

11. - La sorveglianza sui territori delle aree naturali protette

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

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

12. - Mancata attuazione del D.L.vo del 29 ottobre 1999, n. 419

12.1 L'art. 1, comma 2 del D.L.vo 20 ottobre 1999, 419 prevede l'applicazione, facoltativa a giudizio delle amministrazioni vigilanti, degli articoli 12 e 13 dello stesso decreto agli enti parco ed ad altri tipi di ente.

L'art. 12 prevede delle misure di razionalizzazione e di riduzione delle spese aventi ad oggetto la sistemazione degli uffici in immobili acquisiti in proprietà o in locazione, l'utilizzo in comune di immobili e di servizi e - nel caso di enti svolgenti compiti omogenei - di organi e di attività.

L'art. 13, comma 1, prevede che le amministrazioni vigilanti (per gli enti parco: il Ministero dell'ambiente) promuovano la revisione degli statuti degli enti ed elenca a tal fine, delle "norme generali, regolatrici della materia", (denominate criteri dal c. 2) alle quali la revisione deve adeguare gli statuti. Una volta promossa la revisione, se questa non interviene entro il 30 giugno 2001, si applicano (con effetto dal 1° gennaio 2002) delle sanzioni che colpiscono direttamente gli organi dell'ente (scioglimento degli organi collegiali, eventuale nomina di un commissario straordinario).

Per comprendere la portata effettiva che avrebbe potuto avere l'applicazione dell'art. 13, occorre fare riferimento anche all'art. 14 c. 1 successivo dove si afferma che le disposizioni della legge 15 marzo 1975 n. 70 e le altre disposizioni di legge e regolamentari che disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento degli enti "continuano a trovare applicazione in quanto non siano derogate dalle norme statutarie di adeguamento alle disposizioni del presente decreto". In sostanza, a seguito della decisione favorevole all'applicazione del D.L.vo n. 419/1999 agli enti parco e il conseguente espletamento della procedura di revisione statutaria, sarebbe stato possibile attivare un vero e proprio meccanismo di delegificazione e, al contempo, di modificazione o abrogazione della preesistente legislazione di settore che, nell'applicazione pratica, per alcuni aspetti, ha creato non poche difficoltà.

Le norme generali elencate dall'art. 13 del D.L.vo n. 419/1999 - che possono distinguersi in base al loro oggetto in tre gruppi: norme relative agli organi decisionali dell'ente, quelle relativa all'organizzazione dell'ente, alla

sua gestione e funzionalità e quelle relative alla vigilanza – presentano, a volte, rispetto alle esigenze particolari e allo stesso modello istituzionale degli enti parco una distanza notevole che non ne consentiva un'automatica applicazione.

Di ciò si è reso consapevole lo stesso legislatore delegato che all'art. 13 c. 2, afferma che nella revisione "sono fatte salve le specifiche e motivate esigenze connesse alla natura e all'attività dei singoli enti", con ciò enunciando un criterio di flessibilità applicabile a tutte le "norme generali" elencate nell'art. 13 c. 1, il quale funziona come limite rispetto alla revisione statutaria e alla conseguente eventuale delegificazione prevista dall'art. 14¹⁴.

Tralasciando quei "criteri" che, essendo previsti a volte in norme generali, possono essere sempre inseriti nell'ordinamento degli enti parco attraverso una revisione statutaria¹⁵, corre l'obbligo di rilevare l'omessa

¹⁴ - Con riferimento ai Parchi nazionali non sembra che potessero trovare applicazione, almeno per quanto concerne i rappresentanti delle Comunità del parco, le norme relative alla composizione dell'organo collegiale di cui all'art. 13, c. 1 lettera b), atteso che una delle peculiarità della legge n. 394/1991 è quella di portare nel consiglio direttivo dell'ente i rappresentanti delle regioni e degli enti locali al fine di coinvolgerli nella gestione del parco ed in particolare nelle decisioni che riguardano direttamente l'assetto e l'utilizzo del proprio territorio. Tale intento, inoltre, è stato ulteriormente perfezionato dall'integrazione introdotta all'art. 9 della legge 394/1991 dall'art. 2 comma 24 della legge 9 dicembre 1998, n. 426 a seguito della quale decade immediatamente dall'incarico di membro del Consiglio direttivo dell'Ente parco il rappresentante della Regione, del Comune e della Provincia che a qualsiasi titolo sia cessato dalla carica ricoperta nell'ente di appartenenza.

