

manufatti, lo svolgimento delle attività economiche ammesse, il soggiorno e la circolazione del pubblico, curando anche gli aspetti dell'accessibilità per i disabili, lo svolgimento delle attività sportive, ricreative e di ricerca.

Il Regolamento deve essere adottato dall'ente contestualmente al Piano del parco, e comunque non oltre sei mesi dall'approvazione del medesimo. Esso è approvato dal Ministro dell'ambiente, previo parere degli enti locali interessati, e comunque d'intesa con le regioni interessate.

Con deliberazione n. 40 dell'11.7.2003 il Consiglio direttivo del PNALM ha approvato una prima volta il Regolamento, nella considerazione che, pur non essendo ancora stato adottato il Piano del parco, le sue norme di attuazione erano già state elaborate e prese in considerazione nella redazione del Regolamento stesso e che, trattandosi in ogni caso di norme generali ed astratte, esse possono prescindere dai riferimenti cartografici del Piano.

Nell'esercizio del suo potere generale di vigilanza sugli atti, con nota del 14.1.2004 il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha dichiarato la predetta delibera improduttiva di effetti giuridici, in quanto, correttamente interpretando le sopra indicate disposizioni legislative, ha ritenuto che il Regolamento del parco, quale strumento accessorio, non può essere adottato prescindendo dalla contestuale o preventiva adozione del Piano del parco, che è lo strumento di pianificazione principale del territorio.

Con la delibera n. 13 dell'8.3.2006 il Consiglio Direttivo, ritenendo ormai soddisfatta la condizione della contestualità nell'approvazione dei due strumenti di pianificazione, ha approvato il Regolamento del parco, che è stato trasmesso al Ministero dell'Ambiente ed agli enti locali interessati, per il prescritto parere. Successivamente esso sarà trasmesso alle Regioni, per il raggiungimento delle intese, ai fini della definitiva approvazione da parte del Ministro.

Piano pluriennale economico-sociale

Contestualmente al Piano del parco e in modo interattivo, attraverso cioè reciproche consultazioni, gli organi dell'ente, in particolare il Consiglio Direttivo e la Comunità del parco, devono adottare un altro atto di programmazione, il Piano pluriennale economico-sociale (P.P.E.S), che assolve la funzione di promuovere le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività residenti nel territorio del parco e nei territori adiacenti (artt. 11 bis e 14 della legge).

Il PPES, 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.

Anche il Piano economico-sociale non risulta ancora adottato dal PNALM essendo collegata la sua predisposizione a quella propedeutica del Piano del parco.

Allo stato attuale, secondo quanto comunicato dall'Ente, esiste un preliminare del Piano economico sociale elaborato da un professionista esterno, nell'ambito di un progetto cofinanziato nel 2001 dal Ministero dell'Ambiente.

Come già riferito nella precedente relazione, gli atti di programmazione introdotti dalla legge-quadro si presentano con un forte grado di complessità. Ciò vale in particolare per il Piano del parco, non solo in riferimento ai contenuti, in quanto essendo uno strumento di gestione dell'area protetta non può limitarsi a disciplinare l'uso del territorio, 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", ma anche con riguardo al modulo procedimentale adottato.

Esso si dimostra infatti lento sul piano attuativo, per i lunghi tempi impiegati nelle varie sedi di concertazione e confronto delle posizioni degli enti istituzionali coinvolti e delle comunità locali interessate, al fine della condivisione delle scelte operate.

Inoltre la individuazione delle quattro tipologie di zone, ciascuna caratterizzata da un diverso grado di protezione, deve necessariamente misurarsi con la preesistente pianificazione territoriale.

Le predette considerazioni, se aiutano a comprendere le ragioni del notevolissimo ritardo verificatosi nell'adozione dei Piani, non giustificano tuttavia pienamente la circostanza che ancora oggi, a distanza di quasi quindici anni dall'emanazione della legge-quadro, il Parco nazionale d'Abruzzo, del Lazio e del Molise, pur essendo preesistente alla legge stessa - è anzi, dopo il Gran Paradiso, il parco più antico d'Italia -, non si sia dotato degli strumenti di pianificazione essenziali per la realizzazione piena e lo sviluppo delle proprie attività, secondo la normativa vigente.

In riferimento poi in particolare al Piano del parco, rispetto al quale gli altri atti di programmazione si presentano con carattere di contestuale consequenzialità, si osserva che il Ministro vigilante non ha finora esercitato i poteri sostitutivi conferitigli dalla legge.

2.3 Altro strumento normativo concernente il funzionamento dell'ente è stato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 26.11.1993, emanato in applicazione dell' art.35 della legge-quadro, in base al quale la disciplina del parco doveva essere adeguata ai principi della legge stessa, tenendo conto delle attuali esigenze con particolare riguardo alla funzionalità delle sedi e alla sorveglianza.

