Consiglio direttivo secondo le modalità e con le funzioni stabilite nello stesso statuto dell'ente.²²

La Comunità del Parco è composta dai presidenti delle regioni e delle province, dai sindaci dei comuni e dai presidenti delle comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del Parco.²³

Quale organo di partecipazione delle comunità locali — seppure secondo meccanismi di rappresentanza indiretta — al governo dell'area naturale protetta, la Comunità del Parco esercita funzioni consultive e di proposta su una serie di importanti decisioni della vita interna all'area stessa. Il parere della Comunità è obbligatorio con riferimento al piano del Parco, al regolamento del Parco, allo statuto dell'Ente Parco, al bilancio ed al conto consuntivo e, su altre questioni, qualora lo richieda un terzo dei componenti il Consiglio direttivo.

La Comunità delibera, inoltre, il piano pluriennale economico e sociale, la cui finalità è quella di promuovere le iniziative in grado di favorire le condizioni di sviluppo e delle collettività residenti nel territorio nel Parco e nei territori adiacenti e vigilare sulla sua attuazione.

Il Collegio dei revisori dei conti, al quale è attribuito il compito del riscontro contabile sugli atti dell'Ente "secondo le norme di contabilità dello Stato e sulla base dei regolamenti di contabilità dell'ente stesso, approvati dal Ministro del Tesoro di concerto con il Ministro dell'ambiente", è nominato con decreto del Ministro del tesoro ed è formato da tre componenti scelti tra i

²² - La individuazione in sede statutaria delle funzioni della giunta esecutiva trova un limite inderogabile da un lato nelle competenze di alta direzione e di indirizzo dirette a definire obiettivi, programmi e priorità da attuare, proprie del Consiglio direttivo, e dall'altro nelle funzioni afferenti "la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno", che ai sensi del D.L.vo n. 29/1993 (e successive integrazioni e modificazioni) spettano in via autonoma ai funzionari dei vari servizi.

²³ - In ordine alla Comunità occorre rilevare che la carenza di una previsione di delega a soggetti diversi dai titolari della legittimazione a partecipare all'organo "de quo", può causare difficoltà di funzionamento dello stesso. Ne è prova la circostanza che spesso il parere obbligatorio che la Comunità del parco deve dare sul bilancio e sul conto consuntivo dell'Ente non è tempestivo. Inoltre, poiché per la Comunità del parco non è prescritto un numero minimo di componenti ai fini della valida costituzione dell'organo, occorre, sul piano fattuale, evitare l'adozione di deliberazioni carenti di adeguata ponderazione collegiale.

funzionari della Ragioneria Generale dello Stato ovvero iscritti nel ruolo dei Revisori ufficiali dei conti, dei quali due, in questi compreso il Presidente del Collegio, designati dal Ministro del tesoro ed uno designato dalla regione o, d'intesa, dalle regioni interessate.

Non è organo dell'ente il Direttore del Parco che è nominato dal Ministro dell'ambiente ed è scelto in una rosa di tre candidati proposti dal Consiglio direttivo tra soggetti iscritti ad un albo di idonei all'esercizio dell'attività di Direttore del Parco costituito presso il Ministero dell'ambiente, al quale si accede mediante procedura concorsuale per titoli. Il Presidente del Parco provvede a stipulare con il Direttore nominato un contratto di diritto privato per una durata non superiore a cinque anni.

Il Direttore, che rappresenta il vertice burocratico, si trova, peraltro, in una posizione peculiare, in quanto è nominato dal Ministero dell'ambiente, ma dipende funzionalmente dall'Ente Parco, presso il quale presta servizio.

Tutto quanto su esposto evidenzia che nella costituzione degli organi di amministrazione del Parco e nella disciplina del relativo funzionamento si rinviene, da un lato la ricerca di un coinvolgimento attivo e coordinato degli enti a struttura rappresentativa e dei gruppi esponenziali secondo un ponderato dosaggio del grado di partecipazione e, dall'altro, l'impulso a promuovere una maggiore unanimità di consensi a livello decisionale, consentendo – sia pure in modo ancora incompiuto – l'intervento di interessi diversi espressi dai molteplici centri di riferimento soggettivi.

