

6. Struttura organizzativa

Con la delibera consiliare n. 21 del 26.6.2004 l'Ente ha approvato una nuova organizzazione per funzioni, rappresentata nella seguente tabella, articolata in nove servizi, raggruppati nelle aree funzionali amministrativa, tecnica e scientifico-promozionale.

ORGANIZZAZIONE FUNZIONALE

AREA AMMINISTRATIVA	Servizio Affari Istituzionali
	Servizio Amm. Del Personale
	Servizio Contabilità e Patrimonio
AREA TECNICA	Servizio Urbanistico
	Servizio Tecnico Manutenzione Produzione
	Servizio Sorveglianza
AREA SCIENTIFICO-PROMOZIONALE	Servizio Scientifico
	Servizio Promozione e Immagine
	Servizio Educazione e Accoglienza visitatori

All'articolazione dei servizi va ad aggiungersi una "Unità di Staff", coordinata dal Direttore e/o dal Dirigente dell'Ente, cui concorrono di volta in volta i responsabili dei servizi, con compiti di elaborazione delle linee guida per l'implementazione del sistema informativo, per il controllo di gestione, per le azioni di marketing, nonché di ricerca dei finanziamenti e delle relazioni di partenariato.

In attuazione del D.M. 2.10.1988 e dello Statuto è stata mantenuta in Roma la sede di rappresentanza dell'ente fino al 2002, anno in cui essa è stata dismessa, considerati gli elevatissimi costi per la sua conduzione (circa 400.000 euro all'anno). Attualmente l'Ufficio di rappresentanza del Parco in Roma è ospitato presso il Parco regionale dell'Appia Antica, senza oneri finanziari a carico del bilancio dell'Ente.

Non sono stati invece istituiti uffici operativi decentrati.

7. Il personale

7.1 Nella tabella seguente sono indicati i dati relativi alla dotazione organica ed alla consistenza effettiva del personale di ruolo negli anni di riferimento.

Qualifiche	Dotazione organica *	Dotazione proposta ex D.Lgs. n. 29/93 *		Consistenza al 31.12 **			
		Aree		2000	2001	2002	2003
Dirigente	1	Dirigente	1	1	1		
X livello		Professionisti	2	1			
IX livello	2	C 4	1	1	1	1	1
VIII livello	5	C 3	5	5	4	4	4
VII livello	11	C 1	11	8	9	8	7
VI livello	14	B 2	9	8	8	7	5
V livello	32	B 1	36	17	18	16	16
IV livello	6	A 2	15	13	13	13	13
III livello	2						
II livello							
I livello							
Totale	73	Totale	80	54	54	49	46

* La posizione del Direttore del Parco non è ricompresa nell'organico

** Dati tratti dagli allegati ai conti consuntivi

Come si evince dai dati riportati, nel periodo in considerazione la pianta organica di diritto del PNALM è rimasta quella stabilita con il D.P.C.M. 29 novembre 1982, concernente il "Regolamento organico del personale e ordinamento dei servizi", pari a 73 dipendenti.

Nella sostanza però, già dal lontano 1995, era stato avviato dall'Ente e dai Ministeri competenti il procedimento per la rideterminazione della dotazione organica, a norma degli artt. 30 e 31 del DLgs 29/93, che ha subito complesse ed alterne vicende. Per un migliore inquadramento delle tematiche del personale si ritiene utile ripercorrerne le fasi più salienti.

Come su indicato, la dotazione organica del personale di ruolo del PNALM era stata elevata a 73 unità con il D.P.C.M. del 1982. A norma poi dell'art. 3, c. 6, della L. 24 dicembre 1993, n. 537, la pianta organica era stata provvisoriamente rideterminata nella misura corrispondente ai posti effettivamente coperti al 31 agosto 1993, pari a 69 unità, comprensive del personale non di ruolo.

In attuazione dei citati artt. 30 e 31 del D.Lgs 29/1993 e 3, c. 5, della suddetta L. 537/1993, con la decisione presidenziale n. 8 del 12.6.1995 l'Ente, sulla base di una metodologia di rilevazione dei carichi di lavoro ritenuta poi congrua dal

Dipartimento per la funzione pubblica, aveva 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 (nota del 4.8.1995), non era stata condivisa dal Ministero del Tesoro, il quale si era espresso a favore di un organico inizialmente di 69 e poi di 75 unità (nota del 6.3.1998).

Per la mancata accettazione da parte dell'Ente di siffatto ridimensionamento della dotazione organica dallo stesso proposta, non riconosciuto entro tali limiti aderente alle proprie esigenze, si è venuta di fatto a creare una situazione di stallo protrattasi negli anni, scandita dallo scambio di pareri e proposte interlocutorie, che sarebbe stato opportuno evitare, attraverso l'azione concertata delle Amministrazioni cointeressate.