Esso ha recepito i principi della legge-quadro sulle aree protette in ordine agli organi dell'ente parco (Presidente, Consiglio direttivo, Giunta esecutiva, Collegio dei revisori dei conti, Comunità del parco), alla loro nomina, alla loro competenza, all'adozione degli strumenti di programmazione (artt. 2, 3, 4).

Per quanto attiene alla gestione del personale, sono stati fatti salvi i rapporti di lavoro dei dipendenti di ruolo esistenti alla data di entrata in vigore dello stesso decreto di adeguamento (art.6) e non invece a quella della L. 394/91, come prescritto dal citato art.35.

La sorveglianza sul territorio del parco è stata affidata al Corpo forestale dello Stato, come stabilito dall'art. 21 della legge, nonché alle Guardie del parco alle dirette dipendenze dell'ente (art. 7).

In contrasto con il principio della territorialità della sede dell'ente parco, sancito dall'art.9, c. 1, della legge-quadro, il D.P.C.M. in argomento, nella sua versione originaria, confermando la dislocazione di cui alla legge istitutiva ed al successivo D.P.R. 535/1951, stabiliva che il Parco nazionale d'Abruzzo avesse la propria sede in Roma ed un ufficio operativo centrale in Pescasseroli (art.1).

Con il successivo Decreto del Ministro dell'Ambiente in data 2.10.1998, tenuto conto dell'annullamento del predetto decreto presidenziale da parte del Consiglio di Stato, nella parte in cui stabiliva in Roma la sede del Parco, e ad integrazione del medesimo, si è statuito che al momento dell' approvazione dello Statuto avrebbe dovuto definirsi l'ubicazione della sede legale ed amministrativa dell'ente, da collocarsi comunque all'interno del territorio del parco, e che l'ente stesso avrebbe potuto dotarsi di una sede di rappresentanza in Roma, per le esigenze connesse ai rapporti con gli organi scientifici, istituzionali, parlamentari ed internazionali.

In via transitoria, in attesa cioè dell'approvazione dello Statuto, lo stesso decreto ha statuito che l'Ente avesse sede legale ed amministrativa nel comune di Pescasseroli ed un ufficio di rappresentanza in Roma.

La questione della sede legale ed amministrativa dell'Ente è stata definitivamente risolta con lo Statuto, di cui al successivo paragrafo.

3. La disciplina statutaria e regolamentare

3.1 Per quanto concerne gli aspetti ordinamentali e strutturali dell'ente, va segnalato che anche per l'adozione dello Statuto, previsto dall'art. 9, c. 8/bis, della L. 394/91 e dall'art. 4 del D.P.C.M del 26.11.1993, di adeguamento ai principi della legge stessa, si sono registrati notevolissimi ritardi.

Infatti, revocando una precedente stesura adottata il 7.3.2002, con Del. n. 5/2005 il Consiglio Direttivo ha predisposto uno schema del testo di Statuto, sulla base di un modello statutario tipo elaborato dal Ministero vigilante. Detto schema preliminare è stato inviato alla Comunità del parco per il prescritto parere, nonché sottoposto alla verifica di legittimità da parte del Ministero dell'Ambiente, secondo le procedure di cui all'art. 9, c. 8/bis, sopra menzionato.

Tenuto conto del parere espresso della Comunità del parco (seduta dell'11.5.2005) e condividendo in parte le osservazioni pervenute dal Ministero (nota del 7.6.2005), lo Statuto dell'Ente è stato infine deliberato dal Consiglio Direttivo con la delibera n. 30 dell'8 agosto 2005 e modificato con la delibera n. 27 del 21.12.2005.

Non risulta allo stato attuale che, previo esame delle controdeduzioni formulate dal Consiglio direttivo alle proprie osservazioni, il Ministro dell' Ambiente e della Tutela del territorio abbia emanato il decreto, con cui lo Statuto deve essere adottato, secondo la procedura di legge.

Quanto ai contenuti del documento, le disposizioni statutarie adottate si rivelano in linea di massima conformi ai principi fondamentali dettati dalla L. 394/91 ed alle norme di adeguamento di cui al citato D.P.C.M. del 1993.

Nella precedente relazione era stato segnalato il problema della difformità dell'assetto organizzativo dell'ente, avente la sede legale in Roma, rispetto alla sopravvenuta disciplina normativa sulla localizzazione delle sedi.

Infatti, ai sensi dell'art. 9, c. 1° della citata legge-quadro, l'ente parco deve avere sede amministrativa e legale all'interno del proprio territorio; si tratta di una prescrizione evidentemente finalizzata a valorizzare lo stretto legame che l'Amministrazione dell'ente deve avere con l'arpa protetta.

In parte confermando le disposizioni transitorie di cui al D.M. del 2.10.1998, citato nel precedente paragrafo, le norme statutarie (art.1, c. 2) hanno previsto che l'Ente ha sede legale ed amministrativa in Pescasseroli e che il Consiglio direttivo ha

facoltà di istituire uffici periferici nel territorio del parco e un ufficio di rappresentanza in Roma per le esigenze connesse ai rapporti con gli organi istituzionali³.

