

Determinazione n. 86/2003**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 12 dicembre 2003;

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;

visti i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'Ambiente in data 12 maggio 1995, con i quali gli Enti Parchi Nazionali: Monti Sibillini, Dolomiti Bellunesi, Val Grande, Foreste Casentinesi, Monte Falterona, Campigna e Pollino sono stati sottoposti al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi degli Enti suddetti, relativi agli esercizi finanziari dal 1995 al 2001, nonché le annesse relazioni del Presidente degli Enti e dei Collegi dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Cons. 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 degli Enti Parchi Nazionali: Monti Sibillini, Dolomiti Bellunesi, Val Grande, Foreste Casentinesi, Monte Falterona, Campigna e Pollino per gli esercizi dal 1995 al 2001;

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 perché 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 1995 al 2001 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – degli Enti Parchi Nazionali: Monti Sibillini, Dolomiti Bellunesi, Val Grande, Foreste Casentinesi, Monte Falterona, Campigna e Pollino, 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 1995-2001 DEGLI ENTI PARCHI NAZIONALI: MONTI SIBILLINI, DOLOMITI BELLUNESI, VAL GRANDE, FORESTE CASENTINESI, MONTE FALTERONA, CAMPIGNA E POLLINO

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Panorama normativo di riferimento. Legge quadro 8 dicembre 1991, n. 349. Profili organizzativi. – 3. Profili funzionali. – 4. Considerazioni conclusive sui profili funzionali. – 5. Modifica normativa ed interrelazione fra piano del Parco ed il Piano pluriennale economico e sociale (P.P.E.S.). Ipotesi di esemplificazione sul piano attuativo delle procedure di approvazione del Piano del Parco, del P.P.E.S. e del regolamento. – 6. Mezzi finanziari. – 7. L'attività di controllo interno e dei nuclei di valutazione. – 8. Personale. – 9. Stato di attuazione della legge n. 394 del 6 dicembre 1994. – 10. Vigilanza e controlli. – 11. La sorveglianza sui territori delle aree naturali protette. – 12. Mancata attuazione del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419. – 13. Altre problematiche comuni ai parchi: attività di indirizzo amministrativo e attività di gestione. Creazione sportello unico. Incarichi professionali e di consulenza. – 14. La gestione dei singoli Enti: Ente Parco Nazionale Monti Sibillini. Ente Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi. Ente Parco Nazionale Val Grande. Ente Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna. Ente Parco Nazionale del Pollino. – 15. Notazioni su alcuni aspetti gestori comuni. – 16. Valutazione comparativa dei risultati gestionali. – 17. Osservazioni. – 18. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. - Premessa

Con la presente relazione inizia la funzione referente della Corte dei conti, a norma dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, in ordine al risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dei seguenti Enti parco per gli esercizi 1995 - 2001.

- Ente Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona-Campigna
- Ente Parco Nazionale del Pollino
- Ente Parco delle Dolomiti Bellunesi
- Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini
- Ente Parco Nazionale Val Grande

Detti Enti, iscritti, ai sensi dell'art. 9 comma 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, alla categoria IV della tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70 ed inseriti nella tab. A allegata alla legge 21 ottobre 1984, n. 720, e successive modificazioni, istitutiva del sistema di Tesoreria Unica per gli enti e gli organismi pubblici, sono stati sottoposti al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 2 della citata legge n. 259/1958 con distinti decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'Ambiente, datati 12 maggio 1995.

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

I prospetti elaborati sulla base dei bilanci consuntivi esaminati si riferiscono al periodo 1997 - 2001 e ciò nella considerazione che nei primi anni di vita l'attività gestionale degli Enti in esame è poco significativa a causa delle oggettive difficoltà di creare dal nulla una struttura organizzativa funzionante nel settore amministrativo e in quello tecnico.

La presente relazione analizza innanzitutto l'ordinamento di settore e le problematiche generali; procede poi all'esame dei singoli enti e alla considerazione e valutazione comparativa di aspetti gestionali comuni.

2. – Panorama normativo di riferimento. Legge quadro 8 dicembre 1991 n. 394: profili organizzativi.

2.1- Come è noto, il panorama normativo entro il quale gli enti parco operano 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 – Nella legislazione dei parchi è a lungo prevalso un modulo di tutela di stampo conservativo e statico in cui il territorio interessato doveva essere salvaguardato nella sua integrità oggettiva assoggettandolo a tal fine ad uno speciale regime, consistente in limiti e divieti all'uso dei beni e alle attività produttive comprese nell'area del parco, con funzione prevalentemente di mantenimento. A tale impostazione ha fatto riscontro sul piano istituzionale un modello organizzativo caratterizzato da una quasi assoluta separazione fra le autorità preposte alla gestione del parco e gli altri soggetti pubblici operanti nel suo comprensorio ¹.