Il procedimento si è avviato alla conclusione solo quando il Ministero dell'Ambiente, previa dichiarazione del Ministero del Tesoro di rimettersi totalmente alle determinazioni dell'Amministrazione vigilante, ha ritenuto sussistenti (nota del 15.2.2001) le condizioni per prevedere una pianta organica di 81 unità complessive, comprensive della figura del Direttore, anche a motivo dell'ampliamento dei confini del Parco disposto con il D.P.R. del 24.1.2000. L'Ente è stato comunque invitato ad emettere un nuovo provvedimento formale al riguardo, considerato il lungo tempo trascorso da quello originario e l'insediamento del nuovo Consiglio Direttivo.

Con la delibera n. 28 dell'8.8.2005 il Consiglio Direttivo ha finalmente provveduto, dopo dieci anni dalla prima, alla rideterminazione della pianta organica, che è di 75 unità, distribuite nelle varie aree professionali e posizioni funzionali. La diminuzione dei posti d'organico rispetto alla originaria proposta di 80 unità, escluso il Direttore, è dipesa dalla necessità di dare attuazione all'art. 34, c. 2, della L. 27.12.2002, n. 289, che ha prescritto il non superamento dei posti di organico complessivi vigenti alla data del 29.9.2002, ed all'art. 1, c. 93, della L. 30.12.2004, n. 311, che ha imposto che le dotazioni organiche degli enti pubblici non economici siano rideterminate apportando una riduzione della spesa complessiva non inferiore al 5% dei posti in organico. Detta delibera ha riportato l'approvazione del Ministero cui compete la vigilanza e del Ministero dell'Economia.

Nella tabella che segue sono evidenziati i dati della dotazione organica alla data del 29.9.2002, che era stata all'epoca assentita dal Ministero vigilante ma non ancora trasfusa in un provvedimento formale, e quindi non propriamente vigente al 29.9.2002, e quelli della dotazione rideterminata con la riduzione del 5% dei posti.

Posizione economica	Dotazione al 29.9.2002	Dotazione rideterminata *
Dirigente	1	1
Professionisti:		
- veterinario	1	1
- urbanista	1	
C 4	1	
C 3	5	6
C 1	11	9
B 2	9	15
B 1	36	43
A 2	15	
Totale	80	75

* Del. Cons. n. 28 dell'8.8.2005

7.2 Passando ad esaminare la consistenza effettiva del personale di ruolo, dai dati esposti nella prima tabella emerge che la stessa è sempre stata sensibilmente inferiore alla dotazione, di circa 1/3 dell'organigramma. Tale situazione è dipesa, da un lato, dalla circostanza che l'Ente ha omesso nel passato di bandire concorsi pubblici, con il pretesto della mancata approvazione della pianta organica, e, dall'altro, dal blocco delle assunzioni posto dalle leggi finanziarie negli ultimi anni; blocco, peraltro, che è venuto meno a seguito della legge finanziaria del 24 dicembre 1996, n. 662, per il periodo di vigenza della stessa.

Le carenze di personale così determinatesi hanno finito per favorire il comportamento dell'Ente il quale, adducendo impropriamente a giustificazione dell'omissione dei bandi di concorso la non approvazione della citata deliberazione del 1995 relativa alla proposta di organico, ha continuato, come nel passato, la pratica delle assunzioni a tempo determinato ed il ricorso a professionalità esterne acquisite mediante incarichi e convenzioni.

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi alla consistenza del personale in servizio, in riferimento alle varie tipologie di rapporti di lavoro, come riferito dall'Ente.

	2000	2001	2002	2003
Personale di ruolo	54	54	49	46
Personale con assunzione annuale agricolo forestale ex art. 9 L. 394/91	36	47	71	71
Personale a convenzione	26	9	4	4
Personale beneficiario di borse di studio	10	14		
Totale	126	124	124	121

Dai dati riportati si evince la notevole consistenza del personale non di ruolo, superiore a quella dei dipendenti di ruolo in servizio. Trattasi di soggetti assunti negli anni con contratti atipici a tempo determinato (contratti agricolo-forestali, contratti di collaborazione, borse di studio) ma reiteratamente rinnovati, e quindi di fatto trasformati in rapporti con prestazione lavorativa continuativa.

Sono in particolare considerevolmente aumentati i rapporti instaurati ex art. 9, c. 14, della L. 394/1991⁹. Dalle 36 unità che risultavano in servizio nel 1999-2000, si è infatti passati infatti a 47 unità nel 2001 e a 71 nel 2002 e 2003.

