

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, sul 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 la allocazione nella sede romana – come risulta dalle premesse della citata deliberazione n.

40/1998 - di alcuni servizi (Affari generali, Educazione, Interpretazione e Promozione, Grafico) appare in contrasto sia 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", sia con il menzionato decreto ministeriale del 1998, che autorizza transitoriamente un ufficio di sola rappresentanza di Roma, con esclusione di quelli amministrativi.

Da una nota dell'Ente concernente la riorganizzazione delle sue sedi nulla emerge in ordine allo spostamento nell'ambito del territorio del Parco dei suindicati servizi, così come impongono la legge quadro sulle aree protette ed il ripetuto decreto ministeriale.

Inoltre, la dichiarata acquisizione al bilancio dell'Ente di contributi della Regione Lazio, destinati a garantire la sostanziale copertura delle spese generali connesse alla sede di Roma, non trova conferma nel conto consuntivo. Ciò risulta confermato dalle notizie acquisite nelle vie brevi presso i competenti uffici della Regione Lazio, che hanno escluso l'esistenza di contributi a tal fine erogati; per cui è da ritenere che il costo della suindicata sede romana - destinata a sede di rappresentanza - gravi esclusivamente sull'ente che, in tal modo, ha eluso quella necessità di valutazione bilanciata di compabilità finanziaria e delle limitate esigenze di rappresentanza connesse alle finalità dell'ente con il costo della suindicata sede, che costituiva una delle condizioni indicate dal Ministero vigilante.

Da una lettera dell'Ente risulta che è stato attivato a New York uno sportello, ceduto gratuitamente a disposizione del centro parchi internazionale da una compagnia americana, "in grado di fornire utili informazioni sul Parco Nazionale d'Abruzzo, sugli altri parchi nazionali e riserve d'Italia e sulla natura d'Italia".

Le spese di gestione, - a quanto comunica l'Ente - gravano esclusivamente sulle organizzazioni private (americane, italiane, e italo-americane) che avrebbero sostenuto e sponsorizzato l'iniziativa; ciò dovrà essere oggetto di specifico accertamento da parte del Collegio di revisione e del Ministero vigilante.

5. - La funzione di vigilanza

5.1. - La funzione di vigilanza e di controllo sulle deliberazioni del 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 e la legge 394/1991 ed il D.P.R. 535/1951.

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 e dell'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 agli 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 dell'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 sul 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 su esposto 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 nazionali; 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 Consiglio Direttivo.

La stessa linea ragionativa è stata sviluppata dal Consiglio di Stato nel parere dell'8 novembre 1997 e confermata, anche con riferimento agli altri enti parco, con parere del 15 febbraio 1999. Il suindicato organo di consulenza ha precisato che la vigilanza non può identificarsi e ridursi negli specifici poteri di controllo tutorio sugli atti indicati negli artt. 29 e 30 della legge n. 70/1975, ma comprende anche il controllo di legittimità di tutti gli atti deliberativi assunti dal Consiglio Direttivo non sottoposti ad approvazioni, nel rispetto del principio di autonomia, posto che un tale tipo di controllo si esaurisce e si contiene in un giudizio di conformità a quanto obiettivato nelle norme.

Il suindicato modulo interpretativo ha subito, però, nella fase attuativa una dilatazione di contenuto, atteso che la vigilanza sugli enti parco si svolge

oltre che sui documenti fondamentali degli enti suddetti e sugli atti deliberativi che adottano anche sull'attività gestionale che pongono in essere.

Siffatto "modus operandi", che è risultato utile nella fase di prima attuazione della legge quadro per meglio guidare l'attività degli enti parco di nuova istituzione, rischia, però, di diventare ingestibile da parte del Ministero vigilante che si vede costretto ad esaminare un numero eccessivo di delibere consiliari. E ciò in conseguenza del fatto che l'omessa elezione della Giunta Esecutiva e l'omessa attuazione del criterio ordinatore generale delle competenze — normativamente previsto dall'art. 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 e costituito dalla distinzione fra la funzione di governo propria degli organi "lato sensu" politici e quella gestionale — determina, sul piano fattuale, un anomalo espandersi della competenza del Consiglio Direttivo ad ogni atto di gestione, che, invece, ad ordinamento attuato, dovrebbe essere limitata, ai sensi della legge 394/1991, a "tutte le questioni generali" nonché ad alcuni atti tipici.

