

2. - Profilo ordinamentale

2.1. - L'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo (di seguito P.N.A.) istituito inizialmente con R.D.L. 11 gennaio 1923, n. 257 (convertito nella legge 12 luglio 1923, n. 1511) e successivamente ricostituito con Legge 21 ottobre 1950, n. 991, ha trovato la sua piena disciplina organizzativa nel D.P.R. 30 giugno 1951, n. 535.

Tale ultima normativa qualifica l'ente "de quo" quale persona giuridica di diritto pubblico, posta sotto la vigilanza del Ministero dell'Agricoltura e delle foreste (art. 1); ne individua gli organi, tutti di nomina governativa (artt. 2, 3 e 4); le modalità di funzionamento (artt. 5, 6, 7, 8 e 9); disciplina sia il trasferimento di beni, diritti e privilegi e delle connesse passività (art. 13) che le entrate con cui far fronte alle spese per il suo funzionamento e detta disposizioni circa il controllo da parte del Ministero vigilante (che oggi è quello dell'Ambiente ai sensi della legge n. 349 dell'8 luglio 1986) sugli organi (art. 5) e sugli atti del P.N.A. (art. 7).

Detto ordinamento, salva la disciplina in ordine alle modalità di esercizio del suindicato potere di vigilanza e alla gratuità delle funzioni di Presidente e di membro del Consiglio di Amministrazione (oggi Consiglio Direttivo) prevista dall'art. 2, 2° comma del D.P.R. 535/1951, deve ritenersi definitivamente superato con la novella legge 6 dicembre 1991, n. 394 con la quale si è provveduto, fra l'altro, alla previsione tipologica della struttura dell'ente parco, alla istituzione di nuovi parchi nazionali e alla previsione del procedimento di adeguamento, ai principi innovativi da essa novella introdotti, della previgente disciplina dei parchi nazionali già esistenti, fra i quali il P.N.A. (art. 35).

Detto adeguamento è stato attuato, per l'ente di cui trattasi, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 novembre 1993 con cui per quanto attiene l'articolazione funzionale dell'ente, è stata, nella sostanza, richiamata la tipologia organizzativa prevista dalla legge quadro. E' mancato, invece, ogni necessario intervento, inteso ad evitare alcune discrasie ordinamentali, che nel corso della relazione saranno ampiamente trattate, fra l'assetto normativo previsto originariamente per il P.N.A. e l'attuale disciplina generale di cui alla più volte citata legge quadro.

Tra le fonti normative dell'ordinamento dell'ente non può, invece, essere ricompreso il "regolamento di organizzazione ed amministrazione" che, in data 28/11/1977, fu deliberato dal Consiglio di amministrazione in forza del potere ad esso conferito dall'art. 7, 1° comma, n. 1, del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 535.

Tale regolamento, infatti, è rimasto giuridicamente privo di efficacia non risultando che esso abbia mai riportato la prescritta approvazione ministeriale.

Inoltre è da rilevare che la deliberazione relativa allo schema del regolamento del personale ed ordinamento dei servizi adottata in data 14 dicembre 1976 non concluse l'iter procedimentale di approvazione nel termine previsto dall'art. 25, I comma della legge 20 marzo 1975, n. 70, per cui al relativo adempimento provvede ai sensi del III comma del citato articolo, con proprio decreto emesso il 29 novembre 1982 il Presidente del Consiglio di concerto con i Ministri per l'Agricoltura e foreste e per il Tesoro.

Senonchè il testo approvato non contiene alcuna disciplina in tema di ordinamento dei servizi, lasciando così inattuata la prescrizione dell'art. 25 della legge 70/1975, la cui formulazione non lascia dubbi sia quanto all'obbligo di provvedere su tale materia in conformità alla legge stessa, sia quanto alla priorità di tale essenziale adempimento rispetto alla deliberazione del regolamento organico del personale; e ciò in perfetta coerenza con quegli elementari principi logico-organizzativi, che nel caso di specie diventano anche giuridici, da cui discende l'ovvia subordinazione della regolamentazione delle dotazioni organiche e delle funzioni del personale all'effettivo assetto ordinamentale dell'ente.

