

- il controllo strategico di verifica cioè dell'attuazione dell'indirizzo "politico";
- il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Costituire, pertanto, una struttura unica e limitarne le funzioni alla sola valutazione tra l'altro del solo direttore del Parco (unico dirigente) oltre che essere riduttivo rispetto alla complessità del delineato sistema normativamente previsto, si appalesa illogico tanto più in quanto l'attuazione del piano esecutivo di gestione rappresenta – ad avviso della Sezione – il parametro più importante rispetto al quale il responsabile dovrebbe essere valutato ai fini della erogazione della parte variabile della remunerazione;

3) procedere alla emanazione del regolamento di organizzazione previsto dall'art. 27 del D.Legs n. 165 del 2001 e ciò anche al fine di delineare in modo chiaro le competenze degli organi dell'ente rispetto a quelle dirigenziali.

B) - Occorre ampliare il contenuto delle relazioni ai bilanci: ciò nell'ottica di una razionale e analitica oltre che necessaria programmazione dell'attività e della chiarezza e trasparenza dei risultati. Si rende pertanto necessario che nella relazione al consuntivo siano illustrati gli obiettivi raggiunti in relazione a quelli prefissati, nonché l'indicazione di quelli mancati specificandone le cause. Siffatta esigenza è ancor più sentita atteso che l'ufficio di controllo interno, ove è stato istituito, ha attualmente il solo compito di procedere alla valutazione del direttore.

C) - E' necessario che gli Enti parco si attivino nella maniera più efficace al fine di sviluppare, nell'ambito delle proprie attività istituzionali, risorse proprie in grado di significativamente aumentare l'autonomia finanziaria, come ha voluto la legge quadro 394/1991 e così come postula la precarietà della finanza pubblica, che impone la riduzione della misura dei trasferimenti erariali.

D) - Poiché la presenza dei parchi nazionali comporta un ritorno economico a favore delle comunità locali, è necessario promuovere la partecipazione degli enti che esistono sul territorio alle iniziative in tal senso finalizzate.

E) - Poiché l'analisi suesposta presenta - per alcuni enti - alla fine di ogni esercizio rilevanti giacenza di cassa, si richiama l'attenzione del Ministero vigilante a procedere all'assegnazione ed erogazione dei nuovi contributi solo in relazione alle effettive necessità e capacità di spesa di ciascun Ente. In tal modo si realizza un giusto bilanciamento di interessi che consideri, al contempo, le compatibilità finanziarie del bilancio dello Stato e i flussi di spesa reale degli enti, i quali dovranno essere richiamati ad una più attenta programmazione delle operazioni di pagamento in relazione ai flussi di liquidità disponibile, al fine di non ricorrere eventualmente ai cosiddetti sospesi di tesoreria.

F) - Nell'ottica dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità della azione amministrativa è necessario che gli enti procedano - allorquando saranno rimossi le attuali preclusioni normative - alla sollecita copertura delle effettive esigenze di personale, per dare attuazione al principio che impone alla P.A. il prevalente impiego di risorse proprie, evitando in tal modo il ricorso alle consulenze ed alle collaborazioni esterne, talora troppo onerose e non sempre sul piano del risultato proficue.

G) - Occorre, infine, accelerare la progettazione e la realizzazione delle opere e degli interventi affinché i finanziamenti utilizzati trovino un rapido ritorno nelle economie locali con conseguente riduzione del processo di formazione dei residui passivi di parte capitale.

E' appena il caso di rilevare, in via generale, che la rapidità progettuale, procedurale e attuativa degli investimenti è spesso condizione essenziale per una ricaduta positiva sul territorio e anche sull'opinione pubblica della "immagine" del parco che, superando la visione meramente vincolistica in cui è stato spesso "ghettizzato" dalla disciplina paesaggistica, prefiguri un nuovo modello di sviluppo capace di coesistere con le preminenti esigenze di protezione ambientale.

18. - Conclusioni

L'esperienza maturata in alcuni anni di controllo degli enti parco e quindi la percezione, sia pure indiretta, delle difficoltà di attuazione della legge n. 394/1991 sulle aree protette inducono ad alcune riflessioni, di seguito riportate.

