

Determinazione n. 82/2000**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 21 novembre 2000;

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;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 20 giugno 1966, con il quale l'Ente Autonomo Parco Nazionale Gran Paradiso è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativo agli esercizi finanziari dal 1994 al 1999; 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 dott. 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 Presidenze 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 predette 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 1994 al 1999 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Ente Autonomo Parco Nazionale Gran Paradiso, 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 PARCO NAZIONALE GRAN PARADISO PER GLI ESERCIZI DAL 1994 AL 1999*

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Profili ordinamentali, legge quadro delle aree protette e stato di attuazione della stessa. - 3. La fusione di vigilanza. - 4. L'attività di controllo interno. - 5. Organi. - 6. Struttura organizzativa. - 7. Risorse umane. - 8. Attività istituzionale. - 9. Mezzi finanziari. - 10. La gestione di cassa. - 11. Il conto finanziario. - 12. La gestione di di cassa. - 13. La situazione amministrativa. - 14. Il conto economico. - 15. La situazione patrimoniale. - 16. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

1.1. 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 Parco Nazionale Gran Paradiso dopo la legge quadro sulle aree protette del 6 dicembre 1991 n. 394¹.

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 D.Leg.vo 3 febbraio 1993, n. 29, e successivi modifiche ed integrazioni, nonché la disciplina in materia di trattamento economico e giuridico del personale degli enti pubblici non economici.

Nel ricordare che la gestione finanziaria del P.N.G.P. è stata oggetto di referti al Parlamento fino al 1993, nell'attuale contesto si riferisce degli esiti delle gestioni concernenti gli esercizi 1994-1999.

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.

Essa si propone di offrire sintetiche valutazioni in ordine ai risultati gestori sulla base dei dati emergenti dai rendiconti dell'ente e di prospettazioni riassuntive a tal fine affrontate. Alla relazione medesima sono in ogni caso allegati, come

¹ Gli adempimenti a cui l'ente e l'Amministrazione vigilante sono tenuti onde facilitare l'esercizio del controllo sono stati precisati con determinazione della Sezione n. 672 del 15 novembre 1996.

d'uso, i bilanci ed i rendiconti di ciascun esercizio, corredati dalle relazioni illustrative.

2. *Profili ordinamentali, legge quadro delle aree protette e stato di attuazione della stessa*

2.1. Il P.N.G.P. venne istituito con R.D.L. il 3 dicembre 1922, n. 1584, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, con il fine di conservare la fauna e la flora nei terreni costituenti la Riserva Reale di caccia del Gran Paradiso.

Successivamente, con Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 5 Agosto 1947, n. 871, ratificato con legge 17 aprile 1956, venne istituito l'Ente Parco Nazionale Gran Paradiso con sede in Torino ed ufficio distaccato ad Aosta.

Il D.P.R. 3 ottobre 1979 ha esteso il territorio del Parco ad alcune zone della Provincia di Torino per cui la sua superficie è di circa 72.000 ettari di terreno, in gran parte posto ad altitudine superiore a 1500 metri, suddiviso in due ambiti ricadenti nelle regioni Piemonte e Valle d'Aosta ricompresi nelle due province di Torino ed Aosta territorio composto da 13 comuni e da una miriade di villaggi sparsi all'interno del Parco con una popolazione di circa 8000 abitanti.

Le attività economiche riguardano essenzialmente l'agricoltura, l'industria ed il terziario con rilevanza crescente di quest'ultimo che occupa, mediamente, oltre il 40% della popolazione attiva.

Il panorama normativo entro il quale l'ente opera ha subito variazioni di grande rilievo, soprattutto determinate dalla istituzione del Ministero dell'Ambiente (legge 8 luglio 1986, n. 349) e dal varo, dopo lunga gestazione, della legge quadro sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394).

Con la prima legge (art. 5, comma 2), le competenze esercitate dal Ministero dell'agricoltura e foreste in materia di parchi nazionali sono state trasferite al dicastero di nuova istituzione, al quale in particolare è stato attribuito il compito (comma 3 dello stesso art. 5) di impartire agli enti parco, verificandone, poi, l'osservanza, le direttive necessarie al raggiungimento degli obiettivi scientifici, educativi e di protezione naturalistica.

L'art. 10 del regolamento per l'organizzazione del Ministero, emanato con D.P.R. 19 giugno 1987, ha poi attribuito al "Servizio per la conservazione della natura" il compito di emanare le direttive suddette e di definire criteri omogenei per la gestione degli enti parco.