Restano, pertanto, prive del necessario presupposto tutte quelle deliberazioni adottate in ordine alla determinazione dei carichi di lavoro, alla pianta organica e all'articolazione dei servizi interni dell'ente.

La necessità che in tema di assetto organizzativo e funzionale dell'ente fosse data sollecita integrale attuazione alla disposizione dell'art. 25 suindicato anche per la parte concernente l'ordinamento dei servizi, e non solo per quella relativa all'organico del personale, fu oggetto di specifico rilievo censorio da parte della Corte con riferimento tanto all'Ente, quanto al Ministero vigilante e alla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale titolare di poteri di sostituzione, e ciò sia nella sua relazione per gli esercizi dal 1978 al 1983, sia in quella per gli esercizi dal 1984 al 1987, essendo perdurata, anche nel corso di questi ultimi, l'inadempienza.

Con nota del 18 marzo 1994 il Presidente dell'ente ha comunicato che "per quanto concerne l'ordinamento dei servizi e l'organizzazione", mentre "non sono state emanate norme regolamentari ad integrazione del vigente Regolamento Organico del Personale di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29/11/1982", la situazione non è modificata rispetto a quanto da egli stesso comunicato con precedente nota del 15 dicembre 1989 e che, quindi, "oltre alla normativa generale per gli Enti pubblici non economici si fa riferimento al Regolamento di Organizzazione e Amministrazione approvati con deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'ente n. 69/11/77 del 28 novembre 1977".

2.2 - In tema di ordinamento dell'Ente, riguardato sul piano delle sua articolazione territoriale, la Sezione nel passato ha rilevato la difformità dell'assetto organizzativo dell'Ente rispetto alla prescrizione di cui all'art. 1, 2° comma del D.P.R., già citato, n. 535/1951, che così testualmente dispone: "l'ente ha la sua sede in Roma ed un ufficio distaccato in Pescasseroli (Aquila)".

La cennata articolazione territoriale è stata recepita e confermata con il suindicato decreto di adeguamento che, su impugnativa della Regione Abruzzo, è stato annullato con decisione del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, limitatamente alla parte in cui si stabilisce in Roma la sede del P.N.A.

Detta decisione è stata confermata dal Consiglio di Stato il quale ha motivatamente ritenuto che quello della territorialità della sede dell'Ente parco è uno dei principi fondamentali della più volte richiamata legge quadro sulle aree protette, e, come tale, non suscettibile di essere derogato se non per espressa previsione di legge che, nella specie, difetta.

In tal modo - ad avviso della Sezione - si realizza, su piano fattuale, non solo un avvicinamento degli organi rappresentativi dell'Ente al complesso degli interessi che animano il territorio del parco, ma anche un migliore coordinamento organizzativo e funzionale dei vari servizi ed uffici in cui è articolato l'ente stesso e si eliminano non poche disfunzioni sul piano della sua efficienza operativa.

Al fine di ottemperare alla citata decisione del Consiglio di Stato, il P.N.A. ha adottato la deliberazione n. 40 del 20 febbraio 1998 prevedendo nel relativo dispositivo:

“- di collocare la sede legale dell'Ente all'interno del territorio del Parco Nazionale d'Abruzzo;

- di individuare una sede di rappresentanza in Roma che continui ad assicurare i rapporti con gli Organi esterni, scientifici, istituzionali, parlamentari e internazionali”.

Siffatta statuizione è stata sostanzialmente recepita nel decreto ministeriale del 2 ottobre 1998, con il quale, in attesa dell'approvazione dello statuto dell'Ente (dove sarà definita l'ubicazione della sede legale ed amministrativa dell'Ente stesso che dovrà essere collocata all'interno del territorio del Parco), la sede stessa è posta in via transitoria nel comune di Pescasseroli ed è autorizzato un ufficio di rappresentanza in Roma. Nelle premesse di detto decreto viene, fra l'altro, precisato che “la funzionalità di detta eventuale sede” di rappresentanza deve essere finalizzata “al solo fine di consentire il mantenimento dei rapporti con gli organi scientifici, istituzionali, parlamentari e internazionali e non la permanenza delle allocazioni in Roma di uffici amministrativi dell'Ente”.