9.2. – Ciò premesso in ordine al quadro normativo vigente, sul punto di cui trattasi relativamente al P.N.A. si fa presente quanto segue.

Mentre si è proceduto tempestivamente alla nomina (*recte* riconferma) del Presidente, in ordine al Consiglio direttivo occorre rilevare che, pur essendo venuto a scadenza in data 10 febbraio 2000 il quinquennio di durata in carica, lo stesso ha continuato ad operare da prima in regime di prorogatio e poi di fatto per un lungo arco di tempo, considerato che la nomina ministeriale dell'attuale organo collegiale è del 26 gennaio 2001.

Ritiene al riguardo la Corte di riaffermare il dovere dell'Amministrazione vigilante di provvedere con la necessaria tempestività alla ricostituzione degli organi dell'Ente, ricordando che, con decreto legge 16 marzo 1994, n. 293,

convertito con legge 16 luglio 1994, n. 444 è stata dettata una particolare disciplina della proroga degli organi amministrativi, in base alla quale è stata sancita la "prorogatio ex lege" dei medesimi limitata a 45 giorni successivi alla scadenza del mandato e agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli urgenti e indifferibili nonchè la nullità degli atti emessi successivamente.

E' da rilevare, inoltre, che l'elevato numero dei componenti del Consiglio direttivo, che trova ragione in esigenze di più ampia collegialità, non è adeguatamente, sul piano fattuale, bilanciato da un modulo di amministrazione a doppio organo che, sebbene previsto nella struttura tipologica delineata dalla legge quadro n. 344 del 1991 - con la previsione di un comitato esecutivo - e recepito nel D.P.C.M. di adeguamento su indicato, non risulta eletto in assenza della adozione dello statuto.

D'altra parte la carenza di un modulo di amministrazione binario articolato sulla contemporanea presenza, con differenti compiti, del Consiglio direttivo e della Giunta esecutiva unitamente alla mancanza, come per il passato, di un quadro programmatico rappresentativo di scelte operative volte a conseguire specifici obiettivi ritenuti prioritari, ha concorso a lasciare ampio spazio ad una gestione monocratica del Presidente che, priva di un programma, ha adottato nei vari settori decisioni che raramente a quanto risulta sono state sottoposte a ratifica da parte dell'organo collegiale o a quest'ultimo comunque partecipate.

In ordine al terzo organo dell'Ente Parco in esame - Collegio dei revisori - la Sezione osserva che lo stesso nominato con D.M. del 15 maggio 1996, a seguito della necessità di provvedere alla sostituzione di due membri destinati ad altro incarico, è stato integrato nella sua composizione con decreto del 24 ottobre 1998.

In ordine alle valutazioni sull'attività di revisione svolta dal Collegio si rinvia al paragrafo 6.1.

Completa l'assetto organizzativo del P.N.A. la Comunità del Parco. Al riguardo conviene segnalare che di fatto il parere obbligatorio che detto organo deve esprimere sul bilancio e sul conto consuntivo è intervenuto dopo l'approvazione di detti documenti da parte del Consiglio direttivo, modificando così il naturale iter procedimentale la cui funzione è proprio quella di consentire ai rappresentanti delle collettività locali dislocate nell'area del

Parco di dare una valutazione di merito sugli aspetti più rilevanti della vita del Parco.

Non rientra tra gli organi del Parco Nazionale d'Abruzzo il Direttore che, scelto dal Consiglio d'Amministrazione nel lontano 1968, è tuttora in carica; le sue funzioni, che non risultano specificate nel regolamento del 29 novembre 1982 e che potrebbero trovare disciplina nello statuto, concernono la gestione del personale, la direzione ed il coordinamento dei servizi tecnici, la vigilanza e la consulenza tecnica per gli organi rappresentativi; ai sensi del D.L.vo 29 novembre 1993 ad esso è demandata la gestione finanziaria tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno.