¹ - Il primo Parco Nazionale, quello del Gran Paradiso, risale al RDL 1584/22, seguito, nell'arco di poco più di un decennio, dal RDL 257/23 e dalle LL. 285/34 e 740/35, istitutive rispettivamente dei Parchi Nazionali d'Abruzzo, del Circeo e dello Stelvio; ad essi è stato aggiunto negli anni 1960 il Parco della Calabria, istituito con la l. 503/68; coeva al RDL 1584 è la l. 778/22, di tutela del paesaggio sotto il profilo estetico-culturale.

Di fronte all'alto grado di antropizzazione dell'ambiente all'idea del parco quale "isola protetta", legata quasi esclusivamente all'esigenza di conservazione statica dei beni naturali esistenti, si è andata gradualmente sostituendo quella di un sistema complesso a finalità multiple, in cui le funzioni di tutela, pur rimanendo prevalenti, debbono realizzarsi in forme più attive e, al contempo combinarsi con gli obiettivi di promozione e valorizzazione sociale ed economica della realtà circostante.

La legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394, frutto delle proposte offerte dalla dottrina, dalla legislazione regionale e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, segna una significativa evoluzione nella suindicata direzione rispetto a quanto contenuto nelle leggi istitutive dei primi parchi nazionali. Infatti tra le finalità che devono essere perseguite con l'istituzione di zone di tutela, sottoposte ad uno speciale regime, oltre agli scopi di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale (art. 1, comma I) ² sono state prese in considerazione quelle di "applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale naturale idonee a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia di valori antropologici, archeologici, storici e architettonici, delle attività agro silvo-pastorali e tradizionali (art. 1 comma III lettera b), di promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili (art. cit. lettera c), ed infine "di difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici" (art. cit. lettera d).

² - L'art. 1 comma 2 definisce il patrimonio naturale come "le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale".

Un ulteriore aspetto fondamentale si ricava dall'art. 1, c. 4, laddove si prevede che "nei territori sottoposti al regime di tutela possono essere promosse la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili", attività che non sono soltanto consentite, ma anche sostenute con "misure di incentivazione (art. 7). Se, dunque, è evidente che gli scopi di salvaguardia e promozione della dimensione naturale ed ambientale dell'area protetta (come si ricava anche dal richiamo agli artt. 9 e 32 Cost.) assumono una funzione preminente, non si può disconoscere che la legge 394, accanto ad essi, ha dato spazio ad una vasta gamma di interessi (culturali, estetici, educativi, scientifici, ricreativi), tra i quali hanno trovato accoglimento le istanze economiche delle comunità locali.

Va comunque precisato che l'indicazione da parte della citata legge quadro delle finalità perseguite e dei valori protetti non significa però omologazione degli obiettivi per tutte le aree protette e ciò perché l'ampia e generica indicazione formulata sul punto dalla legge lascia spazio ai singoli enti di inserire nell'ambito dei principi generali enunciati le proprie caratteristiche ed esigenze specifiche, individuando in rapporto ai valori da salvaguardare alle caratteristiche, al contesto e alla scala in cui si colloca il parco, le finalità particolari e le sue specifiche vocazioni.

2.3 - Lo spazio più ampio è occupato, nella legge 394, dalla disciplina dei parchi nazionali, la cui istituzione avviene con D.P.R., in base alla legge stessa, su proposta del Ministro dell'Ambiente, sentite le regioni interessate, ovvero di intesa se trattasi di regioni a statuto speciale o province autonome.

Per l'amministrazione del parco si prevede la creazione di un ente di diritto pubblico, inquadrato nella tabella IV allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70, le cui disposizioni trovano integrale applicazione (art. 9, comma 1 e 13, legge n. 394 del 1991) ³.

³ - Da tale inquadramento deriva all'ente parco la qualificazione di "ente preposto a servizi di pubblico interesse" che non corrisponde però alla sua vera natura atteso che la prestazione di servizi da parte dell'ente parco è solo eventuale e comunque funzionalizzata alla tutela di valori naturali e ambientali che identificano l'interesse

La struttura organizzativa del parco comprende: il Presidente, di nomina ministeriale, d'intesa con i Presidenti delle regioni e delle province autonome, che ha la rappresentanza legale dell'Ente, ne coordina l'attività e adotta i provvedimenti urgenti ed indifferibili da sottoporre alla ratifica del Consiglio direttivo nella seduta successiva; il Consiglio direttivo, composto dal Presidente e da dodici membri, scelti seguendo una speciale procedura, in parte tra gli esponenti della Comunità del parco, in parte tra persone qualificate per la loro attività in campo scientifico ed ambientale e in parte su designazione ministeriale; ad esso competono funzioni deliberative (tra cui quelle del regolamento e della proposta di piano per il parco), oltre ad apposite forme di consultazione e alla elaborazione dello statuto⁴.