In merito alla questione di cui trattasi è da ritenere che, tenuto conto delle necessarie valutazioni di compatibilità finanziaria e delle limitate esigenze di rappresentanza connesse alle finalità dell'Ente unitamente al costo della sede romana, la allocazione in quest'ultima - come risulta dalle premesse della citata deliberazione - di alcuni servizi (Affari generali, Educazione, Interpretazione e Promozione, Grafico) sembra contraria con la citata decisione del Consiglio di Stato, secondo la quale “quello della territorialità è uno dei principi fondamentali e quindi non suscettibile di essere derogato se non per espressa previsione di legge”.

2.3. - Per quanto concerne gli organi del P.N.A. (che prima del 1991 erano il Presidente, il Consiglio di amministrazione e il Collegio dei revisori) e le relative competenze, si richiamano le notazioni esposte nella parte relativa alla illustrazione del nuovo quadro normativo conseguente alla emanazione della legge 394/1991 facendo presente per ognuno di essi quanto segue.

2.3.1 Nel periodo di riferimento il Presidente dell'Ente, nominato per il quinquennio 1983-1988 con decreto del Ministro dell'Agricoltura e Foreste del 6 gennaio 1983, è stato confermato per il quinquennio 1988-1993 con decreto del

Ministro dell'Ambiente del 2 marzo 1988. A detto periodo è seguita una "prorogatio" di circa un anno che si è conclusa con la nomina della stessa persona a commissario straordinario. Tale periodo di commissariamento è cessato con la nomina del nuovo Presidente a decorrere dal 10 febbraio 1995.

La Sezione, nel rilevare che sia la "prorogatio" del Presidente che la successiva gestione commissariale si caratterizzano entrambe per la eccezionalità e la temporaneità, dovendosi pervenire in breve tempo alla ricostituzione dei normali organi di amministrazione stante l'obbligo giuridico dell'Autorità cui spetta il potere di nomina di procedere tempestivamente alla ricostituzione degli organi dell'Ente, evitando soluzioni di continuità, sottolinea l'importanza che assumono per la corretta gestione amministrativo-contabile dell'Ente i principi di organizzazione, miranti ad assicurare il rispetto della legalità, dell'imparzialità e del buon andamento secondo cui l'attività di amministrazione attiva deve essere sottoposta all'esame concomitante dell'organo di controllo interno.

Le istruttorie eseguite ai fini del presente referto hanno permesso di rilevare che sia la gestione in regime di prorogatio che quella commissariale del P.N.A. hanno omesso il compimento di importanti atti gestori producendo notevoli discrasie funzionali che possono essere così schematizzate:

- intempestiva deliberazione ed approvazione del bilancio preventivo riguardante l'esercizio;
- tardiva deliberazione del conto consuntivo del suddetto esercizio;
- omissione, come per gli altri esercizi, della redazione, in modo affidabile, dello stato patrimoniale, stante la carenza di inventariazione dei vari immobili e di quelli mobili.

2.3.2 In ordine al Consiglio di Amministrazione (Consiglio direttivo dopo l'emanazione della legge quadro) occorre rilevare che nella precedente relazione ² la Sezione rilevava la circostanza che pur essendo venuto a scadenza il 19 aprile 1987 il quinquennio di durata in carica, lo stesso aveva continuato ad operare in regime di "prorogatio". Ciò premesso, si osserva che il successivo Consiglio di amministrazione è stato nominato con decreto del Ministro dell'Ambiente in data 23 dicembre 1988.