La prassi seguita si appalesa inoltre anacronistica e superata ove si consideri che sul piano ordinamentale generale si è avuta una diffusa "dequotazione" (ed a volte una soppressione) del controllo di legittimità, limitato prevalentemente agli atti programmatici e generali, a favore di un'effettiva autonomia dell'Ente controbilanciata da un meccanismo operativo interno denominato controllo di gestione.

D'altra parte tale vigilanza che, a decorrere dal 1998, si appalesa caratterizzata da tempestività di interventi che riguardano gli aspetti più diversi della poliedrica attività che gli enti svolgono, si è sinora spesso tradotta, anche in considerazione dei suoi contenuti, in una sicura guida per gli stessi non disgiunta dall'apertura al dialogo per le tesi talora non collimanti di cui questi ultimi siano fatti portatori.

Frequentemente, in conseguenza degli interventi di vigilanza, atti deliberativi o fatti gestionali degli enti sono stati annullati o modificati e, poiché, solitamente, gli atti deliberativi degli organi degli enti non vengono portati ad esecuzione se non dopo la pronuncia dell'Amministrazione vigilante, l'intervento di quest'ultima evita lo svolgimento di attività non conforme a legge o quanto meno non opportuna sotto il profilo gestionale.

Occorre quindi - anche in sede di riesame dello statuto tipo - una puntuale definizione degli atti da inviare all'esame del Ministero vigilante.

5.2 Al fine di coordinare l'azione degli enti e di richiamare l'attenzione sugli obblighi imposti dalle leggi o su fatti e vicende che potrebbero influire sulla gestione, il Ministero dell'Ambiente ha diramato una serie di note e di direttive, che della vigilanza costituiscono una naturale logica espressione. Siffatta attività di indirizzo e coordinamento, che si pone a monte dell'attività di gestione degli enti, conformandola, può essere esemplificativamente richiamata.

Così, delle 79 direttive diramate dal giugno 1997, meritano di essere ricordate in particolare quelle concernenti l'adozione dei provvedimenti di urgenza, l'individuazione dei parametri di ripartizione dei fondi, la disciplina del contratto di lavoro del Direttore del Parco, il gratuito patrocinio dell'Avvocatura di Stato, lo statuto tipo, le procedure concorsuali del personale, l'attività di pianificazione degli Enti parco, il riaccertamento dei residui attivi e passivi, le spese di rappresentanza.

Allo scopo, poi, di migliorare sul piano contabile - amministrativo gli aspetti di una sana e corretta gestione che consenta agli Enti - parco il perseguimento delle finalità istituzionali, il Ministero vigilante si è fatto promotore di sistematiche riunioni con il vertice degli Enti ed ha intensificato la sua attività consultiva anche al fine di meglio individuare il significato della correlazione fra conservazione e sviluppo.

5.3. - Sempre nell'ambito del potere di coordinamento suindicato si inquadra la formulazione di un tipo di statuto e di regolamento di amministrazione e contabilità che certo non vuole sostituire o mortificare, in nome di un'esigenza di uniformità, il potere normativo degli enti, ma solo essere di ausilio agli stessi che dovranno, pertanto, adattarne il testo alle concrete situazioni che, pur nella identità di compiti e funzioni, possono essere diverse per ogni ente.

Va, però, rilevato come le disposizioni contenute nel regolamento tipo anzidetto oltre a rivelarsi, salvi minimi mutamenti, pedissequa di quelle dettate, per gli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, dal D.P.R.

18 dicembre 1979, n. 696, dovranno in alcune parti essere modificate per adattarle alle sopravvenute esigenze di disciplina di cui alla legge 23 giugno 1999, n. 208 (che prevede l'obbligo degli enti e organismi pubblici di cui all'art. 1, comma 2° del D.L.vo n. 29/1993 di adeguare il sistema di contabilità ai principi contenuti nella legge 3 aprile 1997, n. 94) e al D.L.vo 29 ottobre 1999, n. 419.

Inoltre una più puntuale attuazione richiede il principio di separazione tra indirizzo politico e gli atti di amministrazione e gestione delineato nello schema di statuto sulla base delle indicazioni formulate dall'art. 3, comma 2° del decreto legislativo n. 29/93, come riformulato dall'art. 35 del D.L.vo 31 marzo 1998 n. 80.

Infatti, da una lettura attenta dello stesso emergono alcuni aspetti che meritano di essere evidenziati.