La legge quadro non si limita all'aspetto precettivo di quanto viene ordinato, vietato e permesso, ma riguarda obiettivi, direttive, principi organizzativi esprimendo indicazioni spesso generiche, lasciando in tal modo ampio margine di discrezionalità tecnica di difficile gestione da parte di chi ne ha il compito.

Inoltre la ricerca costante di politiche e soluzioni che non scontentino nessuna delle parti poste in grado di esprimere una qualche forma di potere può tradursi in una non decisione o in un'azione inefficace.

La legge infatti prevede l'introduzione di principi di partecipazione e di consenso non solo nella fase di istituzione dei parchi ma soprattutto in quella di gestione che pur ottimi in astratto, costituiscono un punto debole della legge stessa anche perché non bilanciata dalla previsione normativa di un modulo convenzionale tipo conferenza dei servizi che avrebbe accelerato il momento del consenso e della condivisione.

Emblematico in tal senso è il piano del parco che oltre a presentare ontologicamente difficoltà di pervenire, in sede di deliberazione del Consiglio direttivo, ad un contemperamento dei molteplici interessi anche istituzionali coinvolti dalla decisione finale, è caratterizzato da un modulo procedimentale che, pur nella sua apparente linearità, è molto articolato (e quindi sul piano attuativo macchinoso e lento) e ciò perché la sua dimensione tecnico-giuridica è rapportata al novero degli interessi che disloca e alla dimensione dei risultati di fatto che virtualmente è atto a produrre. Esiste cioè un rapporto proporzionale tra la quantità e la qualità degli interessi coinvolti dal procedimento amministrativo di approvazione e le sue dimensioni strutturali e funzionali.

Analoghe considerazioni vengono formulate anche per l'approvazione del regolamento del parco il cui procedimento si snoda attraverso il parere degli enti locali interessati, nonché l'intesa con le regioni e province autonome interessate; e per il perfezionamento del P.P.E.S. che, deliberato dalla Comunità del parco, previa "motivata valutazione" del consiglio direttivo, è approvato dalla regione o, d'intesa, dalle regioni interessate.

Infine la visione e l'impianto centralista costituiscono un altro limite di questa legge che può portare ad una inefficienza operativa dell'attività concreta di tutela, la quale, invece, si deve basare su di un efficace funzionamento dei singoli parchi che presentano, a volte, lacune.

Distorsioni dell'impianto centralista della citata legge sono per esempio l'incongruenza funzionale della vigilanza affidata ad un corpo forestale dello Stato anziché ad un corpo autonomo di guardie poste alle dirette dipendenze dell'ente parco; la nomina del direttore del parco da parte del Ministero dell'Ambiente e l'aporia tra il presidente nominato dal centro ed il vice presidente eletto dal consiglio direttivo.

Non poche perplessità suscita, poi, la divisione fra piano territoriale e piano socio-economico e ciò perché, in un'area protetta, il quadro della pianificazione territoriale ed economica deve essere unitario se si vuole realizzare, attraverso una ponderazione di sintesi degli interessi globalmente coinvolti, il coordinamento tra conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale.

Né siffatta esigenza di considerazione unitaria dei due suindicati profili può ritenersi soddisfatta dalla coordinazione dei due procedimenti attraverso un giudizio valutativo incrociato dei due piani da parte del consiglio direttivo dell'ente e da parte della Comunità, così come risulta dalla normativa vigente.

Si segnala, infine, che per una maggiore funzionalità degli enti sarebbe opportuno introdurre una norma la quale agevoli il funzionamento della Comunità del parco - che, per la sua pletorica composizione, difficilmente riesce ad esercitare le funzioni assegnatele con la costante

presenza di tutti i titolari – mediante la previsione di una delega da parte dei rappresentanti delle varie istituzioni.

Con riferimento, poi, alle diverse parti della presente relazione e con espresso rinvio alle osservazioni e considerazioni precedentemente formulate, si espongono, qui di seguito, in breve e rapida sintesi, le conclusioni emerse sui risultati del controllo eseguito.