Il fenomeno della utilizzazione di personale precario ha assunto dimensioni preoccupanti, considerato che a partire dal 2000 si è raggiunta una compagine media di 123 unità di personale stabilmente in servizio a vario titolo.

Tutto ciò in violazione delle disposizioni legislative che disciplinano la materia delle assunzioni temporanee nelle pubbliche amministrazioni¹⁰, nonché disattendendo i numerosi rilievi formulati al riguardo dall'organo interno di controllo e dallo stesso Ministero vigilante.

Un quadro di diffusa e sistematica illegittimità nella conduzione degli affari del personale, con riguardo anche alla anomalia di una onerosa formazione di precariato, era stato inoltre evidenziato e segnalato al Parlamento nelle relazioni di questa Corte concernenti la gestione dei precedenti esercizi.

Per fronteggiare la crisi finanziaria del PNALM, venuta alla luce in tutta la sua gravità soltanto nel 2002 e determinata anche, tra le varie componenti, dagli oneri che l'Ente doveva sostenere a carico del proprio bilancio per la gestione del personale straordinario, con la L. 27.12.2002, n. 289, art. 94, c. 12, è stata autorizzata in favore del Parco l'erogazione di un contributo di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2003 al 2005.

La annosa vicenda del personale precario del Parco Nazionale d'Abruzzo, assunto in carenza di qualsivoglia procedura concorsuale, prescindendo dalle prescritte autorizzazioni ministeriali e superando ampiamente il limite della

⁹ Dispone l'art. 9, c. 14, della L. 394/1991: "La pianta organica di ogni Ente parco è commisurata alle risorse finalizzate alle spese per il personale ad esso assegnate. Per le finalità di cui alla presente legge è consentito l'impiego di personale tecnico e di manodopera con contratti a tempo determinato ed indeterminato ai sensi dei contratti collettivi di lavoro vigenti per il settore agricolo-forestale".

¹⁰ Con la L. 662/1996, art. 1, c. 45, è stato rinnovato il divieto per tutte le pubbliche amministrazioni di assumere personale a tempo determinato, divieto dal quale il successivo c. 46 dello stesso articolo esonera gli enti parco, ma solo nei casi di assunzioni nei limiti della pianta organica o della attuale dotazione organica, purché approvati dal Ministero dell'Ambiente, previo esperimento delle procedure di mobilità da concludere entro il termine di 30 giorni. In disparte il consistente sfondamento della pianta organica, non risulta neanche che il Ministero vigilante abbia approvato le assunzioni in argomento, né che siano state espletate le procedure per la mobilità.

dotazione organica, ha trovato una prima soluzione, transitoria, nell'art. 19 del D.L. 24.12.2003, convertito in legge dall'art. 1, L. 27.2.2004, n. 47.

Dispone la norma che nelle more della definizione della nuova pianta organica e della conclusione delle procedure concorsuali per la copertura delle conseguenti vacanze, al fine di garantire il necessario funzionamento del Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, i contratti individuali in essere alla data del 31.12.2003 sono prorogati di ventiquattro mesi.

La disciplina a regime dei rapporti di lavoro straordinario instaurati presso l'Ente è stata infine dettata con l'art. 11-quaterdecies, c. 7, del D.L. 30.9.2005, n. 203, convertito nella L. 2.12.2005, n. 248.

Allo scopo di garantire i livelli occupazionali nel PNALM, con detta disposizione è stata assentita in suo favore l'erogazione di 2.500.000 euro annui, a decorrere dal 2006, per consentire la *stabilizzazione* del personale fuori ruolo operante presso l'Ente. Le stabilizzazioni sono effettuate, nei limiti di detti stanziamenti e nel rispetto della normativa vigente in materia di assunzioni, *anche in soprannumero*. Fino alla definitiva stabilizzazione i rapporti di lavoro in essere con il personale che presta attività professionale e collaborazione presso l'Ente sono regolati con nuovi contratti – i precedenti sarebbero infatti venuti a scadere il 31.12.2005 – a decorrere dal 1°. 1.2006 e comunque non oltre il 31.12.2007.

Con il D.P.R. 28.4.2006, pubblicato nella G.U. 22.5.2006, n. 117, il Parco nazionale d'Abruzzo è stato autorizzato ad assumere 77 unità di personale, ai fini della stabilizzazione di cui alla L. 248/2005, nel limite dello stanziamento previsto di 2.500.000 euro annui.

Con lo stesso decreto l'Ente è stato altresì autorizzato ad assumere due unità, a decorrere dal 1°.11.2006, in applicazione degli artt. 1, c. 96, della L. 30.12.2004, n. 311 e 1, c. 246, della L. 23.12.2005, n. 266, che introducono alcune possibilità di deroga al generale divieto di assunzione nelle pubbliche amministrazioni, per fronteggiare indifferibili esigenze di servizio.

