

Determinazione n. 15/99**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 9 marzo 1999;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 29 aprile 1996, con il quale l'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1988 al 1997, nonché le annesse relazioni del Presidente dell'Ente e le relazioni del Collegio dei revisori relative ai suindicati consuntivi, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere dottor Antonio De Troia e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenti delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi suindicati;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1988 al 1997 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Antonio De Troia

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE AUTONOMO PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO PER GLI ESERCIZI DAL 1988 AL 1997.

SOMMARIO

PREMESSA. - 1. Notazioni generali. - 2. Profilo ordinamentale. - 3. La funzione di vigilanza. - 4. L'attività di controllo interno. - 5. Personale. - 6. Anomalie nel settore del Personale. - 7. Struttura organizzativa dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo. - 8. Attività istituzionale. - 9. Mezzi finanziari. - 10. La gestione finanziaria. - 11. Risultanze della verifica contabile da parte dei servizi ispettivi dell'Ispettorato Generale di Finanza della Ragioneria Genrale dello Stato. - 12. Il conto finanziario. - 13. La situazione amministrativa. - 14. Il conto economico. - 15. La situazione patrimoniale. - 16. I residui. - 17. Conclusioni

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione continua la funzione referente della Corte dei conti, a norma dell'art. 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 in ordine al risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo per gli esercizi 1988 - 1997.

Detto ente è iscritto alla categoria IV della tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70 ed è inserito nella tabella A allegata alla legge 21 ottobre 1984, n. 720 istitutiva del sistema di Tesoreria Unica per enti ed organismi pubblici.

Ad esso si applicano le disposizioni recate dall'art. 25 della legge 5 agosto 1978, n. 468 (riguardanti l'adeguamento del sistema della contabilità e del bilancio a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato), dal D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 696, dal decreto legislativo 3 febbraio 1983, n. 29, e dall'art. 10 del decreto legislativo n. 279 del 1997 che impone, in via generale, l'obbligo di adottare una contabilità economica.

Il non breve periodo al quale la presente relazione ha riguardo, consente una visione diacronica delle problematiche che interessano l'Istituto, visione che potrà essere utile, oltre che per il sindacato che al Parlamento spetta, per le scelte che lo stesso nella materia vorrà adottare.

1. - Notazioni generali

1.1 - Preliminare ad ogni considerazione e valutazione di ordine gestorio appare il riferimento alle significative disposizioni recate dalla legge 26 dicembre 1991, n. 394 la quale (art. 1 comma 1° e 2°) "... in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree protette, al fine di garantire e promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese. Ai fini della presente legge costituiscono patrimonio naturale le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico ed ambientale".

Per realizzare lo scopo della conservazione e valorizzazione di tale patrimonio, la legge prescrive che i territori nei quali sono presenti i valori che lo costituiscono siano sottoposti ad uno speciale regime di tutela e di gestione, denominando i medesimi "aree protette" e prevedendone la classificazione in parchi nazionali, parchi naturali regionali e riserve naturali, statali e regionali.

Nello schema della legge-quadro, le due funzioni essenziali della realizzazione della protezione della natura sono quelle della programmazione e della istituzione delle aree protette, e con riferimento alla fase più propriamente attuativa, deve evidenziarsi che l'art. 8, comma 1, prevede che i "parchi nazionali, individuati e delimitati secondo le modalità di cui all'art. 4, sono istituiti e delimitati in via definitiva con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'ambiente, sentita la Regione".

Ne conseguirebbe che l'istituzione deve avvenire con atto di alta amministrazione, e cioè con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'ambiente, dopo che sono state sentite la Regione o le Regioni interessate. Senonché il comma 6 dello stesso art. 8, sancisce che, "salvo quanto previsto dall'art. 34, commi 1 e 2, e dall'art. 35, commi 1, 3, 4, 5, alla istituzione di enti parco si provvede sulla base di apposito provvedimento legislativo".

La legge quadro inoltre affronta la tematica della disciplina degli strumenti necessari per la loro gestione, e il nucleo centrale di questa disciplina viene dettato in merito ai parchi nazionali.

Prendendo in esame gli organismi di gestione del parco, si osserva che la legge quadro si sforza di attuare anche in questo caso il principio, più volte ribadito dalla Corte Costituzionale, della collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali. Il criterio seguito è quello di prevedere da un lato l'ente parco, alla cui costituzione partecipano lo Stato, le regioni e gli enti locali, e dall'altro lato la Comunità del parco, organo a struttura collegiale, costituito da rappresentanti delle regioni e degli enti locali, le cui funzioni sono propositive e consultive.