Fermo restando che lo Statuto non è stato ancora formalmente adottato con decreto ministeriale e che il testo all'esame non è dunque quello definitivo, si segnalano comunque, quali punti di scostamento dalle disposizioni di legge in generale e da quelle che disciplinano nello specifico l'organizzazione e il funzionamento degli enti parco:

- l'art. 11, c. 1, nella parte in cui esclude che il Presidente possa essere confermato, dopo la scadenza del mandato, per più di una volta *consecutivamente*, introducendo in tal modo una deroga al generale criterio della possibilità di una sola conferma, sancito indistintamente per tutti gli organi dell'ente parco dall'allora vigente art. 9, c. 12, della L. 394/91⁴, in linea con quanto stabilito per gli enti pubblici in generale dall'art. 32, c. 1, della L. 70/1975;
- l'art. 28, c. 1, che, nell'attribuire l'indennità di carica e i gettoni di presenza al Presidente ed ai componenti degli altri organi dell'ente, nella misura stabilita dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, deroga al principio della gratuità delle cariche stabilito per il Presidente e per l'organo deliberativo (Consiglio di amministrazione) dall'art. 2, c. 2, del D.P.R. n. 535/1951;
- gli artt. 28, c. 4, e 42, c. 2, che ripropongono la possibilità da parte del Consiglio Direttivo di conferire l'esame delle domande di nulla-osta ad un Comitato appositamente costituito; l'eventuale costituzione del Comitato, invero tuttora prevista dall'art. 13, c. 3, della legge-quadro, si pone in contrasto con la normativa sopravvenuta di cui al D.Lgs n. 165/2001, che sancisce la separazione tra l'attività di direzione e quella di gestione amministrativa, in quanto attribuisce ad un organismo di emanazione consiliare poteri istruttori che possono tradursi in una interferenza sull'attività del Direttore, competente a rilasciare o negare i nulla-osta;
- l'art. 38, che nello stabilire che il controllo di gestione è *esercitato direttamente o indirettamente dalla Direzione dell'Ente*, potrebbe non garantire una sostanziale diversificazione tra il soggetto o la struttura titolare del controllo ed i soggetti, i dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata, nei cui confronti il

³ In applicazione di questa disposizione il PNALM ha mantenuto un ufficio di rappresentanza in Roma, dislocato presso il "Parco regionale dell'Appia Antica", senza oneri finanziari per l'Ente.

⁴ Il c. 12 dell'art. 9 della L. 394/1991 è stato sostituito dall'art. 11-quaterdecies, c. 8, della L. 248/2005, che ha eliminato la previsione della possibilità di una sola conferma.

controllore deve rispondere e svolgere funzione di supporto, così come è prescritto dal D.Lgs. 30.7.1999, n. 286, ed in particolare dagli artt.1, e 4.

Si segnala infine che oltre all'organizzazione interna ed al funzionamento degli organi, lo Statuto non ha disciplinato le forme di partecipazione popolare, secondo quanto prescritto dalla legge.

3.2 Tra le fonti normative regolamentari adottate di recente dall'ente è da menzionare il "Regolamento di Amministrazione e contabilità", di cui all'art. 2 del D.P.R. 27.2.2003, n. 97, approvato definitivamente con la delibera consiliare n. 36 del 25.11.2004, in cui si è tenuto conto dei rilievi in più riprese formulati dal Ministero dell'Economia.

Sulla base del parere favorevole espresso dal MEF, il provvedimento ha riportato l'approvazione del Ministero vigilante, in data 11.2.2005. Nella sostanza risulta dunque rispettata la disposizione dell'art. 9, c. 10, della legge-quadro che stabilisce che il regolamento di contabilità degli enti parco sia approvato dal Ministro del tesoro di concerto con il Ministro dell'ambiente.

Per la adozione dei bilanci e l'utilizzo dei nuovi modelli contabili il su indicato Regolamento è operativo a decorrere dall'esercizio finanziario 2004. Per gli anni oggetto del presente referto la gestione finanziaria e contabile dell'Ente è soggetta all'applicazione del D.P.R. n. 696/1979.

Con la delibera n. 29 del 22.5.2003 è stato approvato il "Regolamento di organizzazione", nel quale ai sensi dell'art. 27 del D.Lgs 165/2001 l'ordinamento dell'Ente è stato adeguato ai principi contenuti nel decreto ed in particolare al principio, sancito nell'art. 4, della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, spettanti agli organi dell'Ente stesso, e le attività di attuazione e gestione amministrativa, da attribuire in via esclusiva alla Dirigenza.

L'art. 5 del predetto regolamento, nel recepire la disciplina di cui all'art. 19, c. 6, del citato decreto legislativo sul conferimento di incarichi dirigenziali, stabilisce che non trovano applicazione i limiti percentuali della dotazione organica (10% ovvero 8%) nello stesso stabiliti.