Né sembra poi, che potesse riguardare gli enti parco l'ipotesi – prevista dall'art. 13 c. 1 lett. a) del D.L.vo n. 419/1999 – dell'eventuale attribuzione al Presidente, invece che all'organo collegiale, dei "poteri di programmazione, indirizzo e controllo strategico", atteso che il Consiglio dell'Ente parco per la sua composizione rappresentativa di interessi appare il naturale titolare dei suindicati poteri.

¹⁵ - Il riferimento è a una serie di innovazioni – previste nelle norme generali di cui all'art. 13 comma 1 – che costituiscono aspetti centrali e qualificanti delle riforme amministrative portate avanti negli anni 1990 e che sono dirette a rafforzare l'efficienza degli enti. Così è per l'introduzione di un sistema di controlli interni coerente con i principi fissati dal D.L.vo 30 luglio 1999, n. 286; per l'istituzione di un ufficio per le relazioni con il pubblico, secondo quanto previsto dall'art. 12 del D.L.vo 3 febbraio 1999, n. 29; per l'attribuzione – art. 13 comma 1 lett. e), del D.L.vo n. 419/1999 – al direttore dell'ente e ad altri eventuali dirigenti, "di poteri coerenti al principio di distinzione tra attività di indirizzo e attività di gestione, di cui al D.L.vo n. 29/1993 e successive modificazioni", nonché per la previsione della responsabilità dei predetti dirigenti.

considerazione di alcuni aspetti problematici della legislazione di settore che avrebbero potuto trovare idonea soluzione proprio mediante l'applicazione del D.L.vo 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.L.vo 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.

La 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.L.vo 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 ¹⁶ 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 lett. 1).

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

¹⁶ - 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.

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.

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 dalla legge n. 14/1978, che riserva la determinazione dei compensi "previsti" per i presidente 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 ancora una volta 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.L.vo 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 nell'ambito dell'ordinamento di settore una valenza ermeneutica generale che non può essere superata - come ha operato il Ministero dell'ambiente - attraverso la mera determinazione di un decreto ministeriale.

Né potrebbe ritenersi a tal fine valida la previsione della spettanza della indennità da parte di una norma statutaria la quale, essendo spirato il termine del 30 giugno 2001 previsto dall'art. del D.lgvo n. 419/1999, non può validamente modificare l'attuale ordinamento di settore che - come si è visto - è attestato sul principio della gratuità delle suindicate funzioni.

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, incombe sul Ministero vigilante l'onere di promuovere un intervento legislativo che dia fondamento giuridico alle suindicate erogazioni, che peraltro hanno avuto un'ulteriore espansione a favore dei componenti della Comunità del Parco.

13.- Altre problematiche comuni ai parchi: Attività di indirizzo amministrativo e attività di gestione. Creazione sportello unico. Incarichi professionali e di consulenza.

13.1 La norma cardine del D.L.vo n. 29/1993 in tema di rapporto tra indirizzo politico-amministrativo e gestione e amministrazione è l'art. 3 (oggi art. 4 del D.L.vo n. 165/2001). Raccogliendo una testuale indicazione della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 (art. 2, comma 1, lettera g) essa delinea una netta distinzione tra i due poli affidando agli organi di governo le funzioni di indirizzo politico-amministrativo attraverso anche la "definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali" (lettera b del c. 1), mentre i dirigenti provvedono, nel quadro degli indirizzi stabiliti e con responsabilità per i risultati, alla gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnino l'amministrazione verso l'esterno.

I dirigenti sono, quindi, indicati come i titolari "esclusivi" delle attività di amministrazione concreta quale che ne sia il regime giuridico (attività di diritto pubblico o attività di diritto privato) e quali che siano gli atti in cui l'amministrazione concreta si sostanzia (provvedimenti amministrativi, contratti, atti di spesa); eventuali atti di tale natura, ove adottati da organi di governo sarebbero illegittimi e quindi annullabili dal Giudice amministrativo.

Ciò premesso la norma che viene in rilievo per gli Enti parco è quella data dal quarto comma del citato art. 3 (introdotto dall'art. 3 del D.L.vo n. 80 del 1998), oggi quarto comma dell'art. 4 del D.L.vo 165/2001 che così dispone:

"Le amministrazioni pubbliche, i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato e attuazione e gestione dall'altro".