9.3. — La misura delle indennità di carica spettanti ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli Enti parco, già stabilita con il decreto del Ministero dell'ambiente in data 4 agosto 1994, è stata aggiornata con decreti del 9 dicembre del 1998 nei seguenti importi mensili:

- Presidente: lire 5.373.000;
- Vice Presidente: lire 1.612.000;
- Componenti Giunta esecutiva: lire 282.000;
- Componenti Consiglio direttivo: lire 151.000;
- Presidente del Collegio dei revisori dei conti: lire 330.000;
- Componenti del Collegio dei revisori dei conti: lire 218.000.

Il gettone di presenza per la partecipazione ai comitati e alle commissioni previste dalla legge 394/1991 è fissato in lire 67.000.

La determinazione di detti compensi non è applicabile — fatta eccezione per il Collegio di revisione e comunque per il gettone — al P.N.A. per il quale vige il principio della gratuità delle funzioni di Presidente e di membro del Consiglio di Amministrazione (oggi Consiglio direttivo) prevista dall'art. 2 secondo comma del D.L.vo 535/1951.

Detti compensi sulla base delle risultanze di bilancio appaiono erogati anche al Presidente e al Consiglio direttivo del citato Ente.

In questa sede si segnala l'esigenza di approfondire la problematica concernente le eventuali spettanze economiche, anche per una eventuale revisione normativa, che ne consenta la legittimazione formale e sostanziale.

10. - Struttura organizzativa del P.N.A.

10.1 - Con determinazione n. 65 del 5 ottobre 1994, avente ad oggetto la riorganizzazione interna dell'Ente, l'allora Commissario straordinario del P.N.A. ha individuato una struttura organizzativa articolata in 12 servizi:

- Servizio affari generali.
- Servizio amministrazione personale.
- Servizio legale.
- Servizio contabilità e patrimonio.
- Servizio urbanistico.
- Servizio tecnico.
- Servizio sorveglianza.
- Servizio educazione ed interpretazione.
- Servizio grafico-artistico.
- Servizio scientifico-ambientale.
- Servizio promozione.
- Servizio speciale.

Orbene, premesso in via pregiudiziale, che la sede naturale della disciplina della struttura organizzativa dell'Ente, a norma dell'art. 9, comma 9 della legge 94/91, è lo statuto, la Corte rileva che il delineato apparato organizzativo articolato in 12 servizi non si appalesa coerente con l'esigenza di disporre di una struttura agile attraverso cui si estrinsechi, anche tramite articolazioni interne di uno stesso servizio, lo stretto rapporto di funzionalità che deve esistere tra assetto organizzativo e categoria di interessi omogenei da curare per singoli settori.

Inoltre la previsione, come autonomo centro organizzativo, di alcuni servizi non chiaramente riconducibili alle finalità della legge quadro, lungi dal rispondere ad esigenze di concreta attuazione di specifici interessi, sembra porsi come mero disegno di gestione dell'organizzazione avulso dalla concretezza dell'operare dell'Ente.

La Corte, ritiene, in merito, che sarebbe opportuno, stante la identità strutturale e funzionale dei singoli enti parco, che venisse adottato - anche in attuazione del D.L.vo 29/1993 - uno schema di organizzazione interna e di ripartizione di compiti fra unità di servizio, aderente all'elemento costante

rappresentato dallo stretto nesso che deve esistere tra la struttura organizzativa e la soddisfazione di interessi generali canonizzati dalla legge quadro.

Ovviamente, questa esigenza di uniformità di organizzazione e di articolazioni interne non deve, però, sacrificare quella necessaria adattabilità alle concrete situazioni che, pur nella identità di compiti e funzioni, possono essere tipiche di singoli enti.

Analoghe considerazioni vengono formulate anche per il regolamento organico e per quello di organizzazione e di amministrazione che evidenziano pari esigenze di sostanziale uniformità, pur nel rispetto delle valutazioni autonome che possono rendersi necessarie per particolari situazioni fattuali.