In particolare, per quanto concerne le funzioni spettanti al Presidente (art. 6, punto 7, lettera a), occorre rilevare che questi, oltre ad avere la rappresentanza legale dell'Ente, "definisce gli obiettivi ed i programmi da attuare" ed impartisce al Direttore le direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione. Con tali funzioni lo schema di statuto sembra riconoscere, implicitamente, al Presidente il compito di direzione politica in attuazione dell'art. 3 del D.L.vo 29/93 ¹¹.

Orbene siffatta competenza programmatica, peraltro non riconducibile alla normativa della legge quadro che all'art. 9 riserva al Consiglio direttivo ogni decisione "in merito a tutte le questioni generali", non si appalesa coordinata con l'art. 12 dello statuto che prevede, sia pure con diversa

¹¹ - In merito occorre tuttavia precisare che naturale destinatario delle funzioni di direzione politica è senz'altro il Consiglio Direttivo che secondo quanto previsto dall'art. 9 della legge 394/91 "...delibera in merito a tutte le questioni generali..." Ciò risulta anche confortato da quanto stabilito dallo stesso schema di statuto nell'art. 12 che in merito alle funzioni del Consiglio direttivo così recita: "il consiglio direttivo determina l'indirizzo programmatico e definisce gli obiettivi da perseguire nonché verifica, attraverso il Presidente, la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite, inoltre delinea l'attività complessiva dell'Ente improntandola ai principi di buon andamento, imparzialità e legalità di cui all'art. 97 del dettato costituzionale, oltrechè ai criteri di economicità di efficacia e di pubblicità secondo le modalità previste dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 e delle altre disposizioni che disciplinano i singoli procedimenti".

accezione, una competenza del suindicato organo collegiale in ordine alla determinazione dell'indirizzo programmatico e alla definizione degli obiettivi da perseguire, creando, in tal modo, non poche difficoltà sul piano ermeneutico e rischi di confusione e sovrapposizione nella successiva fase attuativa.

Di ciò ha preso atto il Ministero vigilante il quale, nelle vie brevi, ha comunicato che, in merito, sono allo studio modifiche delle norme previste nello statuto tipo anche allo scopo di adeguarle alla sopravvenuta normativa di cui alla legge 22 dicembre 1998, n. 426 e al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419.

Una più adeguata formulazione richiede, inoltre, il punto 7 dello stesso articolo ove è stabilito che il Presidente” assegna al Direttore in tutto o in parte le risorse finanziarie iscritte al bilancio dell'ente per il perseguimento degli obiettivi fissati”.

La locuzione “....in tutto o in parte.....” merita qualche riflessione.

Innanzitutto essa appare in contrasto con quanto ribadito nel successivo art. 26 di detto schema, dove si dichiara che il Direttore del parco “....adotta gli atti di gestione tecnica, amministrazione e finanziaria per la realizzazione dei programmi dell'ente.... Esercita autonomamente i poteri di spesa connessi alle funzioni proprie...”.

Risulta evidente che per svolgere tali compiti al Direttore devono essere assegnate in tutto (e non in parte) le risorse finanziarie a disposizione, altrimenti questi non sarebbe nemmeno responsabile dei risultati dell'azione svolta e della gestione delle risorse impiegate.

La locuzione di cui sopra appare, altresì, in contrasto con quanto previsto dall'art. 14 del D.L.vo 29/93, e successive modificazioni, in merito all'impossibilità dell'organo politico (Presidente) di avocare a sé o adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti.

In definitiva al Direttore del Parco in qualità di dirigente responsabile dell'attività amministrativa e di gestione, devono essere assegnate tutte le risorse finanziarie iscritte al bilancio dell'Ente e ciò anche nell'intento – voluto dal legislatore – di conferire una maggiore autonomia decisionale al dirigente che dovrà poi rispondere dei risultati raggiunti.

Occorre, infine, rilevare che la necessaria rimodulazione delle competenze del direttore in adempimento alla prevista distinzione tra funzioni di indirizzo politico - amministrativo e gestione finanziaria, tecnica e amministrativa prevista dal D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29 e successivi interventi correttivi, non può non attrarre nella sfera di attribuzione del Direttore del Parco anche la concessione del "nulla osta" attualmente di competenza del Presidente. Quanto sopra anche in attuazione dell'art. 45, comma 1° del citato D.L.vo n. 80/98 e successive modifiche, con cui viene disposto che a decorrere della data di entrata in vigore della legge delegata le disposizioni prevedenti attribuzioni ad organi di governo del potere di emanare atti di gestione "si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti".