Detta disposizione va raccordata con gli articoli 13 e seguenti del titolo II, Cap. II del D.L.vo n. 29/1993, concernente la dirigenza, e con l'art.

27 bis (aggiunto dall'art. 17 del D.L.vo n. 80/1998), oggi art. 27 del D.L.vo n. 165/2001 che, per quanto qui interessa, prevede:

1. -Gli enti pubblici non economici nazionali si adeguano (ndr: ai principi dell'art. 4 e del Capo II), anche in deroga alle speciali disposizioni di legge che li disciplinano, adottando appositi regolamenti di organizzazione.
2. - Le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 trasmettono, entro due mesi dall'adozione, le deliberazioni, le disposizioni ed i provvedimenti adottati in attuazione del medesimo comma alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne cura la raccolta e la pubblicazione".

Dunque lo strumento indicato dal legislatore per approdare al nuovo assetto ordinamentale è, per quanto attiene agli Enti parco, un atto regolamentare di autorganizzazione, il quale, ove le esigenze di adattamento lo richiedano, può contenere disposizioni derogatorie delle specifiche legge n. 70 del 1975 e n. 394 del 1991, che disciplinano gli stessi.

Occorre, però, in merito rilevare che il Consiglio di Stato, IV Sez. con decisione n. 102 del 10/1/2002 ha testualmente chiarito che "La potestà regolamentare attribuita dall'art. 27 bis del D.L.vo n. 29 (Introdotta dal D.L.vo n. 80/1998) alle varie pubbliche amministrazioni per l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti ai principi di cui all'art. 3 citato, lungi dal poter essere utilizzata per delineare la ripartizione dei poteri in maniera difforme, può esplicarsi solo allo scopo di disciplinare finalità e modi di esercizio delle funzioni, essendo le relative titolarità già stabilite dalla fonte primaria e coperta da specifica riserva di legge (art. 3, comma 3 del D.L.vo n. 29/1993). Pertanto il disposto dell'art. 27 bis del D.L.vo n. 29/1993 deve essere letto nel senso che il potere regolamentare da esso previsto è riconosciuto (alle pubbliche amministrazioni: ndr.) unicamente nell'ambito organizzativo interno. Per altro verso, è da escludere che l'effettivo esercizio dei poteri di gestione da parte della dirigenza sia subordinato alla previa adozione di una disciplina regolamentare".

Ciò potrebbe indurre ad ipotizzare che la potestà provvedimentale (id est l'esercizio dei poteri di gestione) da parte dei direttori degli enti parco, compresa in essa l'adozione di autorizzazioni e nulla osta, rinvenga la sua fonte direttamente nella norma legislativa primaria da applicare anche senza il filtro dell'intervento regolamentare di cui all'art. 27 bis (oggi 27 del D.L.vo 165/2001) citato.

A tale ultimo complesso normativo spetterebbe, invece, il più limitato compito di disciplinare "finalità e modi di esercizio" della funzione di amministrazione attiva.

Conclusivamente gli elementi qualificanti del nuovo assetto ordinamentale più coerente con i principi che il Legislatore ha affermato, sarebbero per gli enti parco i seguenti:

- a) - agli organi di governo sono riservate solo ed esclusivamente gli atti di programmazione, gli atti di indirizzo amministrativo e di direttiva nonché di controllo sul raggiungimento degli obiettivi predeterminati;
- b) - ai direttori dei parchi è affidata l'amministrazione concreta acquisendo perciò una competenza propria ed esclusiva. All'organo di governo compete, quindi, la selezione degli interessi senza comunque vincolare le scelte amministrative, tecniche e finanziarie del direttore del Parco; a quest'ultimo spetta la realizzazione degli stessi, utilizzando gli strumenti tipici per la loro attuazione;
- c) - la responsabilità dei direttori di parco verso l'organo di governo è una responsabilità per i risultati di gestione e non più per i singoli atti, sottratti, in quanto tali, al controllo dell'organo di governo (salvo l'eccezione di cui appresso si dirà). Nel nuovo assetto gli atti del direttore del parco – che è figura collocata al vertice burocratico dell'Ente (art. 16 del D.L.vo 165/2001) – sono definitivi ed avverso gli stessi non è ammesso ricorso gerarchico al Consiglio direttivo o al Presidente;
- d) - il rapporto tra organi di governo e direttori dei parchi è fondato sul principio di direzione e non di gerarchia. Ne consegue che a tale modulo sono estranei i poteri tipici dell'istituto gerarchico (revoca,

riforma, avocazione, decisione sui ricorsi, ecc.) con un'unica eccezione costituita dal potere di annullamento degli atti direttoriali per soli motivi di legittimità (art. 14 D.L.vo n. 165/2001).