La Corte non ritiene che a termini del citato art. 27 l'Ente possa con la norma regolamentare di adeguamento disporre una generale ed indiscriminata disapplicazione del principio, contenuto nel citato art. 19, c. 6, della riserva al personale interno dei posti di dirigente, garantita attraverso la limitazione

percentuale di quelli conferibili all'esterno (vedasi al riguardo la Determinazione della Sezione controllo Enti n. 48 del 4 luglio 2006).

Non risulta che il predetto Regolamento sia stato pubblicato a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come prescritto dal richiamato art. 27, c. 2.

In precedenza la struttura amministrativa dell'ente era disciplinata dal "Regolamento organico del personale e ordinamento dei servizi", approvato con D.P.C.M. 29.11.1982.

4. L'attività di controllo interno

4.1 Tra gli organi dell'ente parco l'art. 9 della legge-quadro sulle aree protette, come del resto era previsto nel precedente ordinamento, annovera il Collegio dei revisori dei conti, cui sono affidati compiti di riscontro contabile sugli atti secondo le norme di contabilità dello Stato e sulla base del regolamento di contabilità.

Alla luce della normativa introdotta con il citato D.Lgs 286/1999, il Collegio dei revisori dei conti esercita il controllo di regolarità amministrativa e contabile, di cui all'art. 1, c. 1, lettera a), al fine di garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

Nel periodo in riferimento il Collegio dei revisori dei conti dell'ente Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise si è riunito in media sette volte l'anno, con la presenza costante dei suoi componenti in quasi tutte le sedute.

In concreto, durante il periodo in esame, l'attività di detto organo di revisione è stata improntata a fornire all'Ente le indicazioni e i suggerimenti necessari per la corretta gestione sotto i profili della legalità amministrativa e della rispondenza ai canoni gius-contabilistici.

La gestione nel periodo in esame, in particolare per i primi due anni, ha formato oggetto di reiterati rilievi da parte dell'organo di controllo interno in ordine alla regolarità della gestione con particolare riguardo al settore del personale, all'affidamento di incarichi, e ad altri settori in ordine ai quali, peraltro, è mancato un comportamento dell'ente conforme alle indicazioni, osservazioni e sollecitazioni di volta in volta espressi dal predetto organo.

Non poche volte detti rilievi sono stati apertamente contestati dall'Ente adducendo motivazioni non sorrette da giuridico fondamento; altre volte sono stati ignorati assumendo comportamenti non conformi alle osservazioni e alle sollecitazioni di volta in volta espresse dal Collegio dei Revisori.

Tra le principali osservazioni formulate da detto organo si segnalano quelle relative alle seguenti questioni:

- eccessivo ricorso, come per il passato, a prestazioni professionali nonché a rapporti di lavoro a convenzione;
- conferimento come per il passato di mansioni superiori ad alcuni impiegati e conseguente erogazione dei relativi compensi;
- inquadramento degli stessi, in attuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto enti pubblici non economici relativo al quadriennio 1998 – 2001, ad una posizione economica più elevata rispetto a quella prevista dal

contratto in sede di primo inquadramento, e ciò senza l'osservanza dei criteri e delle procedure stabiliti dalla detta normativa convenzionale;

- omessa adozione di formali provvedimenti di impegno;
- assunzione di impegni di spesa contestualmente alla liquidazione;
- pagamenti effettuati in assenza del provvedimento di liquidazione della spesa;
- parziale e ritardata adesione alle richieste del Collegio di trasmettere copia di tutte le deliberazioni del Consiglio Direttivo, delle decisioni presidenziali e dei provvedimenti adottati dal direttore generale direttamente o su delega;
- omessa adozione di provvedimenti relativi alla pianta organica dell'Ente;
- imputazione su capitoli di spese non aderenti alla loro intestazione.

Ai suindicati rilievi sono da aggiungere molteplici osservazioni dalle quali deriva un quadro – come per il passato – di persistenti irregolarità in cui ha versato la gestione dell'Ente, dovute a ritardi, omissioni, inosservanza di norme, distorta interpretazione di disposizioni.

Con riferimento all'attività svolta dal Collegio dei Revisori – che giova ricordare costituisce per espressa previsione normativa specifico oggetto di valutazione da parte della Corte dei conti – la Sezione condivide l'azione svolta da detto organo, in un ambiente peraltro particolarmente difficile, nel ricondurre la gestione dell'Ente nei canoni di correttezza amministrativa e regolarità contabile.

Nella fase poi della gestione commissariale, di cui al paragrafo 10, che ha affiancato l'amministrazione da parte degli organi dell'Ente negli anni 2003 e successivi, l'organo di revisione ha in più occasioni fornito la propria collaborazione nella ricerca di soluzioni alle complesse problematiche nascenti dalla sistemazione della disastrosa contabilità dell'Ente.