7.3 La tabella che segue espone i dati relativi al costo globale del personale, di ruolo e non, in servizio negli anni in riferimento, tratti dai conti consuntivi.

Spese per il personale

	(euro)						
	2000	2001	var. %	2002	Var. %	2003	Var. %
Stipendi ed altri assegni fissi	2.065.828	2.360.208	14,25	1.905.828	-19,25	1.434.033	-24,76
Personale straordinario (contributo Min. Economia) o				345.212		1.237.011	258,33
Oneri riflessi personale straord.				69.123		400.707	479,70
Indennità e spese trasporto missioni territorio nazionale	66.723	56.623	-15,14	27.012	-52,30	14.651	-45,76
Indennità e spese di trasporto missioni all'estero	56.758	51.354	-9,52	2.719	-94,71	134	-95,07
Oneri previdenziali ed assistenziali	593.926	826.245	39,12	647.521	-21,63	499.142	-22,91
Altri oneri a carico dell'Ente, INAIL	25.823	8.722	-66,22	6.197	-28,95	6.197	0,00
Corsi di formazione	4.970	4.772	-3,98	6.542	37,09	61	-99,07
Spese diverse per personale sorveglianza	4.540	5.165	13,77	4.059	-21,41	1.273	-68,64
Servizi sociali, mensa aziendale,	30.988	61.933	99,86	44.843	-27,59	27.643	-38,36
Fondo miglioramen efficienza degli Enti	165.266	201.418	21,88	230.091	14,24	284.381	23,60
Spese per il CTA (Coord. territoriale ambientale)						769	
Totale	3.014.822	3.576.440	18,63	3.289.147	-8,03	3.906.002	18,75

La spesa complessiva per il personale é aumentata nel 2003 del 18,7%.

Già a partire dal 2002, ma soprattutto dal 2003 gli oneri per il personale non di ruolo sono stati in massima parte sostenuti con contribuzioni straordinarie, stanziare nelle leggi finanziarie.

La spesa per il personale costituisce un notevole fattore di rigidità del bilancio, in quanto assorbe una quota molto consistente della spesa corrente (oltre il 57,8% nel 2000, il 58,1% nel 2001, il 57,8% nel 2002 ed il 70,5% nel 2003), ed è tale da utilizzare in media al 60% il contributo ordinario dello Stato, cd. di funzionamento.

Il trattamento giuridico ed economico del personale del Parco è disciplinato dal "Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale (non dirigente) del

comparto enti pubblici non economici” di cui all’art. 4 del D.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593.

Per gli anni 1998-2001 sono stati operativi il CCNL sottoscritto in data 16 febbraio 1999, concernente il periodo 1° gennaio 1998 – 31 dicembre 2001 per la parte normativa ed il periodo 1° gennaio 1998 – 31 dicembre 1999 per la parte economica, ed il CCNL del 14.3.2001 riguardante il biennio economico 2000-2001. Il primo contratto ha previsto l’inquadramento del personale dell’Ente secondo il nuovo sistema di classificazione ripartito per aree professionali. Tali aree, individuate mediante apposite “declaratorie”, hanno sostituito le qualifiche funzionali del precedente sistema di inquadramento, accorpendole in più livelli omogenei di competenze secondo profili professionali collocati su posizioni diverse.

Per gli anni successivi il CCNL vigente è stato quello sottoscritto il 9.10.2003, che ha disciplinato il periodo 2002-2005 per la parte normativa ed il biennio 2002-2003 per quella economica.

Persistono negli anni 2000-2001 le ingenti spese per missioni in territorio nazionale ed all’estero¹¹, che si riducono comunque l’anno successivo, fino ad essere, le ultime, quasi azzerate nel 2003.

7.4 La dichiarata insufficienza del personale disponibile per lo svolgimento delle specifiche attività istituzionali ha ingenerato anche nel periodo in esame, come per i precedenti, il ricorso a persone estranee all’ente mediante incarichi di collaborazione professionale e convenzioni.

Nel prospetto che segue sono indicati gli importi delle spese sostenute, desunte dai conti consuntivi, che nei primi anni raggiungono quasi il 15% degli oneri per stipendi al personale. I dati mostrano comunque dal 2002 una drastica riduzione dell’esposizione finanziaria dell’ente a detto titolo.

	(euro)			
	2000	2001	2002	2003
Prestazioni professionali (cap. 4180)	113.620	102.876	56.145	4.536
Rapporti di lavoro a convenzione (cap. 10080)	253.063	206.582	131.092	113.120
Totale	366.683	309.458	187.237	117.656

¹¹ Con la sentenza n. 1/2004 della Sezione giurisdizionale per l’Abruzzo di questa Corte, il Direttore pro tempore è stato condannato a rifondere l’Ente per varie fattispecie di danno erariale, tra le quali anche le spese per missioni in Italia ed all’estero.