Passando ora dal delineato quadro normativo e procedimento ermeneutico al dato fattuale della sua applicazione è da rilevare che, nonostante l'impulso che abbia svolto in merito l'Autorità di vigilanza, non sembra, a quanto risulta dagli atti, che vi siano Enti-parco che - ad eccezione delle Foreste Casentinesi - abbiano emanato il suindicato regolamento di organizzazione che deve precisare gli spazi operativi delle distinte competenze del Direttore del parco e degli organi dell'Ente - parco già delineati dall'art. 4, 1° e 2° comma dell'art. 4 del D.L.vo n. 165/2001.

Siffatta esigenza è ancora più sentita per la Giunta esecutiva le cui funzioni trovano un limite inderogabile da un lato nelle competenze di alta direzione e di indirizzo diretto a definire obiettivi, programmi e priorità proprie del consiglio Direttivo e dall'altro nelle competenze esclusive proprie del Direttore del Parco.

Infatti la regolamentazione delle competenze a volte adottata in merito mediante deliberazione del Consiglio direttivo conferma la difficoltà di individuare specifiche attribuzioni di detto organo collegiale senza invadere gli spazi riservati per legge al Direttore del Parco.

Un'ultima notazione: il D.L.vo n. 80/1998 ha riformato l'art. 13 del D.L.vo n. 29/1993 che nella originaria versione assegnava alle pubbliche amministrazioni il termine di sei mesi per adeguare alle disposizioni del Capo II i propri ordinamenti; mentre l'art. 27 bis (oggi art. 27 del D.L.vo n. 165/2001) non prescrive di fatto alcun termine (ordinatorio o perentorio), né contempla sanzione alcuna per il ritardo o l'inottemperanza.

Ciò, ovviamente, non significa che gli Enti parco rimangano arbitri di scegliere se adeguarsi o meno ad un assetto ordinamentale che il Legislatore ha previsto con carattere di generalità e che vede nella separazione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione il nuovo criterio regolatore di fondo dei rapporti tra organi di governo delle amministrazioni e burocrazia. Ne segue un obbligo giuridico che grava sugli enti parco di

attivarsi ed un parallelo obbligo del Ministero dell'Ambiente di vigilare affinché il processo di riforma "de quo" non subisca ritardi ingiustificati ovvero dettati dall'esigenza di conservare posizioni e poteri di intervento corrispondenti ad un modello organizzativo che il Legislatore vuole superati.

Le considerazioni suesposte si sono rese necessarie perché l'applicazione pratica della suindicata distinzione fra atti di indirizzo amministrativo e atti di gestione ai fini di individuare distinte competenze tra il Direttore del Parco e gli organi dell'Ente non sempre è stato conforme al dettato normativo (vedi Ente Parco nazionale del Pollino e Ente Parco nazionale delle Foreste Casentinesi).

13.2- Un altro aspetto di interesse comune ai parchi concerne la creazione dello "sportello unico" - problema questo che si ricollega all'efficacia del piano del parco -.

Perché il piano "sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione" (art. 12, comma 7 legge 394/1991) è necessario, come già anticipato, che lo stesso assuma nel suo contesto, eventualmente rivedendole, le anzidette pianificazioni, attraverso un'azione di coprogettazione e di concertazione con le competenti istituzioni, coordinando i differenti interessi e finalità delle diverse autorità per temperare i conflitti di competenza e per risolvere in via preventiva questioni che poi di fatto rallentano e alle volte interrompono non solo i procedimenti amministrativi ma anche le procedure della programmazione della vita sociale e produttiva del Parco.

Se la suindicata finalità viene perseguita, è possibile creare uno sportello unico per il rilascio di concessioni, licenze, nulla osta per interventi da effettuare nel territorio del Parco alleggerendo in tal modo il peso delle procedure burocratiche, snellendo le stesse e consentendo una maggiore semplicità e linearità dell'iter amministrativo.