² - Det. n. 17/91 del 19/3/1991

Ritiene al riguardo la Corte di riaffermare il dovere dell'Amministrazione vigilante di provvedere con la necessaria tempestività alla ricostituzione degli organi dell'ente, ricordando che, con decreto legge 16 maggio 1994, n. 293 convertito con legge 16 luglio 1994, n. 444 è stata dettata una particolare disciplina della proroga degli organi amministrativi, in base alla quale è stata sancita una "prorogatio ex lege" dei medesimi limitata a quarantacinque giorni successivi alla scadenza del mandato e agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli urgenti ed indifferibili.

La nomina ministeriale dell'attuale organo collegiale nella composizione indicata dalla legge quadro sulle aree protette è del 10 febbraio 1995.

E' da rilevare, inoltre, che l'elevato numero dei componenti del Consiglio direttivo, che trova ragione in esigenze di più ampia collegialità, non è adeguatamente - su piano fattuale - bilanciato da un modulo di amministrazione a doppio organo che, sebbene previsto nella struttura tipologica delineata dalla legge quadro n. 394 del 1991 - con la previsione di un comitato esecutivo - e recepito nel D.P.C.M. di adeguamento suindicato, non risulta eletto in assenza dell'adozione dello statuto il cui ritardo va censurato.

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

2.3.3 Passando alla illustrazione del terzo organo dell'ente parco previsto dall'art. 2 del D.P.R. n. 535 del 1951, la Sezione osserva che l'art. 8 del medesimo prescriveva che il collegio dei revisori, cui era demandato il controllo di gestione contabile dell'ente, fosse composto di tre membri, nominati dal Ministro dell'Agricoltura e Foreste (e poi del Ministro dell'Ambiente), dei quali due su designazione del Ministro del Tesoro e del Ministro delle Finanze.

Ne era prevista la durata in carica di cinque anni, salve la conferma e la revoca di ciascuno dei componenti.

Secondo la legge quadro 394/1991, il collegio dei revisori è formato da tre componenti scelti tra funzionari della Ragioneria generale dello Stato ovvero tra iscritti nel ruolo dei revisori ufficiali di conti, di cui due su designazione ministeriale ed uno regionale.

Il suindicato collegio, per il quinquennio 1985-1990 è stato costituito con decreto del 10 dicembre 1985 e la sua composizione è stata modificata per la sostituzione del rappresentante del Ministero del Tesoro con decreto del 2 novembre 1987. Tale collegio ha continuato ad operare in regime di prorogatio oltre il termine della sua scadenza prevista per il dicembre 1990, in quanto il decreto di ricostituzione del medesimo è stato emanato il 25 agosto 1993. Detto organo ha funzionato fino al 15 maggio 1996, data in cui è subentrato il nuovo collegio.

Per la mancata tempestiva ricostituzione dell'organo di revisione la Sezione deve rinnovare nei confronti dell'Amministrazione vigilante la censura ad essa mossa con identica motivazione con riferimento all'organo deliberante.

In ordine alle valutazioni sull'attività di revisione svolta dal collegio, si rinvia al paragrafo n. 4 pag. 23.

2.3.4 Completa l'assetto organizzativo del P.N.A. la comunità del parco segnalando che di fatto a tutt'oggi il parere obbligatorio che detto organo deve esprimere sul bilancio e sul conto consuntivo interviene, di norma, dopo l'approvazione di detti documenti da parte del Consiglio direttivo modificando così il naturale iter procedimentale la cui funzione è proprio quella di consentire ai rappresentanti delle collettività locali dislocati nell'area del parco, di dare una valutazione di merito sugli aspetti più rilevanti della vita del parco.

Non rientra tra gli organi del P.N.A. il direttore che scelto dal Consiglio d'Amministrazione nel lontano 1968, è tuttora in carica; le sue funzioni, che non risultano specificate nel regolamento del personale del 29 novembre 1982, concernono la gestione del personale, la direzione e il coordinamento dei servizi tecnici, la vigilanza e la consulenza tecnica per gli organi rappresentativi; ai sensi del decreto legislativo 29/1993 ad esso è demandata la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

2.3.5- La materia dei gettoni di presenza e delle indennità spettanti ai componenti degli organi dell'ente è stata, per il periodo sul quale si riferisce, disciplinata con delibere del Consiglio di amministrazione n. 88/87 del 26 marzo 1987 e n. 116/90 del 26 settembre 1990.