In particolare l'Ente ha comunicato di avvalersi da tempo di quattro figure esterne – trattasi di un veterinario, un tecnico forestale, un legale ed un ragioniere – che, seppure caratterizzate da elevata professionalità, non rientrano nella tipologia delle consulenze, quanto piuttosto in quella delle collaborazioni coordinate e continuative.

In merito agli incarichi professionali la Corte richiama l'attenzione dell'ente e dell'organo di controllo interno – nonché dell'Amministrazione di vigilanza – perché l'affidamento di incarichi a soggetti esterni all'Amministrazione sia subordinato all'osservanza delle precise condizioni di legge e circoscritta entro rigorosi limiti temporali, come prescritto dall'art. 7, c. 6, del D.Lgs 30.3.2001, n. 165.

7.5 Nella precedente relazione erano state segnalate particolari anomalie nella gestione del personale, alcune delle quali hanno continuato a manifestarsi, quanto meno nei primi due esercizi riferiti.

Mansioni superiori

Il conferimento ad alcuni dipendenti di mansioni superiori a quelle della qualifica rivestita, con il relativo trattamento economico, era stato disposto da tempo, per "comprovate e inderogabili necessità dell'Ente, al fine di garantire il regolare funzionamento dei servizi e delle attività", secondo quanto dichiarato dai vertici dell'Ente stesso. L'attribuzione aveva riguardato 6 dipendenti, tra i quali un quadro del livello VIII, cui erano state conferite mansioni superiori di livello dirigenziale¹² dal 1997 e che aveva poi esplicito le funzioni di Vice Direttore.

I provvedimenti di conferimento non sono stati sospesi dall'Ente, né tantomeno annullati, nonostante i rilievi sulla loro legittimità mossi sin dal 1997 dal Collegio dei revisori dei conti e da questa stessa Corte, la mancata approvazione degli stessi da parte del Ministero dell'Ambiente ed i pressanti inviti da questo rivolti, affinché ne fossero rimossi per il futuro gli effetti pregiudizievoli e si procedesse al recupero delle somme indebitamente erogate. Gli stessi sono stati anzi pervicacemente sostenuti e portati avanti dal Direttore e dal Presidente dell'epoca, sulla base della loro asserita regolarità ed in nome dello stato di necessità ed emergenza determinatosi in seno all'Ente da quando due dei funzionari

¹² Con la citata sentenza n. 1/2004 della Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo il Direttore ed il Presidente del Parco pro-tempore sono stati condannati al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittima attribuzione ad una dipendente delle funzioni superiori di livello dirigenziale.

di grado più elevato erano stati dapprima collocati, su espressa richiesta, in posizione di comando presso il Ministero dell'Ambiente e successivamente chiamati a ricoprire posti di rilievo in parchi di nuova istituzione.

Nella precedente relazione di questa Corte è stato effettuato un "excursus" della legislazione degli ultimi anni sul conferimento delle mansioni superiori e della giurisprudenza, amministrativa e costituzionale, formatasi sulla materia. Alla stessa si fa pertanto rinvio, per l'ampiezza delle considerazioni ivi svolte in ordine alla illegittimità dei provvedimenti. I comportamenti dell'Ente si sono rivelati contrari ai canoni di buon andamento dell'azione amministrativa, che avrebbero richiesto in questo caso una sollecita attivazione delle procedure di concorso per ricoprire i posti vacanti, ed ingenerativi oltretutto nei dipendenti destinatari di aspettative di progressione di carriera assolutamente ingiustificate.

Soltanto alla fine del 2001, a conclusione di un estenuante confronto dialettico di posizioni tra l'Ente, da un lato, e le autorità di controllo, dall'altro, in particolar modo il Ministero dell'Ambiente nella sua veste di autorità cui compete la vigilanza, con la delibera consiliare n. 25/2001 è stata sospesa "l'indennità di mansioni dirigenziali" alla dipendente che ne era stata beneficiaria.

Non risulta se siano state avviate le procedure di recupero delle somme in precedenza indebitamente erogate.

Indennità pensionabile

Si premette che l'indennità pensionabile di cui al D.P.R. 27 marzo 1984, n. 69 è corrisposta, anche sulla base di specifici orientamenti giurisprudenziali, alle guardie del Parco che, essendo equiparate, ai sensi dell'art. 118 del vigente regolamento organico dell'Ente, al Corpo Forestale dello Stato, sono considerate forze di polizia, secondo la specifica definizione di cui all'art. 16 della L. 1° aprile 1981, n. 121.