Il Ministero dell'Ambiente non ha esercitato alcun potere ispettivo - rientrante nella funzione di vigilanza - per accertare "in loco" lo stato di attuazione delle complesse e molteplici finalità assegnate dalla legge quadro agli enti parco, e ciò stante anche la carenza di una struttura che, ad avviso della Corte, sarebbe necessaria soprattutto nella considerazione che trattasi di enti a finanza prevalentemente derivata.

5.4. - Il rapporto di vigilanza del Ministero dell'Ambiente sull'Ente "de quo" ha subito e subisce una grave menomazione a causa della ritardata attuazione della normativa di adeguamento di cui al D.P.C.M. del 26 novembre 1993 (in precedenza menzionato) atteso che quella parte di attività di gestione che negli altri Enti - parco rientra nella competenza generale del Consiglio direttivo, nel P.N.A. viene svolta dal Presidente e di conseguenza sottratta al potere di vigilanza del Ministero dell'Ambiente.

In ogni caso la Corte non può astenersi dal segnalare che l'esame dei carteggi intercorsi fra Ministero vigilante ed Ente ed estesi al magistrato incaricato del controllo evidenzia una situazione di accentuata conflittualità perché l'ente, ad ogni rilievo del Ministero dell'Ambiente, reagisce con ripetute repliche precludendo l'instaurarsi di un proficuo rapporto collaborativo.

Ciò induce nel convincimento, maturato anche alla luce delle esperienze di controllo dei decorsi anni, che l'Ente ostacola l'attività di

vigilanza del Ministero – così come, peraltro, quella del Collegio di revisione - e tenta di vanificare gli interventi adottati attraverso comportamenti dilatori, elusivi o apertamente di contrasto nell'intento anche di differire nel tempo il processo di adeguamento dell'ordinamento proprio ai principi della legge quadro, che è destinata a spostare il baricentro dell'assetto organizzativo e funzionale dalla figura del Presidente a quella del Consiglio direttivo.¹²

Al riguardo la Corte non può astenersi dal richiamare ancora una volta l'ente all'osservanza del generale principio di leale collaborazione istituzionale che, pur lasciando inalterate le reciproche attribuzioni e competenze, deve contraddistinguere i rapporti funzionali delle stesse; e ciò al fine di evitare che uno stato di inutile e persistente polemica pregiudichi la comune finalità istituzionale che l'Ente operi costantemente nel rispetto di principi di legalità, di imparzialità e di buona amministrazione.

Una valutazione di sintesi sull'esercizio dell'attività di vigilanza da parte del Ministero dell'ambiente sull'Ente parco "de quo" si impone.

Il vigente sistema di norme conferisce a detto dicastero, oltre al controllo di legittimità sugli atti deliberativi dell'Ente, i seguenti poteri:

- di scioglimento del Consiglio di amministrazione dell'Ente e nomina di un commissario (art. 5 D.P.R. n. 535 del 1951);
- di revoca dei membri del Consiglio di amministrazione (art. 32 legge n. 70 del 1975);
- di direttiva e di verifica della relativa osservanza (art. 5 della legge del 1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente).

Un quadro normativo, quello suindicato, che priva l'amministrazione vigilante di qualunque potere disciplinare sui vertici burocratici dell'Ente – ai quali, giova ripeterlo, è da imputare, sul piano concreto, la grave situazione che emerge dai numerosi verbali del Collegio di revisione – così come di un potere ispettivo non raccordato che alla verifica di direttive, consentendo una potestà di intervento solo nell'ipotesi di accertata impossibilità di funzionamento dell'Ente stesso.

¹² - Ai sensi dell'art. 9, 3° comma della legge 394/1991 "il Presidente ha la legale rappresentanza dell'Ente parco, ne coordina l'attività, esplica le funzioni che gli sono delegate dal Consiglio direttivo, adotta i provvedimenti urgenti ed indifferibili che sottopone alla ratifica del Consiglio direttivo nella seduta successiva".

Per tutte le altre evenienze residuano in capo all'Amministrazione vigilante ed in particolare al Servizio conservazione della natura, poteri di direttiva, di richiamo all'osservanza di norme e di annullamento di atti deliberativi; poteri che sono stati debitamente esercitati, ma la cui efficacia è direttamente proporzionale al grado di disponibilità dell'Ente vigilato di prestarvi adesione ed osservanza. Condizione quest'ultima che è assolutamente mancata nel P.N.A. che, su ogni questione segnalata dal Collegio di revisione ed approfondita dal competente Servizio del Ministero, ha instaurato una sterile polemica laddove, invece, è necessario un fattivo rispetto dei principi di leale cooperazione e collaborazione.

