7. - L'attività di controllo interno e dei nuclei di valutazione

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 di segnalazione e di stimolo nei confronti dei responsabili dell'attività di indirizzo e 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 l'attività del collegio – per quanto emerge dai verbali delle sue sedute – peraltro, non sempre tempestivamente trasmessi – pur svolgendosi nel rispetto delle cadenze previste, non sempre può considerarsi adeguata espressione dei compiti ad esso demandati dall'ordinamento.

In sostanza l'esame di detto collegio ha riguardato prevalentemente il mero accertamento dei profili contabili finanziari senza esprimere, come pure è richiesto dall'ordinamento interno della Ragioneria Generale, valutazione afferenti – tra l'altro – la valenza programmatoria del bilancio preventivo, la proporzionalità delle spese generali alla struttura organica dell'ente, l'economicità delle stesse, il rapporto tra spese istituzionali e spese per l'acquisto di beni e servizi.

Per quanto concerne i consuntivi è mancato ogni giudizio sulla gestione, là dove, invece, la circolare vademecum del Ministero del tesoro n. 5 in data 21 gennaio 1997 configura l'intervento dell'organo interno come la "summa" dell'attività di consulenza e controllo svolta nel corso dell'esercizio

e in cui "vanno formulate valutazioni e giudizi sulla gestione riassumendo anche quanto attestato nei verbali redatti in corso di esercizio".

Il corretto adempimento di quest'obbligo agevolerebbe il compito spettante alla Amministrazione vigilante di esprimere una definitiva valutazione di merito attraverso una motivata pronuncia sull'attività gestionale dell'ente per il periodo cui si riferisce il conto consuntivo, consistente in un giudizio sulla regolarità della gestione stessa e sul grado di perseguimento delle finalità istituzionali.

In ordine, poi, alla valutazione del funzionamento degli organi interni di controllo, al fine di dare un quadro del fenomeno non limitato agli enti su cui si riferisce, sono stati acquisiti, tramite l'Amministrazione vigilante, elementi di cognizione in ordine all'attuazione ed effettività della relativa normativa acquisendo tutte le relazioni con cui gli uffici di controllo interno hanno riferito nell'esercizio delle loro funzioni.

Dall'indagine è emerso innanzi tutto che gli enti parco che hanno proceduto alla istituzione degli organi "de quibus" sono 12 rispetto a 20 istituiti.

Le cause del ritardo nell'adempimento dell'obbligo sono da imputare a difficoltà organizzative ed applicative derivanti dalla complessità del sistema dei controlli interni delineato dalla normativa che li prevede, non disgiunte da fenomeni di resistenza degli organi di governo e anche di quelli amministrativi ad inserire elementi nuovi di organizzazione che consentano una valutazione diversa dei risultati di gestione.

Le difficoltà di istituire i controlli interni dipende a volte dalla dichiarata scarsità delle risorse umane e finanziarie o dalla modestia dei valori espressi in bilancio, cui però si può sopperire attraverso la creazione di forme associative fra i vari enti parco confinanti (il riferimento è ai parchi regionali) in adesione alla previsione normativa della possibilità di istituire uffici unici per i controlli interni fra più enti.

Ad evitare, poi, che la eterogeneità dei modelli attuativi renda difficile quella armonizzazione di base necessaria per realizzare confronti fra più enti sarebbe opportuno studiare in gruppi di lavoro formati da componenti

dell'organo di cui trattasi la definizione di regole di base relative all'organizzazione dei controlli interni, alle aree, settori e servizi oggetto di controllo, alle modalità di rilevazione dei dati, ai criteri di interpretazione degli stessi. Tutto ciò senza costringere in un modello astratto le diversità espresse dai singoli enti parco.

Ciò consentirebbe la immissione nei moduli organizzativi di tutti gli enti parco dei principi in tema di controlli interni.

Ma i maggiori ritardi che si riscontrano nell'istituzione e nell'attivazione di questo controllo, che è prevalentemente affidato all'applicazione di metodi empirici non traducibili in paradigmi normativi, sono probabilmente da ricondurre alla avvertita necessità di dover preventivamente adeguare il contesto organizzativo-amministrativo dell'ente alle esigenze operative del controllo di gestione (individuazione obiettivi contabilità economica) e alla difficoltà di comprenderne la natura e la specificità in quanto strumento di misurazione e valutazione dell'azione amministrativa in genere che richiede un cambiamento culturale professionale e organizzativo-gestionale.

In ogni caso è indispensabile che il controllo di gestione non si limiti alle valutazioni sui risultati finanziari dei vari settori, come il più delle volte è avvenuto, bensì si focalizzi sugli aspetti attinenti all'efficacia, all'efficienza della gestione ed ai risultati conseguiti, di cui gli aspetti finanziari costituiscono solo una parte.

Ma per realizzare questo ambizioso programma è necessario che gli addetti abbiano adeguata cultura aziendalistica che consenta di individuare, anche attraverso incontri programmati, metodi e criteri da adottare ed elaborare idonei indicatori di efficienza ed economicità.