Altri organi sono: la Giunta esecutiva, formata dal Presidente e da quattro componenti eletti nell'ambito del Consiglio direttivo, che è priva di compiti legalmente riconosciuti, rinviandosi allo statuto dell'ente la loro definizione; il Collegio dei revisori dei conti, al quale è attribuito il compito del riscontro contabile sugli atti dell'Ente "secondo le norme di contabilità dello Stato e sulla base dei regolamenti di contabilità dell'ente stesso, approvati dal Ministro del Tesoro di concerto con il Ministro dell'Ambiente". Quest'ultimo è nominato con decreto del Ministro del Tesoro ed è formato di tre componenti - scelti tra i funzionari della Ragioneria Generale dello Stato ovvero tra iscritti nel ruolo dei revisori ufficiali dei conti - dei quali due, in questi compreso il Presidente del Collegio, designati dal Ministro del Tesoro ed uno designato dalla regione o, d'intesa, dalle regioni interessate.

Completa l'assetto organizzativo la Comunità del parco, costituita dai presidenti delle regioni e delle province, dai sindaci dei comuni e dai

naturalistico di cui l'ente parco è il solo custode, mentre l'ente di servizi è preposto in via esclusiva o principale alla gestione e erogazione di servizi amministrativi e/o tecnici, cui corrispondono precise situazioni giuridiche soggettive attive dei soggetti destinatari.

⁴ - Ai fini dell'accelerazione delle procedure di nomina e della funzionalità dell'organo, la legge quadro prevede che i soggetti sopraindicati effettuino le designazioni entro 45 giorni dalla richiesta del Ministro e che il Consiglio direttivo è comunque legittimamente costituito quando sia nominata la maggioranza dei componenti. La qual cosa induce a ritenere che la legge quadro abbia privilegiato le esigenze di efficienza e di immediata funzionalità dell'organo, piuttosto che quelle di completa rappresentanza degli interessi.

presidenti delle comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del parco.

Quale organo di partecipazione delle comunità locali - seppure secondo meccanismi di rappresentanza indiretta - al governo dell'area naturale protetta, la Comunità del Parco esercita funzioni consultive e di proposta su una serie di importanti decisioni della vita interna all'area stessa. Il parere della Comunità è obbligatorio con riferimento al piano del Parco, al regolamento del Parco, allo statuto dell'Ente Parco, al bilancio ed al conto consuntivo e, su altre questioni, qualora lo richieda un terzo dei componenti il Consiglio direttivo.

La Comunità delibera, inoltre, il piano pluriennale economico e sociale, la cui finalità è quella di promuovere le iniziative in grado di favorire le condizioni di sviluppo delle collettività residenti nel territorio nel Parco e nei territori adiacenti, e vigila sulla sua attuazione.⁵

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 burocratico, 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.

2.4 - Tutto quanto su esposto evidenzia che nella costituzione degli organi di amministrazione del Parco e nella disciplina del relativo funzionamento si

⁵ - In ordine alla Comunità occorre rilevare che la carenza di una previsione di delega a soggetti diversi dai titolari della legittimazione a partecipare all'organo "de quo", può causare difficoltà di funzionamento dello stesso. Ne è prova la circostanza che spesso il parere obbligatorio che la Comunità del parco deve dare sul bilancio e sul conto consuntivo dell'Ente non è tempestivo. Inoltre, poiché per la Comunità del parco non è prescritto un numero minimo di componenti ai fini della valida costituzione dell'organo, occorre, sul piano fattuale, evitare l'adozione di deliberazioni carenti di adeguata ponderazione collegiale.

rinviene, da un lato la ricerca di un coinvolgimento attivo e coordinato degli enti a struttura rappresentativa e dei gruppi esponenziali secondo un ponderato dosaggio del grado di partecipazione e, dall'altro, l'impulso a promuovere una maggiore unanimità di consensi a livello decisionale, consentendo – sia pure in modo ancora incompiuto – l'intervento di interessi diversi espressi dai molteplici centri di riferimento soggettivi.

Occorre però 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 – come qualche volta è avvenuto – 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.

Infine, 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, per consentire un'efficienza operativa orientata a proficui risultati di buona gestione.

3. - Profili funzionali

3.1 - In ordine ai profili funzionali, ovvero alle modalità attraverso cui si intendono conseguire gli obiettivi, di cui all'art. 1, della citata legge quadro, va rilevato che il sistema di governo dell'ente parco si avvale di una serie di atti e strumenti diversificati che si concretano, in primo luogo, in una figura sui generis di pianificazione del territorio (piano per il parco). Il suo contenuto principale è l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di godimento e tutela, nonché la determinazione dei vincoli, delle destinazioni di uso pubblico o privato e delle norme di attuazione relative con riferimento alle varie aree o parti del piano. A tal fine, il piano suddivide il territorio in base al diverso grado di protezione, prevedendo: zone di riserva integrale; riserve generali orientate; aree di protezione; aree di promozione economica e sociale.⁶

Fondamentalmente le suindicate quattro aree sono caratterizzate da gradi di tutela decrescente dalla più interna verso le esterne: nelle prime due prevalgono obiettivi di tutela e conservazione e nelle ultime due vi è la progressiva affermazione di finalità di promozione economico-sociale e

⁶ - 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. 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 delle vita socioculturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.