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

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

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

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

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

In linea di massima la Corte osserva che il ricorso a soggetti esterni è consentito solo nei casi contemplati dalla legge ¹⁷ e in presenza di eventi straordinari o casi di effettiva necessità e urgenza a cui non è possibile far fronte con la struttura burocratica esistente. Gli incarichi, poi, dovrebbero, una volta coperta la pianta organica, riguardare compiti ed attribuzioni non rientranti tra quelli tradizionali propri del personale e dell'organizzazione dell'Ente. Di qui l'esigenza di provvedere al completamento dell'organico, accelerando le procedure per l'indizione di pubblici concorsi e adottando le opportune iniziative necessarie a devolvere al personale dell'Ente lo svolgimento delle attività affidate a consulenti e professionisti esterni e dare così attuazione al principio che impone alla Pubblica Amministrazione il prevalente impiego di risorse proprie.

In particolare va, poi, evitato il ricorso a consulenze di carattere continuativo in materia giuridico-legale, limitandolo ai casi di effettiva necessità non altrimenti risolvibili con il personale a disposizione.

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

Diversamente operando si corre il rischio che si esca dallo schema dell'"amministrazione per ufficio o per organi" per imboccare quello dell'"amministrazione per consulenza", la qual cosa non è consentito dall'attuale ordinamento generale e di settore.

¹⁷ - L'autonomia di cui gode l'Ente nell'avvalersi di specifiche professionalità a fini istituzionali, è subordinata all'osservanza di precise condizioni normative ed è circoscritta entro rigorosi limiti temporali. Al riguardo l'art. 7, comma 6, del D.L.vo n. 29/1993 (come sostituito dall'art. 7, comma 6 del D.L.vo n. 165/2001) dispone che siano preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso delle collaborazioni fornite da "esperti di comprovata competenza". Il successivo art. 36, comma 4, vieta, inoltre, ove non sussistano concrete esigenze funzionali o vi sia la possibilità di farvi fronte con personale in servizio, la costituzione di rapporto di lavoro a tempo determinato per prestazioni superiori a tre mesi e, in ogni caso, configura la nullità di pieno diritto delle assunzioni, anche in forma di contratto d'opera, effettuate in violazione di detto divieto.

14. - La gestione dei singoli enti

MONTI SIBILLINI

Caratteristiche del Parco

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

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

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

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

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

sono divenute sempre più dipendenti da trasferimenti dall'esterno ad opera dello Stato (tra i quali - data la quota elevata di anziani - una parte rilevante è costituita da pensioni).

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

L'Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini fu istituito con D.P.R. 6 agosto 1993 rientrando in un progetto di salvaguardia ambientale previsto inizialmente con la legge finanziaria 11 marzo 1988 n. 67 la quale prevedeva l'istituzione di nuovi parchi nazionali.

L'Ente ha forma giuridica di ente autonomo di diritto pubblico ed è sottoposto - al pari degli altri enti parco - alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e l'attività gestionale è regolamentata dalla legge 6 dicembre 1991 n. 394 modificata dalla legge 4 dicembre 1998 n. 426, le quali dettano i principi fondamentali per la istituzione e gestione delle aree protette per promuovere la loro conservazione e per valorizzare il patrimonio naturale del paese. Lo statuto è stato approvato dal Consiglio direttivo con delibera n. 111 del 21/08/1997 ed il Ministero dell'ambiente lo ha adottato con decreto del 17/12/1997.

Per quanto concerne gli altri adempimenti istituzionali previsti dalle sopra citate leggi si comunica che il piano del parco, per la cui realizzazione l'Ente si è avvalso di consulenti esterni collegati con uffici regionali e con un proprio ufficio, è stato approvato dal Consiglio direttivo in data 18/11/2002, mentre il Piano Pluriennale Economico e Sociale è stato deliberato dalla Comunità in data 17/11/2000 e inviato alla Regione competente per la definitiva approvazione in data 9 agosto 2001.

Il regolamento del Parco, per il quale è stato previsto il ricorso a consulenza esterna, è in corso di stesura.

Per evitare che la mancata adozione degli strumenti gestionali potesse in qualche modo limitare l'attività istituzionale, l'Ente si è dotato di una prima normativa che ha riguardato l'indennizzo ai privati dei danni