4.2. Per quanto riguarda le altre tipologie di controllo interno, in particolare per il controllo di gestione previsto dall'art. 1, c. 1, lettera b) del D.Lgs. 286/1999, finalizzato a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, le disposizioni statutarie (art.38), hanno previsto che esso sia esercitato *in forma diretta o indiretta* dalla stessa Direzione dell'Ente. Come riferito nel precedente paragrafo 3.1, detta norma non è in linea con il criterio di distinzione che nel sistema dei controlli delineato dal decreto legislativo dovrebbe sussistere tra le strutture di controllo, da un lato, e i soggetti di riferimento, dall'altro, posti al vertice delle unità organizzative.

Pur tenendo conto delle difficoltà applicative che possono derivare dall'adattamento del sistema generale dei controlli interni di cui al citato D.Lgs. 286 alle peculiarità dei modelli organizzativi e delle dimensioni dei vari enti, o in altri casi dalla scarsità delle risorse umane e finanziarie disponibili, ritiene comunque la Corte che l'Ente debba ricercare formule di composizione dell'organo di controllo interno sulla gestione che garantiscano un corretto ed obiettivo esercizio della funzione.

Per la valutazione della dirigenza ed il controllo strategico, altre espressioni del controllo interno previste dal D.Lgs 286/1999, lo Statuto (art. 39) ed il Regolamento di organizzazione (art. 10) statuiscono che essi siano svolti da un Nucleo di valutazione, composto da tre membri esterni, nominati dal Presidente su designazione del Consiglio o della Giunta, tra esperti di statistica, management, tecniche di organizzazione, gestione del personale, pubblica amministrazione. La durata dell'organo coincide con quella del mandato presidenziale.

Esso risponde esclusivamente al Presidente e al Consiglio direttivo per quanto concerne la valutazione del Direttore e al Direttore stesso per la valutazione dei dirigenti. Ai componenti il Nucleo sono corrisposti gli stessi compensi previsti per i Revisori dei conti.

In applicazione della predetta normativa regolamentare, con la delibera n. 8 del 22.9.2005 il Consiglio ha proceduto alla nomina dei componenti il Nucleo di valutazione.

Non risulta fino alla data odierna che siano stati elaborati documenti di referto o altri atti di controllo valutativi della dirigenza.

A distanza dunque di circa sette anni dalla emanazione D.Lgs 286/1999, il nuovo ordinamento dei controlli interni stenta ancora nel PNALM ad essere effettivamente realizzato.

5. Organi

5.1 In base alla legge-quadro ed al citato D.P.C.M. 26.11.1993, di adeguamento dell'ordinamento del Parco ai principi della stessa, gli organi dell'Ente sono il Presidente, il Consiglio Direttivo, la Giunta Esecutiva, la Comunità del parco, il Collegio dei Revisori. Le attribuzioni, la composizione, le procedure per la nomina degli organi sono disciplinate dagli artt. 9 e 10 di detta legge.

Gli organi dell'Ente durano in carica cinque anni. Attualmente, il c. 12 dell'art. 9 della L. 394/1991, è stato sostituito con l'art. 11 quaterdecies, c. 8, della L. 2.12.2005, n. 248, che ha soppresso la originaria previsione normativa, per cui i membri degli organi degli enti parco potevano essere confermati una sola volta.

La fattispecie, ad avviso di questa Corte, ricade dunque nell'ambito di applicazione dell' art. 32, c. 1, della L. 70/1975, valevole in generale per gli enti pubblici, che consente una sola conferma dei componenti dell'organo di amministrazione. Ciò, in attuazione del principio della necessaria, naturale scadenza degli organi al termine della loro durata, cui può derogarsi soltanto per effetto di una esplicita previsione normativa.

Nel periodo 2000-2003, oggetto di referto, il Consiglio Direttivo inizialmente in carica è venuto a scadere il 19.2.2000. Soltanto con il D.M in data 26.1.2001 si è provveduto al rinnovo delle cariche dei consiglieri, per un altro quinquennio a decorrere da questa data, realizzandosi in tal modo uno iato di circa un anno nell'esercizio delle funzioni.

Durante detto mandato alcuni dei consiglieri inizialmente nominati sono stati sostituiti; non si è invece dato corso alle nuove nomine a seguito della decadenza di due componenti, avvenuta dal 26.6.2004 a norma dell'art. 9, c. 5, della legge-quadro, in quanto designati in rappresentanza della Comunità del parco in qualità di sindaci e decaduti da tale carica. Da questa data pertanto il Consiglio Direttivo, tenuto anche conto delle precedenti dimissioni dalla carica di uno dei consiglieri, nominato dirigente dell'Ente, come più ampiamente esposto nel successivo paragrafo, ha operato con nove componenti, in luogo di dodici.

Attualmente, considerato anche il periodo di proroga consentito dall'art. 3, c. 1, del D.L. 16.5.1994, n. 293, convertito con la L. 15.7.1994, n. 444, concernente "Disciplina della proroga degli organi amministrativi", il Consiglio Direttivo del PNALM è interamente decaduto dall'11.3.2006.