A) - Innanzitutto si segnala, in generale, che l'attività di vigilanza svolta dalle competenti autorità di Governo a decorrere dal maggio 1998 si è distinta per la puntualità degli interventi, effettuati ad ampio raggio sulle problematiche emerse, e per il buon fondamento delle connesse iniziative, volte sia alla verifica di legalità dei comportamenti e dei provvedimenti dei responsabili degli enti che alla preventiva deliberazione di quesiti o temi relativi alla gestione. Ed in tale campo sono state impartite direttive od indirizzi su specifiche questioni.

E' da rilevare, però: a) la mancata attuazione dell'art. 13 lett. c del D.l.vo 419 che, eliminando il controllo sui singoli atti tuttora operante, avrebbe consentito una ridefinizione dei poteri dell'Amministrazione vigilante – intesa a "garantire l'effettiva autonomia" degli enti parco – spostando il baricentro verso una valutazione dei risultati di gestione e la realizzazione di controlli interni; b) la mancata attuazione dell'art. 13, lett. f, del suindicato decreto che avrebbe dato fondamento normativo all'erogazione dell'indennità di carica a favore degli organi degli enti parco, per i quali – ad avviso della Corte dei conti – è tuttora vigente il principio normativo della gratuità delle funzioni di Presidente e di membro del Consiglio direttivo così come disposto dall'art. 2, 2° comma del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 535 per il Parco d'Abruzzo e dal D.L.vo CPS 5 agosto 1947, n. 871, che si pongono nell'ordinamento di settore come regola generale (vedi amplius parag. 12.1).

B) - Con riferimento all'attività dei Collegi dei revisori la Corte dei conti rileva la necessità – tuttora presente – che le relazioni che

accompagnano i conti consuntivi contengano una dettagliata illustrazione dei fenomeni gestionali in modo che sia consentita una più approfondita valutazione dei dati esposti e delle connesse risultanze economico - finanziarie.

Occorre, altresì, che sia richiamata l'attenzione dei suindicati organi di controllo interno sulla necessità che ogni impegno di spesa trovi il suo presupposto in una "obbligazione giuridicamente perfezionata" che individui il "creditore" e ciò al fine di porre termine - ove necessario - alle illegittime assunzioni di impegni sulla base di meri progetti di spesa approvati con deliberazione della Giunta esecutiva o del Consiglio direttivo.

La suindicata prassi, che trova il suo precedente storico nella analoga procedura seguita nel passato dal Parco Nazionale di Abruzzo, Lazio e Molise, altera nei suoi contenuti essenziali le risultanze contabili essendo non veritiera l'entità degli impegni giuridicamente assunti, quella dei residui, come non veritiera è di conseguenza la situazione amministrativa, quella patrimoniale, quella economica e altresì l'avanzo di amministrazione.

C) - Per quanto concerne più in particolare gli enti su cui si riferisce, la Corte rileva che, ad eccezione dell'Ente Parco Dolomiti Bellunesi il cui Piano del Parco ed il P.P.E.S. sono stati approvati dalla competente Regione, per tutti gli altri enti non ancora si è esaurito il procedimento di formazione dei suindicati atti di pianificazione ancorchè siano stati a volte tempestivamente elaborati dai competenti organi, ma non ancora adottati e/o approvati dalla Regione.

Per cui deve ritenersi che a tutt'oggi non riceve applicazione la legge quadro nel suo momento più qualificante là dove essa prevede il coordinamento attraverso il piano del parco, degli interessi più propriamente urbanistici e paesaggistici con le finalità proprie del Parco che, pur essendo prioritarie, non sono esclusive dovendo esse concorrere ad armonizzarsi, in alcune zone, con gli interessi di cui sono titolari gli enti territoriali.

Si evidenzia, inoltre, l'omessa emanazione del regolamento del parco e del piano pluriennale economico e sociale. Quest'ultimo, in particolare, ha

la finalità di conciliare protezione della natura e sviluppo economico in modo da preservare l'ambiente dai rischi di degrado e consentire, al contempo incentivandole, l'esercizio di attività eco-compatibili, le quali, creando le condizioni per un indotto economico positivo in favore delle popolazioni locali, compensi le limitazioni che, in linea di principio, la presenza dei parchi determina. In tal modo potrebbero superarsi le resistenze che tuttora permangono in alcune comunità residenti nel territorio di quest'ultimi.