L'ente parco, ai sensi dell'art. 9, l. cit., ha personalità di diritto pubblico, sede legale e amministrativa nel territorio dell'area naturale protetta ed è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente ¹.

Organi dell'ente parco sono il Presidente, il Consiglio direttivo, la Giunta esecutiva, il Collegio dei revisori dei conti, la Comunità del Parco.

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

Il direttore, che rappresenta il vertice della struttura burocratica, si trova, peraltro, in una posizione peculiare, in quanto è nominato dal Ministero dell'ambiente, ma dipende funzionalmente dall'ente parco, presso il quale presta servizio.

Dopo aver provveduto a disciplinare la costituzione e l'organizzazione dell'ente, la legge quadro si preoccupa di dotare lo stesso degli strumenti giuridici necessari alla gestione del parco.

La tutela dei valori naturali e ambientali viene realizzata dall'ente parco attraverso l'adozione di uno strumento a contenuto complesso che prende il nome di "piano del parco" (art. 12, l. n. 394/1991).

Il piano è chiamato a disciplinare una serie di contenuti attinenti alla organizzazione generale del territorio ed alla sua articolazione in aree o parti,

¹ - La Corte costituzionale, nella decisione (9 luglio / 27 luglio 1992, n. 366 definisce il parco "quale istituzione giuridica strumentale rispetto all'esercizio di competenze statali vertenti su aree protette di interesse nazionale o internazionale".

caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela; alla previsione di vincoli, di destinazioni di uso pubblico o privato e di norme di attuazione, con riferimento alle singole aree o parti di piano; alla determinazione di sistemi di accessibilità veicolari e pedonali, con puntuale riguardo a percorsi, accessi e strutture riservati a disabili, portatori di handicap ed agli anziani; alla creazione di sistemi di attrezzature e di servizi finalizzati alla gestione ed alla funzione sociale dell'area naturale protetta, quale musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agrituristiche; e, infine, alla definizione di indirizzi e criteri per gli interventi riguardanti la flora spontanea, la fauna selvatica e l'ambiente in genere.

Altro strumento previsto dalla legge-quadro per la gestione del parco è il regolamento del parco.

L'art. 11 della legge-quadro sancisce che esso "disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco" e, in particolare, "a) la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti; b) lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali; c) il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto; d) lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative; e) lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e biosanitaria; f) i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere, nell'ambito della legislazione in materia; g) lo svolgimento delle attività da affidare a interventi di occupazione giovanile, di volontariato, con particolare riferimento alle comunità terapeutiche e al servizio civile alternativo; h) l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani". Lo stesso articolo prescrive poi che "nei parchi sono vietate le attività e le opere che possano compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette ed ai rispettivi habitat", elencando in particolare alcune di queste attività ed opere.

Ulteriore strumento importante per la gestione del parco è il "nulla osta".

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

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

L'esame delle richieste di nulla osta può essere devoluto con deliberazione del Consiglio direttivo ad un apposito comitato, la cui composizione ed attività sono disciplinate dal regolamento del parco.

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

Il quarto ed ultimo strumento di gestione del parco previsto dall'art. 14 della legge-quadro, è il piano pluriennale economico e sociale. E' questo uno strumento a mezzo del quale, nel rispetto delle finalità del parco e dei vincoli stabiliti dal piano e dal regolamento medesimo, la Comunità del parco promuove le iniziative che, compatibilmente con la tutela naturalistica ed ambientale, siano atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività residenti all'interno del parco e nei territori adiacenti.

Deve più in generale comunque rilevarsi che la legge cornice prevede in più parti l'osservanza di procedure di cooperazione e di intesa e ciò perchè l'esercizio dei poteri attinenti alla protezione della natura involge ambiti oggettivi caratterizzati da un complesso intreccio di competenze.

Al fine di attuare forme di collaborazione adeguate ai momenti di interferenza tra competenza statale e quella degli enti territoriali la legge prevedeva ai sensi dell'art. 3 un apposito "Comitato per le aree naturali protette", quale organo misto, composto da rappresentanti statali e regionali.

Detto organo è stato soppresso ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e le relative funzioni sono esercitate dalla Conferenza Stato-Regioni.

Come già detto, la tutela dei valori naturali ed ambientali che rientra tra le attribuzioni dell'ente parco viene realizzata in base alla disciplina vigente attraverso l'adozione di uno strumento a contenuto complesso che prende il nome di "piano del parco".