Con la prima di queste delibere, a decorrere dal 1° gennaio 1987 la misura della medaglia di presenza (gettone) per la partecipazione alle riunioni degli organi collegiali dell'ente (Consiglio di Amministrazione, commissioni) è stata stabilita nella misura di lire 30.000 (trentamila), mentre l'indennità annuale al Collegio dei revisori dei conti è stata fissata nella misura lorda di lire 1.200.000 per il presidente e lire 900.000 per i componenti del medesimo.

Con decreto del Ministero dell'Ambiente in data 4 agosto 1994 si è provveduto a stabilire le indennità di carica ai componenti gli organi di amministrazione e di controllo degli Enti parco nelle seguenti misure lorde:

- Presidente: lire 5.254.000 mensili corrispondenti al trattamento economico riconosciuto al Direttore Generale (Dirigente Superiore), con riferimento esclusivo alle tre voci retributive dello stipendio iniziale annuo lordo, indennità integrativa speciale e tredicesima mensilità, maggiorato del 20 %;
- Vice Presidente: lire 1.576.000 mensili corrispondente al 30 % della indennità riconosciuta al Presidente;
- componenti della Giunta esecutiva: lire 252.000 mensili;
- componenti del Consiglio direttivo: lire 135.000 mensili;
- Presidente del Collegio dei revisori dei Conti: lire 295.000 mensili;
- componenti il Collegio dei Revisori dei Conti: lire 195.000 mensili.

Il gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni degli organi collegiali di amministrazione, ai comitati e alle commissioni previste dalla Legge 394/91, è fissato in lire 60.000 al lordo delle ritenute di legge.

La determinazione di detti compensi, peraltro carente della indicazione della relativa decorrenza, non è applicabile - fatta eccezione per il collegio di revisione - al P.N.A. per il quale vige il principio della gratuità delle funzioni di Presidente e di membro del Consiglio di amministrazione (oggi Consiglio direttivo) prevista dall'art. 2, 2° comma del D.lg.vo 535/1951 ed il conseguente divieto di corrispondere qualsiasi indennità fissa.

Detti compensi sulla base delle risultanze di bilancio appaiono erogate anche al Presidente ed ai membri del consiglio direttivo del citato ente.

In questa sede si segnala l'esigenza di approfondire la problematica concernente le eventuali spettanze economiche, rispondendo così anche alla necessità di un opportuno coordinamento.

3. - La funzione di vigilanza

3.1 La funzione di vigilanza e di controllo sulle deliberazioni del Consiglio di amministrazione (oggi Consiglio direttivo) trova, allo stato, la sua disciplina fondamentale nelle seguenti fonti normative primarie tutte applicabili - nel periodo considerato - negli ambiti di operatività di seguito indicati: la legge 70/1975, il D.P.R. 535/1951 e la legge 394/1991.

In base al combinato disposto di cui agli artt. 25, 2° comma e 29, 1° comma, della legge 70 è soggetta ad approvazione del Ministero vigilante di concerto con quello del Tesoro la delibera di adozione del regolamento organico del personale ed ordinamento dei servizi.

A norma del richiamato art. 29 sono, poi, parimenti, soggette ad approvazione del Ministero vigilante di concerto col Ministro del Tesoro le delibere concernenti: a) la definizione o la modifica della consistenza organica di ciascuna qualifica, il numero dei dirigenti degli uffici e degli addetti gli uffici stessi; b) l'aumento o la modifica degli stanziamenti relativi a spese generali e di personale in conformità degli accordi sindacali approvati dal Governo.

Per tutte le altre deliberazioni è prescritta la sola comunicazione in via specifica, per i bilanci di previsione e per i consuntivi, rispettivamente, dall'art. 30, 3° comma della legge 70 (che, tuttavia, fa salve le norme in vigore sull'approvazione) e dall'art. 32, u.c., del D.P.R. 696/1979; in via generale, dall'art. 7, u.c. del D.P.R. 535/1951.