Con deliberazione n. 129 in data 14 aprile 1992, il Consiglio di amministrazione dell'Ente aveva disposto la corresponsione di detta indennità al restante personale, compreso quello dirigenziale, e ciò nel presupposto che l'attività tecnico-scientifica amministrativa è svolta dal personale civile di detto ente a coordinamento e supporto dell'attività di polizia esercitata dalle Guardie del Parco.

Con la successiva deliberazione del Consiglio direttivo n. 10 del 28 luglio 1995 è stato ribadito di estendere a decorrere dal 1° gennaio 1995 l'indennità mensile pensionabile a tutto il personale di ruolo avente diritto e di definire

transattivamente la vertenza iniziata davanti al TAR Lazio da alcuni dipendenti per il riconoscimento della detta indennità.

Nonostante l'assenza di un valido titolo legittimante, l'Ente, disattendendo ogni contrario invito del Ministero dell'Ambiente, ha continuato nell'erogazione dell'emolumento "de quo" a tutto il personale, compreso lo stesso Direttore del Parco¹³.

Soltanto alla fine del 2001, con la delibera consiliare n. 22 del 12.10.2001, di ratifica di una precedente Decisione presidenziale, l'erogazione dell'indennità in questione è stata sospesa. Sono invece rimaste parzialmente inevase le prescrizioni dell'Amministrazione vigilante che oltre alla rimozione degli atti invitava l'Ente alla ripetizione delle somme erogate dalla data di pubblicazione della determinazione della Corte sino a quella della decisione presidenziale ratificata. Essendo stato il recupero dell'indebito rinviato a data da definire, limitatamente a questo aspetto la delibera consiliare di sospensione degli emolumenti non ha riportato l'approvazione ministeriale (nota Ministero Ambiente n. 22341 del 23.11.2001).

Non risulta dagli atti se l'Ente, in adesione al parere reso sull'argomento dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di L'Aquila, abbia finora proceduto al recupero delle somme illegittimamente erogate.

Attribuzione al Direttore del Parco della qualifica di Dirigente Generale e del correlativo trattamento economico

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 12 settembre 1975 (pubblicato sulla G.U. n. 251 del 19 settembre 1975), facendo applicazione dei parametri indicati dall'art. 20 della L. 20 marzo 1975 n. 70, l'Ente Parco nazionale d'Abruzzo è stato classificato "di normale rilievo", ed è stato conseguentemente attribuito al Direttore il livello retributivo corrispondente al trattamento economico omnicomprendivo di Dirigente superiore delle amministrazioni dello Stato.

Con le delibere del Commissario straordinario n. 54 del 16.9.1994 e n. 91 del 20 dicembre 1994, erano stati conferiti al Direttore dell'epoca la qualifica di

¹³ Con la sentenza n. 232 del 5.5.2003 della Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo della Corte dei conti, i componenti del Consiglio direttivo che votarono la delibera n. 10/95 del 28.7.1995, estensiva dell'indennità pensionabile a tutti i dipendenti, sono stati riconosciuti responsabili del danno patrimoniale arrecato all'Ente e condannati al risarcimento dello stesso.

Con la sentenza n. 668 del 15.12.2004 la terza Sezione giurisdizionale centrale di appello della Corte ha mandato assolti i predetti convenuti, che avevano proposto appello, per difetto dell'elemento psicologico della colpa grave.

dirigente generale ed il correlato trattamento economico di Dirigente generale di livello B, di cui all'art. 16 del D.Lgs 3 febbraio n. 29.

Siffatta commisurazione della erogazione stipendiale era stata contestata dal Collegio dei revisori, la cui valutazione di illegittimità era stata condivisa dalla Ragioneria generale dello Stato

I sopradetti provvedimenti inoltre non avevano riportato l'approvazione del Ministero vigilante, che ne era peraltro venuto a conoscenza indirettamente soltanto nel 1999 e che aveva partecipato all'Ente le ragioni giuridiche della loro illegittimità e l'impossibilità per gli stessi di ricevere applicazione (nota Ministero Ambiente n. 12157 del 24.7.2000). I provvedimenti in questione hanno tuttavia continuato ad esplicare i loro effetti sino alla cessazione dal servizio del Direttore, avvenuta nel 2002.

Non risulta se l'Ente abbia disposto il recupero delle somme illegittimamente erogate, in adesione all'invito in tal senso formulato dal Ministero vigilante.