6. - L'attività del Collegio di revisione

6.1.- La legge n. 20/94 - 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 nel 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 non sorrette da giuridico fondamento; altre volte sono stati ignorati assumendo comportamenti non conformi alle osservazioni e alle sollecitazioni di volta in volta espresse dal Collegio dei Revisori.

In particolare detto organo ha rilevato fra l'altro le seguenti situazioni degne di particolare rilievo:

- ricorso, come per il passato, a prestazioni professionali nonché a rapporti di lavoro a convenzione;

- conferimento come per il passato di mansioni superiori ad alcuni impiegati e conseguente erogazione dei relativi compensi;
- inquadramento degli stessi, in attuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto enti pubblici non economici relativo al quadriennio 1998 - 2001, ad una posizione economica più elevata rispetto a quella prevista dal contratto in sede di primo inquadramento, e ciò senza l'osservanza dei criteri e delle procedure stabiliti dalla detta normativa convenzionale;
- omessa adozione di formali provvedimenti di impegno;
- assunzione di impegni di spesa contestualmente alla liquidazione;
- pagamenti effettuati in assenza del provvedimento di liquidazione della spesa;
- parziale e ritardata adesione alle richieste del Collegio di trasmettere copia di tutte le deliberazioni del Consiglio Direttivo, delle decisioni presidenziali e dei provvedimenti adottati dal direttore generale direttamente o su delega;
- omessa adozione di provvedimenti relativi alla pianta organica dell'Ente;
- rimborso per spese di trasferta, anche all'estero, a membri della Comunità del Parco, i cui compiti, per disposizione della normativa vigente, non giustificano dette erogazioni;
- richiesta chiarimenti - mai forniti - in ordine alle spese per la manifestazione "giornate ostetrico-ginecologiche" in relazione ai fini istituzionali dell'Ente;
- imputazione su capitoli di bilancio di competenza di spese relative ad esercizi precedenti;
- imputazione su capitoli di spese non aderenti alla loro intestazione;
- persistenza di sospesi di cassa relativi al periodo 20 giugno 1995 - 18 dicembre 1997, per lire 1.831.670.000 e di sospesi di cassa in uscita, relativi al periodo 20 gennaio 1995 - 20 dicembre 1997, per lire 585.209.940;
- adozione di variazione di bilancio deliberate dal Consiglio Direttivo senza il previsto parere (delibera dell'8 giugno 1999) o nonostante il

parere contrario (delibera del 28 ottobre 1999) del Collegio dei Revisori.

Ai suindicati rilievi sono da aggiungere molteplici osservazioni dalle quali si deriva un quadro - come per il passato - di persistenti irregolarità in cui versa la gestione dell'Ente caratterizzata, anche negli esercizi su cui si riferisce, da ritardi, omissioni, inosservanza di norme, distorta interpretazione di disposizioni.

Con riferimento all'attività svolta dal Collegio dei Revisori - che giova ricordare costituisce per espressa previsione normativa specifico oggetto di valutazione da parte della Corte dei conti - la Sezione non può non apprezzare di quest'ultimo la professionalità e l'impegno profuso, in un ambiente peraltro particolarmente difficile, nel tentativo di ricondurre la gestione dell'Ente nei canoni di correttezza amministrativa e regolarità contabile, che sono le coordinate in cui la stessa deve svolgersi.

7. - Mancata attuazione del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419

7.1. - L'art. 1, comma 2 del decreto l.gvo 29 ottobre 1999, 419 prevede l'applicazione, facoltativa a giudizio delle amministrazioni vigilanti, degli articoli 12 e 13 dello stesso decreto agli enti parco ed ad altri tipi di ente.

L'art. 12 prevede delle misure di razionalizzazione e di riduzione delle spese aventi ad oggetto la sistemazione degli uffici in immobili acquisiti in proprietà o in locazione, l'utilizzo in comune di immobili e di servizi e - nel caso di enti svolgenti compiti omogenei - di organi e di attività.

L'art. 13, comma 1, prevede che le amministrazioni vigilanti (per gli enti parco: Il Ministero dell'ambiente) promuovano la revisione degli statuti degli enti ed elenca a tal fine, delle "norme generali, regolatrici della materia", (denominate criteri dal c. 2) alle quali la revisione deve adeguare gli statuti. Una volta promossa la revisione, se questa non interviene entro il 30 giugno 2001, si applicano (con effetto dal 1 gennaio 2002) delle sanzioni che colpiscono direttamente gli organi dell'ente (scioglimento degli organi collegiali, eventuale nomina di un commissario straordinario).