Entro 20 giorni della ricezione, il Ministero vigilante, a norma del predetto art. 7, u.c., del D.P.R. 535/1951, può annullarle per eccesso di potere o violazione di leggi o di regolamento.

La norma, peraltro, pur se carente della esplicita previsione della acquisita esecutività delle delibere in caso di mancato annullamento, è stata costantemente interpretata da parte dell'Ente controllato come introduttiva di un termine decadenziale entro il quale esercitare la summenzionata potestà annullatoria; di talchè al decorso, senza rilievi, dei venti giorni dalla ricezione delle delibere conseguirebbe l'esecutività delle medesime.

Orbene, ad avviso della Corte, la operatività del suindicato art. 7 del D.P.R. 535/1951 resta ferma anche dopo la sopravvenuta legge 20 marzo 1975,

n. 70 contenente disposizioni nel riordinamento degli enti pubblici e ciò in quanto diversi e separati sono i piani di operatività delle suindicate normative.

La legge 70/1975 (art. 29) riguarda il momento e le modalità di adozione e di approvazione dell'ordinamento degli enti, (e quindi anche del P.N.A.) considerato nel suo aspetto organizzativo - funzionale, quivi compresa la disciplina in materia del personale, e non già il momento attuativo dell'ordinamento stesso, che è successivo; in tale ottica la potestà di annullamento ex art. 7 u.c. del D.P.R. 535/1951, è di portata generale quanto alla sua applicazione; e ciò in quanto essa può essere esercitata relativamente a qualsiasi provvedimento la cui deliberazione rientra nell'autonomia dell'Ente senza essere vincolata o subordinata, quanto alla sua efficacia ad eventuali approvazioni.

Nè sembra che possa fondatamente ritenersi che il suesposto quadro ermeneutico ed applicativo sia stato modificato dalla sopravvenuta legge n. 394 del 1991. Questa, infatti, pur ridisciplinando in maniera organica l'intera materia delle aree protette ed abrogando le norme incompatibili, ha riconfermato il potere di vigilanza del Ministero dell'Ambiente sugli enti parco nazionale; per cui deve ritenersi che lo stesso nei confronti del P.N.A. debba essere esercitato nei limiti e con le modalità procedurali proprie di esso, di cui al più volte richiamato art. 7 del D.P.R. 535 del 1951 e, quindi, esteso a tutte le delibere del suindicato Ente.

La stessa linea ragionativa è stata sviluppata dal Consiglio di Stato nel parere dell'8 ottobre 1997 chiesto sulla questione "de qua" dal Ministero dell'Ambiente.

Tuttavia, l'esistenza nello stesso settore di enti identici per struttura e funzioni rende evidente una disparità di trattamento conseguente alla diversa estensione e modalità del potere di vigilanza del Ministero dell'Ambiente, che richiede nell'euitmia del sistema un necessario coordinamento normativo.

In ogni caso si fa presente che l'ente, a tutt'oggi, nonostante numerosi solleciti, non ha trasmesso al Ministero dell'Ambiente, ai sensi e per gli effetti di cui al citato art. 7 del DPR n. 535 del 1951, tutte le deliberazioni adottate dal Consiglio direttivo negli esercizi 1997 e 1998.

Siffatto comportamento omissivo, assecondato peraltro, per il passato da una condotta sostanzialmente rinunciataria del Ministero dell'Ambiente, che solo

dal 1997, su impulso del magistrato incaricato del controllo, si è attivato nei termini suindicati, costituisce un "vulnus" al potere di vigilanza previsto dalla suindicata disciplina, che in tal modo rimane sterilizzato, con tutte le conseguenze che ne derivano sul piano della legittimità dei comportamenti gestori dell'ente.

In ordine a tale specifico profilo del potere di vigilanza, la Corte ritiene di dover segnalare che il Ministero dell'Ambiente non ha mai fatto uso (almeno nel periodo in esame ed a quanto risulta dagli atti) della sua potestà di annullamento rispetto a deliberazioni ritenute illegittime per i vizi di cui alla disposizione in esame.