Atti di inquadramento in applicazione del C.C.N.L. vigente

Il Ministro dell'Ambiente aveva contestato per vari ordini di motivi la legittimità della decisione presidenziale n. 152 del 27.5.1999, con cui erano stati disposti gli inquadramenti, ai sensi del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 1998-2001 per il comparto degli enti pubblici non economici, stipulato in data 16.2.1999. Alcuni dipendenti infatti risultavano inquadrati nelle relative aree professionali, sulla base delle funzioni effettivamente svolte, in una posizione economica più elevata rispetto a quella prevista come corrispondente alla qualifica rivestita nel precedente ordinamento. Inoltre, non poteva considerarsi legittima la progressione economica all'interno di ciascuna area, ex comma 4 dell'art. 15 del Contratto, senza la preventiva determinazione in sede di contrattazione integrativa di cui al successivo art. 19, c. 1, lettera A), delle procedure per le selezioni ivi previste e senza la previa costituzione del fondo di cui all'art. 31 del medesimo contratto collettivo; fondo le cui risorse, ai sensi dell'art. 32 c. 2°, sono utilizzate anche "per finanziare i passaggi economici nell'ambito di ciascuna delle aree professionali destinando a tale scopo quote di risorse aventi carattere di certezza e stabilità". Il passaggio poi dall'area di appartenenza alla posizione iniziale di quella immediatamente superiore poteva avvenire solo in esito ad una procedura connotata dal superamento di un corso-concorso, da informare ad appositi criteri fissati in concertazione con le rappresentanze sindacali.

Alla luce delle su esposte circostanze – secondo il Ministero vigilante – gli inquadramenti erano stati effettuati in carenza delle condizioni essenziali previste, con conseguente illegittimità degli stessi ed obbligo dell'Ente di procedere al recupero degli emolumenti superiori eventualmente erogati.

Con decisione presidenziale n. 23 del 2001 la precedente delibera concernente gli inquadramenti è stata revocata dall'Ente in sede di autotutela.

Non risulta che l'Ente abbia dato corso alle procedure per la ripetizione delle maggiori somme percepite dai dipendenti per effetto degli inquadramenti revocati.

8. L'attività istituzionale

Nel riferire sulle attività istituzionali poste in essere negli anni oggetto di referto, i vertici dell'Ente hanno premesso che nel corso del 2000 il Parco ha vissuto una fase di transizione, in quanto gli organi di amministrazione hanno concluso il loro mandato il 19 febbraio e sono stati rinnovati, il Presidente, il 18 aprile successivo, ed il Consiglio Direttivo, il 26.1.2001.

Insediatosi il 21.4.2001, da questa data fino al marzo 2002 il nuovo Consiglio Direttivo ha concentrato quasi tutta l'attività su accertamenti, verifiche e indagini amministrative, al fine di ricostruire la disastrosa situazione gestionale dell'Ente.

Conclusosi nel marzo 2002 il rapporto con il precedente Direttore, il Consiglio ha proceduto all'esecuzione di molti adempimenti, tra i quali l'elezione del Vice Presidente e della Giunta Esecutiva, le nomine della Commissione tecnico-urbanistica, della Commissione scientifica, di una Commissione di esperti per la verifica della massa passiva, con l'obiettivo prioritario di riordinare i bilanci relativi agli anni 1999, 2000, 2001.

La grave situazione di dissesto finanziario e gestionale ha comunque pesantemente condizionato l'attività ordinaria dell'Ente anche nel 2002 e 2003, anni in cui la Direzione ed il Commissario ad acta hanno dovuto affrontare le innumerevoli pressioni dei creditori, che hanno sottoposto l'Ente a decreti ingiuntivi, minacce di pignoramenti e contraddittori instauratisi sulla base dei mancati pagamenti.

Inoltre nel corso degli ultimi anni sono stati adottati o elaborati una serie di atti amministrativi e regolamentari fondamentali per la vita dell'Ente, quali lo Statuto, il Regolamento di organizzazione, il Regolamento per l'indennizzo dei danni della fauna, il Regolamento di amministrazione e contabilità, il Regolamento per la gestione del parco macchine, il Regolamento per le spese di rappresentanza, il Regolamento per i concorsi.

Nella esposizione che segue sono descritte le principali attività propriamente istituzionali dell'Ente, svolte negli anni 2000-2004.

Ricerca scientifica

Nel corso degli ultimi anni l'Ente in collaborazione con il Dipartimento di Biologia Animale e dell'Uomo dell'Università "La Sapienza" di Roma e con il Corpo forestale dello Stato ha ripreso la ricerca scientifica sull'Orso bruno marsicano, una

specie unica al mondo, con una popolazione residuale, in pericolo di estinzione, che ha il suo nucleo vitale nel cuore dell'area protetta, con un numero di individui stimato tra le 40 e le 60 unità.