8. - Il Personale

L'art. 9, comma 14 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 contiene due disposizioni. La prima è relativa alla determinazione della pianta organica dell'ente parco, che deve essere commisurata "alle risorse finalizzate alle spese per il personale ad esso assegnate". La norma deve essere interpretata alla luce delle innovazioni introdotte dagli artt. 30 e seguenti del d.lgs. 29/1993 e dalle successive disposizioni di integrazione e modifica, che stabiliscono l'obbligo della preventiva determinazione dei carichi di lavoro ai fini della periodica rideterminazione delle piante organiche.

La seconda disposizione riguarda la disciplina giuridica del personale. La legge quadro consentiva l'impiego di personale tecnico e di manodopera con contratto a tempo determinato ed indeterminato ai sensi dei contratti collettivi di lavoro vigenti per il settore agricolo-forestale. Successivamente l'art. 3, comma 23, l. n. 537/1993 ha fatto divieto alle pubbliche amministrazioni, come definite dall'art, 1 comma 2 del d.lgs. n. 29/93, di assumere personale a tempo determinato e di stabilire rapporti di lavoro autonomo per prestazioni superiori a tre mesi. Poiché gli enti parco non figurano nella esclusione di cui al successivo comma 24, si deve ritenere l'applicabilità del divieto anche a questi ultimi.

Il divieto di assumere personale di ruolo e a tempo determinato, ivi compresi gli appartenenti alle categorie protette, fino al 30 giugno 1995 e comunque fino alla rideterminazione delle dotazioni organiche previa verifica dei carichi di lavoro, è stato poi ribadito dall'art. 22, commi 6 e ss. l. n. 724/1994.

L'art. 1, comma 4, l. 28 dicembre 1995, n. 549, concernente "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" ha prorogato al 31 dicembre 1998 l'applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 22 commi 7, 8, 9, primo e secondo periodo, 10, 11 e 12 l. n. 724/1994. Successivamente l'art. 1 comma 46, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" ha invece escluso dal divieto di assunzione di nuovo personale, anche a tempo determinato "gli enti di gestione dei parchi

nazionali" che potevano effettuare assunzioni nei limiti della pianta organica o dell'attuale dotazione organica purchè approvati dal Ministero dell'ambiente, previo espletamento delle procedure di mobilità da concludere entro il termine di trenta giorni".

Detta esclusione, però, è venuta meno con l'emanazione delle leggi finanziarie successive.

Questo breve excursus sull'evoluzione normativa in materia di assunzione di personale ha lo scopo di evidenziare che solo a decorrere della entrata in vigore della L. n. 662/96 e per un tempo limitato dalla suindicata sopravvenienza normativa, gli enti hanno potuto procedere a bandire concorsi pubblici che, peraltro, dovevano essere sottoposti alla preventiva autorizzazione del Ministero dell'Ambiente e del Tesoro.

Inoltre l'alto numero dei candidati ha ritardato l'espletamento dei concorsi essendosi reso necessario il ricorso ad una preselezione informatica che ha richiesto tempi tecnici per l'organizzazione e l'espletamento degli stessi differendo nel tempo la definizione delle relative procedure.

Tutto ciò implica che il ritardo con cui gli enti parco si sono attivati nella provvista del personale solo in parte è imputabile agli stessi; per cui il giudizio valutativo della capacità di spesa delle risorse disponibili non può non tener conto anche delle obiettive difficoltà in cui gli stessi hanno operato, dovendo creare dal nulla una struttura organizzativa funzionante nel settore amministrativo ed in quello tecnico.

La diffusa insufficienza del personale disponibile per lo svolgimento delle specifiche attività istituzionali ha indotto gli enti a fare ricorso, nel periodo in esame, a persone estranee mediante incarichi di collaborazione professionale e convenzioni. Tale pratica che di regola dovrebbe essere seguita per realizzare attività di ricerca e collaborazione scientifica, nei parchi è stata utilizzata anche per incombenze di natura amministrativa e tecnico-amministrativa per le quali non è agevole distinguere tra prestazioni di lavoro autonomo e dipendente, circostanza questa che potrebbe innescare un contenzioso sulla effettiva natura del rapporto.

9. - Stato di attuazione della legge n. 394 del 6 dicembre 1991

Ancorchè l'applicazione della legge quadro sia avvenuta ed avvenga con ritardi ed inadempienze, non può disconoscersi il forte impulso e la nuova attenzione che detta normativa ha prodotto nel campo della tutela ambientale ed i risultati comunque raggiunti.

Dal confronto dei sei Elenchi Ufficiali delle aree protette nazionali pubblicati (I Elenco e cinque Aggiornamenti) emerge un aumento graduale e continuo della superficie protetta.

Dal quinto ed ultimo aggiornamento del 2003, risulta che circa il 9,71% del territorio nazionale è tutelato da 772 aree protette, contro le 445 del I Elenco del 1993, per un totale di circa 2.911.852 ettari di superficie a terra e circa 2.820.673 ettari a mare: 22 parchi nazionali, 146 riserve naturale statali, 20 riserve marine statali, 105 parchi naturali regionali, 335 riserve naturali regionali, 144 altre aree protette di diversa classificazione e denominazione.