In tali casi, secondo una prassi costantemente seguita, lo stesso Ministero si è limitato - e, per di più con motivazione inadeguatamente espressa - a dichiarare che la deliberazione esaminata "non poteva avere esecuzione" ovvero ad invitare l'Ente a non darvi esecuzione.

4. - L'attività di controllo interno

4.1 La legge n. 20 - come sottolineato da questa Sezione con determinazione n. 56/95 - nella nuova modulazione ed articolazione del controllo sulla gestione valorizza la funzione del Collegio dei sindaci o organo similare, chiamato a svolgere un'approfondita azione atta ad illuminare i responsabili dell'attività di gestione e, dall'altra, ad offrire alla Corte dei conti, nella sua qualità di organo di controllo esterno, utili elementi per una completa ponderazione e valutazione dei principali fatti gestionali nel quadro normativo disegnato dalla legge 21 marzo 1958, n. 259.

L'art. 9 della legge quadro sulle aree protette del 6 dicembre 1991, così come peraltro il precedente ordinamento, prevede tra gli organi dell'ente parco il Collegio dei revisori dei conti che, al pari degli altri, dura in carica cinque anni ed esercita il riscontro contabile sugli atti secondo le norme di contabilità dello Stato e sulla base dei regolamenti di contabilità dell'Ente parco.

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 del periodo in esame, in particolare, 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 giuridiche e di fatto pretestuose od infondate, senza, peraltro, che da parte del Ministero vigilante fossero adottati adeguati interventi correttivi o repressivi atti ad assicurare la rispondenza dell'azione dell'ente alla legge, ai principi di sana e corretta gestione.

A tal riguardo la Corte non può astenersi dal segnalare - richiamando, sul punto, la particolare attenzione di tutti gli organi che, comunque, vi siano interessati - che il rapporto fra gli organi dell'Ente e l'organo di controllo interno è stato caratterizzato, al pari dei decorsi anni, nella sua concreta esplicazione

funzionale da un clima di tensione diffuso, al limite, talvolta di aperta conflittualità, che - come emerge dagli atti - sembra riferibile principalmente al comportamento dell'ente.

Occorre, pertanto, che vengano ristabilite le condizioni necessarie a riportare il rapporto organi dell'Ente - Collegio dei revisori sul piano della più ampia e reciproca collaborazione, intesa come momento e condizione unificante di posizioni giuridiche e funzioni che, pur essendo diversificate, non possono, nella loro rispettiva esplicazione, non trovare una convergenza assolutamente unitaria: soprattutto rispetto al fine che le accomuna.

In ogni caso, occorre altresì che il Ministero vigilante non manchi di assumere, quando occorra, tutte le iniziative che gli competono, e ciò ad evitare che la funzione di controllo possa risultare compromessa nella sua ontologica finalità di tutela e garanzia della legittimità e di indirizzo e di stimolo verso comportamenti gestionali aderenti ai canoni di efficienza ed economicità ed efficacia della gestione.

La necessità di un intervento ministeriale risulta rafforzato dalla circostanza che negli ultimi tre anni del periodo in esame quasi mai il collegio dei revisori ha assistito alle sedute del Consiglio direttivo, adducendo che la non tempestiva messa a disposizione degli atti relativi agli argomenti previsti dall'ordine del giorno non consentiva il pieno espletamento della sua funzione.

La Sezione, non può non sottolineare che tale obbligo è esplicitamente imposto ed è, comunque, funzionale al controllo concomitante e che, in un quadro di valutazione aderente ai valori impliciti nel principio di buon andamento sancito dall'art. 97 della costituzione (che impone a tutti gli organi amministrativi - compresi quindi quelli di revisione di un ente pubblico - di assicurare la piena valorizzazione della loro funzione) l'assistenza dei revisori dei conti alle adunanze del Consiglio direttivo è strumentale all'esercizio dei poteri-doveri di controllo. Questo non si esaurisce nelle verifiche di natura strettamente contabile ma investe la legittimità, l'economicità, l'efficienza, l'efficacia, la trasparenza cioè la ragionevolezza dell'operare concreto, implicando in tal modo doveri di profilo più marcatamente pubblicistico che sono funzionali all'esercizio del potere di revisione e che meglio possono essere adempiuti mediante la presenza alle sedute del Collegio direttivo.