In violazione dell'art. 2 della predetta legge, i nuovi componenti del Consiglio Direttivo non sono stati, dunque, nominati entro il termine di durata dell'organo, né entro il tempo della proroga.

A far data dal 12.3.2006, per sopperire agli organi amministrativi mancanti – anche il Presidente era infatti scaduto - e per il tempo necessario al raggiungimento delle intese, con decreto del Ministro dell'Ambiente del 15.3.2006 è stato nominato per la durata di trenta giorni un Commissario Straordinario, nella persona del funzionario che aveva svolto le funzioni di Commissario ad acta. L'incarico è stato poi confermato fino all'11.6.2006.

Con decreto ministeriale del 12.6.2006, è stato nominato un nuovo Commissario Straordinario a far tempo da questa data sino al 31.7. 2006.

Il Presidente, con l'intesa delle regioni e previo parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari, era stato nominato con decreto del 10.2.1995 ed era venuto a scadere nel febbraio 2000. Dopo un breve periodo di "prorogatio", con D.M. del 18.4.2000 l'incarico gli è stato rinnovato per altri cinque anni. Il secondo mandato, considerato anche il periodo di proroga, è venuto definitivamente a scadere il 2.6.2005 e da questa data le funzioni presidenziali sono state svolte dal Vice Presidente, eletto dal Consiglio direttivo.

In violazione della su riferita normativa della L. 444/1994, in base alla quale gli organi devono essere ricostituiti entro il termine della loro scadenza o al massimo entro il periodo di proroga, per diversi mesi dunque, fino alla nomina del Commissario Straordinario, l'Ente è rimasto privo dell'organo rappresentativo di vertice, le cui funzioni sono state svolte in via di supplenza.

Si ritiene al riguardo di affermare ancora una volta il potere-dovere dell'Amministrazione vigilante, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, di provvedere con la necessaria tempestività alla ricostituzione degli organi di amministrazione dell'Ente.

Con il su riferito decreto in data 12.6.2006, nelle more della definizione delle intese istituzionali con le Regioni interessate per la nomina del Presidente, è stato nominato il Commissario Straordinario fino al 31.7.2006.

Con deliberazione del 7.3.2002 il Consiglio Direttivo ha nominato al suo interno la Giunta esecutiva, composta da 5 membri come da previsione normativa.

In conformità all'art. 10 della L. 394/91, in data 8 luglio 2001 è stata istituita la Comunità del Parco, formata dai Presidenti delle Regioni Abruzzo, Lazio e Molise,

dai Presidenti delle Province di L'Aquila, Isernia e Frosinone, dai sindaci dei 24 comuni e dai Presidenti delle sei comunità montane, nei cui territori sono ricomprese anche parzialmente le aree del Parco.

5.2 Considerazioni a parte merita la posizione del Direttore, che non è un organo dell'ente, ma la struttura di vertice della sua organizzazione amministrativa.

Con delibera del Consiglio direttivo n. 29 del 31.10.2001 il Direttore pro-tempore, in carica dal lontano 1969, veniva confermato nelle funzioni di Direttore generale dell'Ente a norma dell'art. 6 del D.P.C.M. 26.11.1993, in cui era statuito che il personale di ruolo dell'Ente in servizio alla data di entrata in vigore del provvedimento restava confermato nel ruolo e nelle funzioni. Veniva altresì approvato lo schema del relativo contratto, di durata quinquennale rinnovabile, che sarebbe stato stipulato dal Presidente.

Il predetto contratto non veniva più perfezionato, in quanto con successiva delibera n. 69 del 2.3.2002, previa revoca della precedente, il Consiglio, accertata la grave situazione debitoria venutasi a creare negli anni, visti i rilievi formulati da questa Corte dei conti in ordine al preoccupante disordine amministrativo ed alle condizioni di diffusa illegalità in cui l'Ente versava, considerato che era venuta meno irreparabilmente la fiducia che deve contraddistinguere il rapporto tra l'Ente e la persona del suo Direttore, statuiva di non dar corso alla stipula del contratto stesso per il conferimento dell'incarico e dichiarava conseguentemente cessata ad ogni effetto la funzione fino allora espletata dal Direttore in carica.

Con la delibera n. 1 del 29.3.2002 la Giunta esecutiva, considerato che l'Ente era venuto a trovarsi sprovvisto della figura del Direttore, tenuto conto della delicata e "drammatica" situazione in cui lo stesso versava relativamente agli aspetti organizzativi, funzionali e contabili e che era necessario garantire il coordinamento e la gestione dei servizi, valutava ai fini di un futuro conferimento di incarico di Direttore il curriculum e la posizione di uno dei componenti del Consiglio stesso, che aveva seguito i problemi dell'organizzazione dei servizi e del personale su delega presidenziale. Richiedeva a tal fine autorizzazione all'Ente pubblico presso cui il soggetto già svolgeva mansioni dirigenziali (Azienda U.S.L. n. 1 Regione Abruzzo).