Per comprendere la portata effettiva che avrebbe potuto avere l'applicazione dell'art. 13, occorre fare riferimento anche all'art. 14 c. 1 successivo dove si afferma che le disposizioni della legge 15 marzo 1975 n. 70 e le altre disposizioni di legge e regolamentari che disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento degli enti "continuano a trovare applicazione in quanto non siano derogate dalle norme statutarie di adeguamento alle disposizioni del presente decreto". In sostanza, a seguito della decisione favorevole all'applicazione del d.lgs n. 419/1999 agli enti parco e il conseguente espletamento della procedura di revisione statutaria, sarebbe stato possibile attivare un vero e proprio meccanismo di delegificazione e, al contempo, di modificazione o abrogazione della preesistente legislazione di settore che, nell'applicazione pratica, per alcuni aspetti, ha creato non poche difficoltà.

Le norme generali elencate dall'art. 13 del d.lgs. n. 419/1999 - che possono distinguersi in base al loro oggetto in tre gruppi: norme relative agli organi decisionali dell'ente, quelle relativa all'organizzazione dell'ente, alla sua

gestione e funzionalità e quelle relative alla vigilanza — presentano, a volte, rispetto alle esigenze particolari e allo stesso modello istituzionale degli enti parco una distanza notevole che non ne consentiva un'automatica applicazione.

Di ciò si è reso consapevole lo stesso legislatore delegato che all'art. 13 c. 2, afferma che nella revisione "sono fatte salve le specifiche e motivate esigenze connesse alla natura e all'attività dei singoli enti", con ciò enunciando un criterio di flessibilità applicabile a tutte le "norme generali" elencate nell'art. 13 c. 1, il quale funziona come limite rispetto alla revisione statutaria e alla conseguente eventuale delegificazione prevista dall'art. 14.¹³

Tralasciando quei "criteri" che, essendo previsti a volte in norme generali, possono essere sempre inseriti nell'ordinamento degli enti parco attraverso una revisione statutaria¹⁴, corre l'obbligo di rilevare l'omessa considerazione di alcuni aspetti problematici della legislazione di settore che

¹³ - Con riferimento ai Parchi nazionali non sembra che potessero trovare applicazione, almeno per quanto concerne i rappresentanti delle Comunità del parco, le norme relative alla composizione dell'organo collegiale di cui all'art. 13, c. 1 lettera b), atteso che una delle peculiarità della legge n. 394/1991 è quella di portare nel consiglio direttivo dell'ente i rappresentanti delle regioni e degli enti locali al fine di coinvolgerli nella gestione del parco ed in particolare nelle decisioni che riguardano direttamente l'assetto e l'utilizzo del proprio territorio.

Tale intento, inoltre, è stato ulteriormente perfezionato dall'integrazione introdotta all'art. 9 della legge 394/1991 dall'art. 2 comma 24 della legge 9 dicembre 1998, n. 426 a seguito della quale decade immediatamente dall'incarico di membro del Consiglio direttivo dell'Ente parco il rappresentante della Regione, del Comune e della Provincia che a qualsiasi titolo sia cessato dalla carica ricoperta nell'ente di appartenenza.

Né sembra, poi, che potesse riguardare gli enti parco l'ipotesi — prevista dall'art. 13 c. 1 lettera a) del d.lgs. n. 419/1999 — dell'eventuale attribuzione al Presidente, invece che all'organo collegiale, dei "poteri di programmazione, indirizzo e controllo strategico", atteso che il Consiglio dell'Ente parco per la sua composizione rappresentativa di interessi appare il naturale titolare dei suindicati poteri.

¹⁴ Il riferimento è a una serie di innovazioni — previste nelle norme generali di cui all'art. 13 comma 1 — che costituiscono aspetti centrali e qualificanti delle riforme amministrative portate avanti negli anni 1990 e che sono dirette a rafforzare l'efficienza degli enti. Così è per l'introduzione di un sistema di controlli interni coerente con i principi fissati dal D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286; per l'istituzione di un ufficio per le relazioni con il pubblico, secondo quanto previsto dall'art. 12 del D.lgs. 3 febbraio 1999, n. 29; per l'attribuzione — art. 13 comma 1 lett. e), del D.lgs. n. 419/1999 — al direttore dell'ente e ad altri eventuali dirigenti, "di poteri coerenti al principio di distinzione tra attività di indirizzo e attività di gestione, di cui al D.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni", nonché per la previsione della responsabilità dei predetti dirigenti.