Devesi rilevare, inoltre, che talvolta le pronunce del Collegio dei revisori sui conti consuntivi risultano rese dopo le deliberazioni del Consiglio direttivo, con ciò discostandosi dall'iter procedimentale previsto dall'art. 32 del D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 696 per la formazione dei documenti contabili e nel quale la relazione dei revisori - tenuto anche conto del disposto di cui agli articoli 2403 e 2429 del codice civile - deve essere redatta su uno schema di bilancio e cioè su un atto non definitivo e, come tale, suscettibile di modifiche.

La Corte, quindi, nel formulare la censura sulla mancata assistenza alle sedute del Consiglio, ribadisce il principio che la relazione, tempestivamente redatta, deve sempre precedere la deliberazione sul Conto consuntivo, in modo da fornire all'organo deliberante compiuta conoscenza dei riscontri effettuati per una approfondita valutazione dell'attività gestoria ed evitare, al contempo, che i possibili o necessari interventi dell'Autorità di vigilanza comportino ulteriore dispendio di attività e ritardi operativi.

Va precisato, inoltre, che l'identità della "ratio" evidenziata consente di ritenere applicabile l'affermato principio anche con riguardo alle relazioni del Collegio medesimo sugli schemi di bilancio preventivo e che, comunque, spesso la discrasia temporale è imputabile all'ente il quale sottopone ai revisori gli atti già deliberati.

Quanto ai contenuti del controllo e della relazione ai bilanci - che spesso risulta carente - non può non richiamarsi la circolare vademecum del Ministero del Tesoro n. 5 in data 21 gennaio 1997 che rappresenta "la "summa" dell'attività di consulenza e controllo svolta nel corso dell'esercizio" e in cui "andranno formulate valutazioni e giudizi sulla gestione riassumendo anche quanto attestato nei verbali redatti in corso di esercizio". Il corretto adempimento di quest'obbligo consentirebbe all'amministrazione di esprimere una definita valutazione di merito attraverso una motivata pronuncia di "approvazione" o "non approvazione" sulla attività gestionale dell'ente per il periodo cui si riferisce il conto consuntivo, chiudendo in tal modo il procedimento ad esso relativo.

4.2 Il P.N.A. ha comunicato, senza però inviare il relativo provvedimento di nomina, che il nucleo di valutazione previsto dall'art. 20 del D.L.vo n. 29/1993 è operante dal 1994.

In merito si fa presente che è pervenuta però una lettera contenente valutazioni in ordine all'attività di gestione del P.N.A., firmata dal Direttore Generale nella sua qualità di componente del nucleo di valutazione. La posizione funzionale di questo ultimo nell'ambito della struttura organizzativa dell'ente, si rivela, peraltro, incompatibile con i compiti assegnati al servizio di controllo interno.

Il compito di detto organo, infatti, è quello di raccogliere dati, di classificarli, di individuare indicatori, di formulare proposte; si tratta cioè di elementi che una volta elaborati devono essere utilizzati dagli organi direzionali per migliorare l'organizzazione dell'unità operativa attraverso una rimodulazione della combinazione produttiva per ridurre i costi o, a parità di costi, per migliorare le prestazioni.

Orbene se i compiti del servizio di controllo interno non sono di tipo operativo ma piuttosto di carattere strumentale o ausiliario rispetto alla direzione "politica" dell'ente e alla direzione operativa dei diversi settori dando loro informazioni utili per la funzionale ed economica gestione dell'ente nel suo complesso e delle singole unità operative, appare evidente che dello stesso non può far parte il Direttore generale che dei "referti" di detto organo è uno dei destinatari.