11. - Personale

11.1- La consistenza effettiva del personale è inferiore alla dotazione organica elevata a 73 unità con D.P.C.M. del 29 novembre 1982. Tale situazione è dovuta da un lato, alla circostanza che l'Ente ha omissso, nel passato, di bandire concorsi pubblici, e, dall'altro, al blocco delle assunzioni posto dalle leggi finanziarie operato negli ultimi anni; blocco, peraltro, che è venuto meno a seguito della legge finanziaria del 24 dicembre 1996, n. 662.

Con l'entrata in vigore dell'art. 3, comma 6, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, la pianta organica è stata provvisoriamente rideterminata nella misura corrispondente ai posti effettivamente coperti al 31 agosto 1993, pari a 69 unità, comprensive del personale non di ruolo (come si evince dai prospetti delle successive pagine).

Con deliberazione del 1995 l'ente, sulla base di una metodologia di rilevazione dei carichi di lavoro ritenuta congrua dal Dipartimento per la funzione pubblica, ha proposto una dotazione organica complessiva di 81 unità compresi il Direttore generale e due dirigenti. Siffatta proposta, ritenuta da detto Dipartimento sostanzialmente adeguata alle necessità operative - salva la variazione di -1 unità nel contingente dei dirigenti e +1 unità in quello della x qualifica funzionale - non è stata condivisa dal Ministero del Tesoro il quale si è espresso a favore dell'organico di 69 unità sulla base delle seguenti considerazioni:

- l'organico proposto scontrerebbe un teorico e non dimostrato incremento di attività;
- alcuni tempi di lavorazione sarebbero eccessivi;
- non sarebbe opportuno, al fine di stimolare possibili incrementi di produttività, fissare la dotazione organica al massimo tecnico;
- la situazione finanziaria dell'ente che si rivela ostativa.

Successivamente il Ministero del Tesoro, rivedendo le proprie valutazioni, ha ritenuto congruo un organico di 75 unità, ma questo limite non è stato riconosciuto aderente alle proprie esigenze di funzionamento dall'Ente Parco la cui proposta di organico è stata condivisa dal Dipartimento della Funzione pubblica, pur in presenza di una disforme valutazione del suindicato Dicastero del Tesoro.

In tal modo si è venuta a creare una situazione di stallo che sarebbe stato opportuno evitare attraverso un'azione concertata dei suindicati organi cointeressati alla soluzione della questione la quale appare indifferibile anche in ragione delle nuove disposizioni in materia, che prevedono la periodica rideterminazione degli organici sulla base del fabbisogno effettivo e della programmazione triennale. Tale situazione ha finito per favorire il comportamento dell'Ente il quale, adducendo impropriamente a giustificazione dell'omissione dei bandi di concorso la non approvazione della deliberazione del 1995 relativa alla proposta di organico, ha motivo - non fondato - di seguire, come nel passato, la pratica di assunzioni a tempo determinato ed il ricorso a professionalità esterne acquisite mediante incarichi e convenzioni.

Nel prospetto che segue sono evidenziati i dati relativi alla dotazione organica ed alla consistenza effettiva del personale di ruolo in servizio agli esercizi 1998 e 1999.

Qualifiche	Dotazione Organica	Consistenza effettiva al 31 Dicembre	
Qualifiche		1998	1999
Dirigente	1	+	+
X Livello	-	-	-
IX Livello	2	2*	2
VIII Livello	5	5 di cui 2*	5 di cui 2*
VII Livello	11	8 di cui 1*	8 di cui 1*
VI Livello	14	9 di cui 1*	9 di cui 1*
V Livello	32	18	18
IV Livello	6	13	13
III Livello	2	-	-
II Livello	-	-	-
I Livello	-	-	-
TOTALE	73 (69) ***	55**	55**

* Con mansioni superiori

La posizione del Direttore del Parco è al di fuori dell'organico

** Comprese le unità assunte ai sensi dell'art. 9, comma 15 della legge n. 394/1991 e successivamente inquadrare in ruolo

*** Pianta organica provvisoriamente rideterminata ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

Alla fine del biennio 1998 - 1999 le vacanze rispetto all'organico di 73 unità di cui al decreto del Presidente del Consiglio del 1982 risultano pari a 17.