L'Orso bruno marsicano è legato alla storia del Parco e alle sue stesse sorti, in quanto il Parco fu istituito nel 1921 proprio per salvaguardare dall'estinzione la pregiata specie e il Camoscio d'Abruzzo, altrimenti destinati allo sterminio. La ricerca scientifica in corso, dunque, ha l'obiettivo di monitorare la popolazione di orsi e la sua distribuzione nell'area protetta e nelle zone limitrofe, rivelare i fattori di criticità, le risorse trofiche, i pericoli e le minacce per la sopravvivenza della specie. Vengono utilizzati speciali collari satellitari per poter effettuare la localizzazione e il monitoraggio a distanza dei diversi individui catturati e subito liberati; inoltre viene effettuato il monitoraggio genetico dei singoli attraverso il campionamento del DNA.

Il PNALM ha ripreso anche la ricerca scientifica sul Lupo, che consente di localizzare ad oggi almeno sei differenti unità produttive, nel solo territorio del Parco, esclusa la Zona di protezione esterna (ZPE). Questo importante risultato dimostra non solo la piena vitalità della specie, ma anche l'elevata idoneità ambientale e ricchezza di risorse trofiche del Parco, che permettono alla specie di vivere con densità tra le più elevate ad oggi rilevate nelle aree protette del territorio italiano.

Un altro dato molto interessante, che collima con il monitoraggio della popolazione, riguarda la dieta del Lupo che oggi è caratterizzata per circa l'80% da prede selvatiche tra cui cinghiali, caprioli, cervi, mentre circa trent'anni fa era ridotta ad avanzi nelle discariche. Questi dati testimoniano un forte incremento delle popolazioni di ungulati, con una crescita esponenziale di cervi e caprioli, un sensibile incremento del Camoscio d'Abruzzo, notevoli presenze di cinghiali che frequentemente emigrano all'interno dell'area protetta dall'area contigua, per sfuggire ai cacciatori.

Attività di sorveglianza

Le attività di sorveglianza hanno subito una radicale trasformazione focalizzando i seguenti obiettivi: riorganizzazione dei reparti per settori territoriali, integrazione con le altre forze dell'ordine, in particolare con il C.T.A.; ristabilimento dei doverosi collegamenti con l'autorità giudiziaria; incremento dell'attività di investigazione, individuazione delle figure chiamate a rivestire la qualifica di U.P.G.; riconoscimento della qualifica di P.S., predisposizione di prontuari operativi,

attivazione di task force congiunte, anche con l'intervento dei Prefetti dell'area, per contrastare il bracconaggio e per il controllo degli orsi all'interno dei centri abitati.

Attività di servizio e di accoglienza per i visitatori

Il Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, nonostante il grave dissesto economico e finanziario attraversato negli ultimi anni, è riuscito nell'obiettivo di conservare le attività, ad introito diretto, collegate ai servizi offerti ai visitatori.

Queste le attività in sintesi:

- Programmi di interpretazione ed educazione: programmi di interpretazione nei centri di visita, programmi di interpretazione per turisti, programmi speciali di educazione ambientale con le scuole, interni ed esterni al Parco.

Nel settore laziale è stata attivata la collaborazione con ARP (Agenzia Regionale per i Parchi del Lazio) e le cooperative locali, per il programma "Gens, i parchi della gente, progetto piccole guide" per le scuole locali.

Sono stati attivati programmi di educazione all'interno dei centri (es. "l'angolo dei bambini", "le giornate dei centri" il cui parco apre i centri di visita a tutti), progetti di potenziamento per la fruizione dei rifugi dell'Ente (es. trekking di più giorni con pernottamento, rifugio di forca d'acero come centro di interpretazione della natura d'inverno).

- Progetto volontariato per la natura: sono state rilanciate la promozione e le attività in tutto il territorio del parco ed attivati un progetto di volontariato per famiglie, progetti di collaborazione con scuole, un progetto di volontariato europeo in collaborazione con il Ministero del lavoro (progetto SVE, servizio di volontariato europeo), un settore di volontariato nel versante molisano e in quello laziale.
- Ricerca finanziamenti: è stato attivato un ufficio interno per la ricerca di fondi, finanziamenti e progettazione. Sono stati realizzati contatti con sponsor, tour operator, dopolavoro di grosse aziende, scuole e università per progetti di collaborazione; sono stati implementati alcuni programmi con il supporto da parte di privati ed associazioni.
- Marketing territoriale: è stato attivato un osservatorio territoriale di base tra l'Ente Parco e le cooperative e associazioni del territorio che offrono servizi ai visitatori, per definire degli standard operativi e di qualità e attuare azioni di marketing. Tale osservatorio ha prodotto gli incontri per le campagne "S.O.S. fauna", e sta lavorando sulla realizzazione di offerte integrate, quali "pacchetti completi per i visitatori e scuole", sulla progettazione e formazione professionale