La procedura veniva portata a compimento con la delibera n. 80 del 26.4.2002, in cui il Consiglio, previa ratifica del precedente provvedimento della Giunta n. 1/2002, conferiva temporaneamente al sopra detto funzionario l'incarico

di Dirigente dell'Ente, a norma dell'art. 19, c. 6, del D.Lgs 30.3.2001, n. 165, a copertura del posto d'organico di dirigente prevista dal Regolamento organico e con la qualifica di "responsabile dei settori amministrativo istituzionali" .

Contestualmente gli conferiva le funzioni di Direttore dell'Ente, con le attribuzioni previste dalla L. 394/91 e le funzioni e responsabilità previste dal D.Lgs 165/2001. L'incarico, di cui venivano stabiliti gli obiettivi da realizzare, durava sei mesi e comunque fino alla nomina del Direttore dell'Ente da effettuarsi secondo le procedure della L. 394/91, come integrata dalla L. 426/98. Alla delibera faceva seguito la stipula da parte del Presidente del relativo contratto, secondo lo schema approvato, in cui si precisava che l'incaricato avrebbe operato secondo la normativa contrattuale dei dirigenti di seconda fascia di cui all'art. 23 del D.lgs 165/2001 e che il trattamento economico era quello previsto dal CCNL.

Alla scadenza dell'incarico semestrale veniva adottata una prima delibera consiliare (23.10.2002), con cui si provvedeva al rinnovo per tre anni di entrambi gli incarichi conferiti, ed una seconda (11.12.2002), che prevedeva una durata triennale per l'incarico dirigenziale e semestrale per quello di Direttore; dette delibere risultano essere state rispettivamente sospesa ed annullata dal Ministero vigilante.

Con la delibera n. 51 del 15.9.2003 il Consiglio direttivo ha conferito al soggetto officiato un nuovo incarico di dirigente dell'Ente per la durata di cinque anni, ai sensi del combinato disposto degli artt. 19, c. 6, del D.Lgs. 165/2001, come modificato dalla L. 145/2002, e 5 del Regolamento di organizzazione PNALM⁵, specificando gli obiettivi assegnatigli e dando mandato al Presidente per la stipulazione del relativo contratto.

Nella determinazione del trattamento economico accessorio è stato chiarito che, mancando attualmente il Direttore generale, il Dirigente nominato lo sostituisce nel complesso delle sue funzioni come previsto dall'art. 4, c. 3, del Regolamento di organizzazione⁶. Non risulta se detta delibera sia stata approvata dal Ministero vigilante.

In data 1.9.2004 tra il Presidente pro-tempore ed il soggetto incaricato è stato infine stipulato il contratto individuale, con cui è stato conferito l'incarico dirigenziale in argomento, della durata di cinque anni a decorrere dalla data del contratto stesso, con fissazione degli obiettivi da conseguire e determinazione

⁵ L'art. 5 del regolamento di organizzazione del PNALM, adottato con la delibera consiliare n. 29 del 22.5.2003 in attuazione dell'art.27 del D.Lgs n. 165/2001, recepisce integralmente i criteri stabiliti nell'art. 19, c. 6, del decreto stesso per l'attribuzione a soggetti esterni degli incarichi dirigenziali, salvo che per la non applicazione dei limiti percentuali (8% della dotazione organica) ivi fissati. Esso inoltre statuisce che l'incarico viene conferito dal presidente dell'Ente su deliberazione del Consiglio Direttivo.

⁶ L'art. 4, c. 3, del regolamento recita: "Il dirigente coadiuva il Direttore coordinando le attività tecnico amministrative dell'Ente e lo sostituisce in tutti i casi di assenza (inclusa l'ipotesi in cui la carica di direttore sia temporaneamente vacante) o temporaneo impedimento.

specifico del trattamento economico, la cui componente accessoria (indennità di posizione) è correlata, nella misura e nella durata, allo svolgimento delle funzioni sostitutive di quelle del Direttore.

Concludendo sul punto e considerate le statuizioni che si sono succedute nel tempo, si rileva che allo stato attuale nel PNALM il posto del Direttore non risulta coperto e le funzioni che gli competono vengono svolte in via di sostituzione da un Dirigente esterno, nominato a norma dell'art. 19, c. 6, del D.Lgs. 165/2001.

Considerata la delicatezza delle attività svolte dal Direttore e l'importante ruolo di "cerniera" che nell'ordinamento gli viene attribuito tra le funzioni di programmazione e direzione svolte dagli organi dell'Ente stesso e le attività di gestione poste in essere dall'apparato amministrativo, che a dette direttive deve dare concreta esecuzione, si richiama l'attenzione dell'Ente e dello stesso Ministero vigilante sulla necessità che venga al più presto avviata la procedura per il conferimento dell'incarico di Direttore, secondo la normativa di cui all'art. 9, c. 11, della L. 394/1991, come modificato ed integrato dall'art. 2, c. 25 e 26, della L. 426/1998⁷.