2.2. La legge 394 del 1991, definite in via generale le finalità dello specifico regime di gestione e tutela delle aree protette, ha nell'ambito di quest'ultime individuato i parchi nazionali definendoli aree per le quali l'intervento di conservazione dello Stato è richiesto a tutela delle generazioni presenti e future.

La legge quadro stabilisce la personalità di diritto pubblico degli enti parco e ne individua gli organi, comprendendo, accanto al Presidente, al Consiglio direttivo, alla Giunta esecutiva ed al Collegio dei revisori, la Comunità del Parco, composta dai vertici delle regioni ed enti locali territoriali interessati alla gestione dell'area².

Alla Comunità del Parco, oltre a funzioni consultive (sul regolamento, sul piano del Parco sul bilancio, sul conto consuntivo e sullo statuto dell'ente), compete in particolare deliberare un piano pluriennale economico-sociale, soggetto a parere del Consiglio direttivo e ad approvazione della regione, per la promozione delle attività compatibili con le finalità del Parco.

Il Consiglio direttivo è chiamato invece a deliberare su tutte le questioni generali, tra le quali, oltre al bilancio ed allo statuto, particolare importanza rivestono il regolamento ed il piano del parco.

² Secondo il precedente ordinamento organi dell'Ente sono: il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, il Comitato esecutivo e il collegio dei revisori.

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" con cui viene sottoposto il suo territorio ad un regime coordinato di conservazione e valorizzazione.

Contenuto principale del piano sono l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in quattro aree³ o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela, nonché la determinazione dei vincoli, delle destinazioni di uso pubblico o privato e delle norme di attuazione relative individuate secondo il grado di protezione.

Eventuali deroghe ai divieti (fatto salvo comunque il divieto delle attività dannose per la natura e per l'ambiente) e le prescrizioni relative alle attività consentite sono disciplinate dal regolamento del parco.

Il piano del parco, assieme al regolamento, svolge una funzione determinante nella definizione del regime giuridico dell'area protetta in quanto "ha effetto di

³ Il piano suddivide il territorio in base al diverso grado di protezione, prevedendo: 1) riserve integrali, nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità; 2) riserve generali orientate nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio. Possono essere tuttavia consentite le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, nonché, interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'Ente parco. Sono altresì ammesse opere di manutenzione delle opere esistenti, ai sensi delle lettere a) e b) del primo comma dell'art. 31, l. 5 agosto 1978, n. 457; 3) aree di protezione nelle quali, in armonia con le finalità istitutive ed in conformità ai criteri generali fissati dall'ente parco, possono continuare, secondo gli usi tradizionali ovvero secondo metodi di agricoltura biologica, le attività agro-silvo-pastorali nonché di pesca e raccolta di prodotti naturali, ed è incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità. Sono ammessi gli interventi autorizzati ai sensi delle lettere a), b) e c) del primo comma dell'art. 31, l. n. 457/1978, salvo l'osservanza delle norme di piano sulle destinazioni d'uso; 4) aree di promozione economica e sociale facenti parte del medesimo ecosistema, più estesamente modificate dai processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socioculturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza ed indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione" (art. 12, comma 7 legge quadro).

Il piano del parco – almeno in teoria – potrebbe concentrare e sostituire tutti i livelli di pianificazione interferenti sul territorio (per es. la pianificazione urbanistica comunale, quella territoriale, provinciale e regionale, quella paesistica, quella forestale, quella di bacino, quella agricola e anche quella faunistico-venatoria introdotta dalla legislazione sulla caccia) ed è immediatamente vincolante sia per i privati che per i soggetti pubblici.

Una valutazione definitiva e compiuta non appare ancora possibile. Occorrerà attendere la pratica redazione dei piani dei parchi per stabilire se saranno in grado di assemblare i diversi livelli di pianificazione in un processo organico e coordinato oppure se costituiranno l'ennesimo livello di pianificazione territoriale slegato dal contesto in cui si situa, malgrado la sua valenza generale⁴.

Un altro atto di pianificazione è il Piano pluriennale economico-sociale per la promozione delle attività compatibili (P.P.E.S) il quale mira alla promozione delle iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività eventualmente residenti nel territorio del parco e nei territori adiacenti.