Poiché le inadempienze suindicate limitano, di fatto, la concreta realizzazione dell'attività istituzionale e gestionale degli enti, è necessario dare, con urgenza, completa attuazione al disegno organizzativo normativamente previsto per rendere legittima, efficiente ed efficace l'azione amministrativa.

Per quanto concerne più in particolare l'attività gestionale, la Sezione rileva che la tempestiva risposta a specifici quesiti concernenti i diversi aspetti nei quali si è concretamente svolta, consente di esprimere – pur con qualche eccezione - una positiva valutazione in ordine al progressivo conseguimento nel tempo dei fini istituzionali che gli Enti sono chiamati a perseguire. In ogni caso l'azione da essi posta in essere evidenzia, almeno per alcuni enti, una volontà di realizzazione estesa e penetrante. Ciò ha consentito il conseguimento di risultati concreti dei quali la Corte dà atto.

Sotto altri aspetti, tuttavia, da quello organizzativo a quello funzionale, permangono in alcuni casi condizioni di carenze che si prevede saranno eliminate considerato l'impegno che viene profuso dai Presidenti e dalle Direzioni amministrative per il raggiungimento di proficui risultati gestionali, nel rispetto della normativa vigente.

Siffatta precisazione è d'obbligo perché la valutazione dei risultati di una gestione non può ignorare i vincoli di legalità in quanto i principi di efficienza e di efficacia operano come canoni aggiuntivi e non sostitutivi del parametro di legittimità dell'azione amministrativa.

Occorre, inoltre, che gli Enti curino:

a) - un'accelerazione delle opere e degli interventi progettati affinché i finanziamenti utilizzati trovino un ritorno nelle economie locali con

conseguente riduzione del processo di formazione residui passivi di parte capitale;

b) - la sollecita copertura - appena possibile - dell'obiettivo fabbisogno di personale nelle forme di legge, in modo di eliminare il ricorso a convenzioni esterne o borse di studio per lo svolgimento di attività istituzionali;

c) - la deliberazione dei preventivi e dei consuntivi nei termini prescritti e non oltre il periodo di esercizio provvisorio, dopo aver acquisito il parere obbligatorio della Comunità del parco e la valutazione del Collegio dei revisori;

d) - la sollecita e chiara attuazione delle norme in materia di separazione dei compiti di indirizzo e di programmazione degli organi deliberanti da quelli gestionali del Direttore (art. 4, 1° e 2° comma e 4° comma e dell'art. 27 del D.L.vo n. 165 del 2001);

e) - l'omologazione, là dove è carente, ai sensi dell'art. 74 del D.P.R. 18 gennaio 1979, n. 696 del sistema contabile informatizzato da parte della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale Servizi Speciali e Meccanizzazione;

f) - la nomina, ove persista la carenza, ai sensi del D.L.vo n. 286/1999, del servizio di controllo interno che, dovendo supportare gli organi di direzione politica nell'elaborazione degli atti di indirizzo e nella valutazione dei dirigenti, dovrà essere composto da soggetti esperti in materia amministrativo-contabile, amministrazione ed economia aziendale;

g) - l'utilizzazione al massimo delle disponibilità finanziarie e dei programmi di sostegno comunitari che sono finalizzati ad incentivare la protezione di ambienti naturali;

h) - l'adozione di adeguate azioni informative per incentivare comportamenti corretti e dimostrare che la specifica natura vincolistica del parco non solo non confligge con ipotesi di miglioramento della qualità della vita e di ampliamento delle opportunità economiche e reddituali, ma più precisamente le favorisce;

i) - lo stimolo nelle aree del parco di un'evoluzione qualitativa della produzione agricola incentivando forme di agricoltura biologica.

Occorre, infine, che l'Amministrazione vigilante, anche se occorra mediante apposite norme o direttive, adotti iniziative intese a:

- rendere più incisivi e vincolanti, ad ogni livello istituzionale le previsioni dell'art. 7 della legge n. 394/1991 relativamente alle misure di incentivazione a favore dei territori compresi nelle aree protette;
- stimolare l'autofinanziamento dell'ente che, come già detto non può che essere aggiuntivo e complementare all'impegno finanziario dello Stato.