Oltretutto nessun impedimento alla nomina del Direttore secondo le procedure di legge può più derivare dalla considerazione, emergente nelle premesse della delibera n. 51/2003, che le procedure concorsuali per l'immissione nell'albo dei Direttori di parco erano ancora in fase di espletamento.

Infatti, dopo un lungo e complesso periodo di gestazione⁸, con D.M. 9.2.2004, pubblicato nella G.U. n. 74 del 29.3.2004, è stato reso pubblico l'elenco

⁷ L'art. 9, c. 11, della L. 394/1991, sostituito dall'art. 2, c. 25, della L. 426/1998, prescrive che il Direttore del parco è nominato con decreto del Ministro dell'Ambiente, 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 di parco istituito presso il Ministero dell'ambiente, al quale si accede mediante procedura concorsuale per titoli.

Il successivo c. 26 del medesimo art. 2 prevede che con decreto del Ministro dell'Ambiente, da emanare entro sessanta giorni, sono determinati i requisiti richiesti per l'iscrizione all'albo, nonché le modalità di svolgimento delle procedure concorsuali e che all'albo sono in ogni caso iscritti i direttori in carica alla data dell'entrata in vigore della legge, nonché i soggetti inseriti nell'elenco di cui al Ministero dell'ambiente del 14.4.1994.

⁸ A seguito dell'istituzione, con D.M. del 28.6.1993, presso il Ministero dell'Ambiente-Servizio conservazione della natura, dell' "elenco" degli idonei all'esercizio dell'attività di direttore di parco, previsto dall'art 9, c. 11, della L. 394/91 nella sua formulazione originaria, con D.M. del 14.4.1994 erano stati individuati i soggetti in possesso dei requisiti, in esito al giudizio di idoneità espletato da apposita commissione, ed inseriti nell'elenco stesso.

Una seconda procedura concorsuale, bandita con il D.M. del 3.7.1995, veniva successivamente annullata, in sede di autotutela, con il D.M. del 2.11.2000, a seguito della novella di cui all' art. 2, c. 25 e 26, della L. 426/98 e del D.M. del 10.8.1999 attuativo della stessa, con il quale era stato istituito l' "albo" degli idonei all'esercizio dell'attività di direttore di parco ed erano stati individuati i requisiti richiesti per l'iscrizione e le modalità di svolgimento del concorso. Nelle premesse del decreto 2.11.2000 era inoltre precisato che, data la diversità concettuale e ontologica tra l' "elenco" di cui alla L. 394 e l' "albo" di cui alla L. 426, l' "elenco" istituito con il D.M. 28.6.1993 doveva ritenersi soppresso.

Con D.M. del 2.7.2002 è stato infine indetto il concorso per titoli per l'iscrizione all' "albo"; i lavori della commissione e l'elenco degli idonei sono stati approvati con il D.M del 26.11.2003.

dei soggetti inseriti nell' "albo" degli idonei all'esercizio dell'attività di direttore di parco, previsto dal citato art. 2, c. 25, della L. 426/98 ed istituito dall'art. 1 del decreto 10.8.1999 presso il Ministero dell'Ambiente – Servizio conservazione della natura.

5.2. La misura delle indennità di carica e dei gettoni di presenza spettanti ai componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti parco, già stabilita con decreto del Ministero dell'Ambiente in data 4 agosto 1994, è stata aggiornata con decreto ministeriale del 9 dicembre 1998 nei seguenti importi lordi mensili, convertiti in euro:

- Presidente: € 2.774,92 (lire 5.373.000);
- Vice Presidente: € 832,53 (lire 1.612.000);
- componenti Giunta esecutiva: € 145,64 (lire 282.000);
- componenti Consiglio direttivo: € 77,98 (lire 151.000);
- Presidente del Collegio dei Revisori dei conti: € 170,43 (lire 330.000);
- componenti del Collegio dei Revisori dei conti: € 112,59 (lire 218.000).

Il gettone di presenza per la partecipazione ai comitati e alle commissioni previste dalla L. 394/1991 è fissato in € 34,60, al lordo delle ritenute di legge.

In merito alla opportunità di una revisione normativa della materia dei compensi spettanti ai componenti degli organi di amministrazione degli enti parco, in carenza di una fonte di diritto primaria, si richiamano le argomentazioni formulate nel precedente referto, nonché nella relazione sulla gestione finanziaria di altri Parchi Nazionali, approvata con la delibera di questa Sezione n. 86 del 2003 (IVX Leg, Doc XV n. 213), in cui si sottolinea l'onere che incombe sul Ministero vigilante di promuovere un intervento legislativo che dia fondamento giuridico a dette erogazioni.

Con il D.M. del 9.2.2004 i soggetti già aventi titolo, a norma dell' art. 2, c. 26, della L. 426/98, e gli idonei dell'ultimo concorso sono stati inseriti nell' "albo" degli idonei all'esercizio dell'attività di direttore di parco, istituito dall'art. 1 del citato decreto 10.8.1999 presso il Ministero dell'Ambiente – Servizio conservazione della natura.