L'attuazione della pianificazione avviene attraverso la sostanziale garanzia di un procedimento di elaborazione caratterizzato dal principio del contraddittorio tra il singolo interessato e la P.A. in modo da consentire un reale momento di confronto tra interesse pubblico e privato nella comune ricerca di un

equilibrio ottimale, e, insieme, attraverso il riconoscimento della partecipazione, in fasi diverse dell'iter operativo e con scansione temporale precise, dell'ente parco che elabora il piano, dei comuni cointeressati alla disciplina pianificatoria delle aree di promozione economica e sociale e della Regione che adotta lo strumento.

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

Il procedimento di approvazione del piano, pur nella sua apparente linearità, si appalesa, pertanto, sul piano attuativo macchinoso e lento; prova ne è che nessun documento di pianificazione è stato ad oggi approvato e tale inadempienza va sottolineata in ragione della rilevanza essenziale dell'atto, là dove, invece, il termine massimo previsto a tal fine dalla citata legge (art. 12, 3° comma) è di 18 mesi dalla costituzione degli organi dell'ente parco, dopo il quale, esauritasi con esito negativo una fase intermedia gestita da un comitato rappresentativo (del Ministero dell'Ambiente, delle regioni e province autonome) si passa alla decisione definitiva del Consiglio dei Ministri.

Di fronte ai siffatti tempi lunghi, dei quali non è prevedibile la conclusione, la Corte ritiene che sia opportuna, al fine di imprimere una più intensa dinamica al coordinamento degli interessi coinvolti dalla pianificazione (e successive modificazioni) l'adozione - previa modifica normativa - di un modulo procedimentale convenzionale (tipo conferenza dei servizi: art. 14 e ss. legge 7 agosto 1990, n. 241) quale strumento idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista degli obiettivi comuni imposti dalla legge quadro.

Infatti detta figura organizzatoria, da attivare dopo l'acquisizione delle osservazioni scritte presentate ai sensi dell'art. 14, 4° comma della legge 394 del 1991, attraverso la contestuale partecipazione delle amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti dall'adottando piano, meglio risponde all'esigenza non

solo di accelerare i tempi del procedimento rendendo contestuali le determinazioni spettanti a ciascuna amministrazione, ma anche alla possibilità di consentire dialogo e reciproca interlocuzione, senza, peraltro, modificare le competenze in ordine ai singoli atti del procedimento (pareri, intese) ed al provvedimento finale.

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

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

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

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

Le considerazioni formulate in ordine alla normativa di cui alla citata legge quadro sulle aree protette trova esatta conferma solo che si consideri che nessuno dei punti qualificanti della sua disciplina (piano del parco, regolamento

del parco, piano pluriennale economico e sociale) ha ricevuto a tutt'oggi attuazione.

1.2. - La cennata rinnovata cornice normativa rende in parte superate ed in parte ancora attuali le principali problematiche già evidenziate nel precedente referto che, al fine di assicurare l'indispensabile collegamento e coerenza tra le relazioni rese, si richiamano.

In particolare veniva:

- segnalata l'esigenza di adottare il regolamento relativo all'ordinamento dei servizi in attuazione dell'art. 25 della legge n.70 del 1975;
- affermata la necessità di provvedere, nelle forme di legge, alla copertura dell'organico del personale;
- rappresentata la necessità, anche attraverso l'adozione di un regolamento di organizzazione che specifichi competenze ed attribuzioni, di provvedere con tempestività alle spese di investimento, utilizzando i cospicui fondi stanziati dalla Regione Abruzzo e dallo Stato;
- affermata la necessità che il Consiglio di Amministrazione segni la vita dell'ente attraverso più frequenti riunioni al fine di adottare i provvedimenti di sua competenza.

Per quanto riguarda i documenti contabili veniva segnalata la necessità:

- 1) che i preventivi ed i consuntivi venissero approvati nei termini fissati dal regolamento di contabilità e che su di essi intervenisse la tempestiva pronuncia dell'Amministrazione vigilante;
- 2) che i preventivi venissero in ogni caso adottati prima dell'inizio dell'esercizio al quale si riferiscono.
- 3) che l'Ente approntasse con urgenza l'inventario dei beni mobili ed immobili e seguisse con particolare cura le registrazioni contabili;

Veniva, infine, censurato l'omesso o carente esercizio da parte del Ministero dell'Agricoltura e delle foreste, del generale potere di vigilanza ad esso demandato sia dalla normativa generale di cui alla legge n.70 del 1975 che dalla specifica disciplina di cui all'art. 7, u.c. del D.P.R. 30 giugno 1951, n.595.

Bisogna da ultimo aggiungere che, considerata la particolare rilevanza delle modifiche apportate dalla legge n. 394/1991 e dei conseguenti effetti gestori, l'analisi si soffermerà sugli ultimi esercizi non mancando, peraltro, di evidenziare, là dove significative, le discrasie gestorie e le questioni più rilevanti ai periodi meno recenti.