⁴ Siffatta efficacia conformativa del piano non è condivisa dagli esperti di pianificazione dei parchi nazionali, secondo i quali i piani dei parchi debbono "dialogare" con il contesto pianificatorio territoriale in cui si inseriscono, adoperando il metodo della concertazione. Inoltre un quesito importante, anche dal punto di vista giuridico, al quale solo la prassi potrà dare risposta è se il Piano del parco sostituisca tutti i livelli di pianificazione nel senso che le previsioni del Piano sostituiscono solo le previsioni di medesima natura esistenti all'interno di un altro tipo di piano (in materia tale che, ad esempio, in assenza di previsioni specifiche in materia di tutela idrogeologica all'interno del piano del parco si debbono applicare le corrispondenti previsioni del piano di bacino esistente); oppure il piano sostituisce tutti i livelli di pianificazione, nel senso che dal momento in cui è istituito un parco nazionale occorrerà far riferimento esclusivamente alle previsioni del piano del Parco per qualsiasi tipo di disciplina pianificatoria (in maniera tale che, ad esempio, in assenza di previsioni in materia di tutela idrogeologica all'interno del Piano del Parco, si deve ritenere assente qualsiasi forma di tutela di settore nell'area).

Per il suo contenuto, è uno strumento finanziario che assegna direttamente oppure coordina, sulla base delle diverse fonti, le risorse economiche per lo svolgimento – da parte dei soggetti pubblici o privati – delle attività necessarie per il parco. Esso è destinato a favorire il consenso delle collettività residenti all'interno del parco, rendendo certamente più probabile l'accettazione e, quindi, l'effettività delle fonti di tipo normativo o pianificatorio.

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.

La suindicata disciplina normativa afferente i prefati strumenti di pianificazione che, peraltro, trova il suo precedente storico nella corrispondente legislazione regionale, se costituisce una importante innovazione sul piano teorico – legislativo, trova un limite nella estrema difficoltà della sua pratica attuazione atteso che, ad oltre un lustro dalla entrata in vigore della suindicata legge quadro, su venti parchi nazionali esistenti solo due hanno un piano adottato dalla Regione, mentre nessun piano economico – sociale risulta approvato dal suindicato Ente territoriale.

Ciò dipende, per il piano, oltre che dalla estrema complessità del suo contenuto che, quale strumento di gestione dell'area protetta non può limitarsi a disciplinare l'uso del suolo, 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", anche dal modulo procedimentale previsto, che, pur nella sua apparente linearità si appalesa, sul piano attuativo, macchinoso e lento⁵.

⁵ Dispone l'art. 12, commi 3, 4 e 5 della legge 394/1991:

Tale procedimentalizzazione, peraltro, contrasta con il contenuto e la funzione di un piano che, invece, richiederebbe un deciso carattere "autoregolante", capace, cioè, di raggiungere la più ampia sfera di efficacia applicativa mediante successive approssimazioni e correzioni.

3. Il piano è predisposto dall'Ente parco entro diciotto mesi dalla costituzione dei suoi organi, in base ai criteri ed alle finalità della presente legge. La Comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano del parco indicati dal Consiglio direttivo del parco ed esprime il proprio parere sul piano stesso. Il piano, approvato dal consiglio direttivo, è adottato dalla regione entro novanta giorni dal suo inoltro da parte dell'Ente parco (40).

4. Il piano adottato è depositato per quaranta giorni presso le sedi dei comuni, delle comunità montane e delle regioni interessate; chiunque può prenderne visione ed estrarne copia. Entro i successivi quaranta giorni chiunque può presentare osservazioni scritte, sulle quali l'Ente parco esprime il proprio parere entro trenta giorni. Entro centoventi giorni dal ricevimento di tale parere la regione si pronuncia sulle osservazioni presentate e, d'intesa con l'Ente parco per quanto concerne le aree di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2 e d'intesa, oltre che con l'Ente parco, anche con i comuni interessati per quanto concerne le aree di cui alla lettera d) del medesimo comma 2, emana il provvedimento d'approvazione. Qualora il piano non venga approvato entro ventiquattro mesi dalla istituzione dell'Ente parco, alla regione si sostituisce un comitato misto costituito da rappresentanti del Ministero dell'ambiente e da rappresentanti delle regioni e province autonome, il quale esperisce i tentativi necessari per il raggiungimento di dette intese; qualora le intese in questione non vengano raggiunte entro i successivi quattro mesi, il Ministro dell'ambiente rimette la questione al Consiglio dei ministri che decide in via definitiva."

5. In caso di inosservanza dei termini di cui al comma 3, si sostituisce all'amministrazione inadempiente il Ministro dell'Ambiente, che provvede nei medesimi termini con un commissario ad acta.

Come già rilevato nella relazione afferente la gestione del Parco Nazionale d'Abruzzo, (Atti Parlamentari XIII Legislatura, Doc. XV, n. 187) al fine di imprimere una più intensa dinamica al coordinamento degli interessi coinvolti dalla pianificazione (e successive modificazioni) sarebbe opportuna 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 anche 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 di 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.