Antonio De Troia

PAGINA BIANCA

ENTE PARCO NAZIONALE DEI MONTI SIBILLINI

ESERCIZIO 1995

PAGINA BIANCA

RELAZIONE DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

PAGINA BIANCA

ENTE PARCO NAZIONALE DEI MONTI SIBILLINI

CONSIGLIO DIRETTIVO

N. 88 del 27.06.1996	Oggetto: Esame e approvazione conto consuntivo. Esercizio 1995
---------------------------------------	---

L'anno millenovecentonovantasei, il giorno ventisette del mese di giugno, alle ore 15,00, nella sede Municipale del Comune di Visso, in seguito a convocazione scritta, inviata dal Presidente, Prof. Carlo Alberto Graziani, si è riunito il Consiglio direttivo nelle persone dei Sig.ri:

	Presenti	Assenti
GRAZIANI Carlo Alberto - Presidente	si	
ALESSANDRINI Alfonso - Consigliere		si
ANGELINI Giampietro - Consigliere		si
CAROSI Luciano - Consigliere		si
CONTISCIANI Luigi - Consigliere	si	
GORINI Giancarlo - Consigliere	si	
GROSSONI Paolo - Consigliere	si	
MIGLIORINI Lorenzo - Consigliere		si
PEDROTTI Franco - Consigliere		si
RENZI Fabio - Consigliere	si	
SENSI Francesco - Consigliere		si
SILQUINI Lando - Consigliere	si	
TROVATO Carlo - Consigliere	si	

Assiste, in qualità di segretario il Dr. Fabrizio Dorotei.

Vengono nominati scrutatori i Sigg.ri:

- Giancarlo Gorini

- Paolo Grossoni

Constatato il numero legale degli intervenuti, assume la presidenza il Prof. Carlo Alberto Graziani, nella sua qualità di Presidente dell'Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini, e invita il Consiglio direttivo alla discussione dell'oggetto su riferito.

E' altresì presente il Presidente della Comunità del Parco dr. Avelio Marini.

IL PRESIDENTE

Invita il Consiglio direttivo a esaminare, discutere e deliberare il Conto consuntivo dell'esercizio finanziario 1995 sulla base di deliberazione redatta.

IL CONSIGLIO DIRETTIVO

Visto che l'Ufficio ha completato, per la sua parte, il conto consuntivo dell'esercizio finanziario 1995 che viene presentato per l'approvazione;

Visto che il Tesoriere si è dato carico di tutte le entrate dategli per la riscossione con ordinativi di incasso;

Visto che le spese sono state tutte erogate in relazione ai mandati di pagamento regolarmente quietanzati dai percipienti;

Accertato che il conto consuntivo è stato redatto in conformità al modello allegato al DPR 696/79;

Visto il Regolamento di contabilità dell'Ente Parco;

Visti gli artt. 32 e seguenti del D.P.R. n. 696/79;

Vista la relazione dei Revisori dei conti datata 17.05.1996;

Udito l'intervento dei Consiglieri;

Con voti favorevoli n. 7 su n. 7 Consiglieri presenti e votanti espressi per alzata di mano

D E L I B E R A

1) di approvare, fatto salvo il parere della Comunità del Parco ai sensi dell'art. 10, comma 2, lett. D della L. 394/91, il conto consuntivo 1995, nelle seguenti finali risultanze:

Consistenza della Cassa all'inizio dell'esercizio	10.840.920.342
RISCOSSIONI in c/competenza L. 3.164.339.618	
in conto residui L. ===	L. 3.164.339.618
PAGAMENTI in c/competenza L. 445.215.709	
in c/residui L. 361.266.942	<u>L. 1.306.482.651</u>
Consistenza della Cassa alla fine dell'esercizio	L.12.698.777.309
RESIDUI ATTIVI esercizi prec. L. 3.000.000	
dell'esercizio L. 3.000.000	L. 6.000.000
RESIDUI PASSIVI esercizi prec. L. 6.672.207.941	
dell'esercizio L. 1.285.656.364	<u>L. 7.957.864.305</u>