Fino all'entrata in vigore della 394/91, esistevano i parchi nazionali storici – Gran Paradiso (1922), d'Abruzzo (1923), Circeo (1934), Stelvio (1935) – quello della Calabria istituito nel 1968 (attualmente inglobato nel Parco Nazionale della Sila), e successivamente erano stati solo individuati sei nuovi parchi: Arcipelago Toscano, Foreste Casentinesi, Dolomiti Bellunesi, Val Grande, Aspromonte e Golfo di Orosei e del Gennargentu. La legge 394/91 ha istituito i parchi del Cilento e Vallo di Diano, del Gargano, del Gran Sasso e Monti della Laga, della Majella, del Vesuvio e del Delta del Po.

Le leggi 344/97 e 426/98, di modifica ed innovazione della legge quadro, hanno individuato sei nuovi parchi: Parco Nazionale delle Cinque Terre (344/97), Parco Nazionale dell'Asinara (344/97), Parco Nazionale della Sila (344/97), Parco Nazionale dell'Appenino Tosco-Emiliano (344/97), Parco Nazionale dell'Alta Murgia (426/98), Parco Nazionale della Val d'Agri e Lagonegrese (426/98).

Di questi ultimi, sono stati istituiti, quello della Cinque Terre, con D.P.R. del 6 ottobre 1999, e quello dell'Appennino Tosco-Emiliano con D.P.R. 21 maggio 2001, quello della Sila con D.P.R. 14 novembre 2002, e quello dell'Asinara, con D.P.R. 3 ottobre 2002.

Sono in stato di definizione gli iter istitutivi degli altri 2 parchi.

Passando all'esame in particolare dello stato di attuazione della legge quadro sulle aree protette la prima osservazione da fare è quella relativa alle piante organiche degli Enti non ancora completate nella quasi totalità dei Parchi (soltanto 2 Parchi, Abruzzo e Gran Paradiso hanno completato le assunzioni per tutte le unità previste dalle rispettive piante organiche). In molti casi – secondo notizie fornite dell'Amministrazione vigilante – le assunzioni effettuate raggiungono appena la metà di quelle previste, con evidenti scompensi e ritardi nello svolgimento di tutte le attività tecniche ed amministrative dei singoli Enti. Questa situazione costituisce, pertanto, una delle cause che sono alla base dei molteplici rallentamenti dell'attività di quasi tutti gli enti.

Tra i ritardi più gravi di applicazione della legge, che hanno certamente indebolito e rallentato l'operatività dei Parchi è il fatto che, allo stato attuale, la gran parte degli Enti Parco Nazionali non si sono dotati dei fondamentali strumenti di gestione: piano, regolamento e piano pluriennale per lo sviluppo socio economico delle Comunità locali.

Ad oggi – secondo notizie acquisite presso il Ministero dello Ambiente – la situazione relativa all'approvazione dei suindicati atti registra soltanto il Piano del Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi, in vigore dal 15 novembre 2000. I Piani dei Parchi Nazionali della Val Grande, Cinque Terre e Cilento sono stati solo adottati dalle Regioni, mentre i piani dei P.N. della Majella, Gran Sasso, Foreste Casentinesi, Monti della Laga e Monti Sibillini pur da tempo predisposti dagli Enti, non sono ancora stati né adottati nè approvati dalle Regioni.

Gli strumenti di gestione dei parchi sono ancora in fase di preparazione, più o meno avanzata (vedi tabella allegata).

Il ritardo nell'attuazione delle procedure necessarie a rendere efficaci gli strumenti di pianificazione e gestione previsti dalla legge quadro sulle aree protette è dovuto essenzialmente a due cause:

- i tempi troppo dilatati con cui i singoli enti hanno avviato la preparazione degli strumenti (13 Parchi sono in questa situazione);
- la lentezza e la complessità dei procedimenti di deliberazione, adozione ed approvazione da parte dei Consigli direttivi e delle Regioni.

L'avere attribuito agli organismi di gestione dei parchi competenze esclusive e sovraordinate in materia di pianificazione, e di controllo delle attività (attraverso il rilascio del nulla osta), se da un punto di vista settoriale costituisce senz'altro uno dei meriti fondamentali della legge 394/91, in una visione generale di gestione del territorio ha rappresentato una oggettiva difficoltà di attuazione delle previsioni normative, a causa della complessità della procedura, per il cui sollecito esito favorevole risulta indispensabile la leale cooperazione dei molteplici enti locali, non di rado portatori di interessi contrapposti sia con quelli di altri enti che con quelli, più generali del Parco stesso [13].

La complessità procedurale solo teoricamente trova bilanciamento nei poteri sostitutivi che la legge affida al Ministero dell'Ambiente (art. 12, co. 5) e ciò nella prevalente considerazione dei riflessi politici ed istituzionali nei rapporti Stato – Regioni ed anche delle problematiche che sono insorte alla luce di quanto disposto dal nuovo titolo V della Costituzione.

Ed invero se non vi sono dubbi sul fatto che il piano del parco non è estraneo alla materia concernente la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", riservata alla potestà legislativa e regolamentare dello Stato (art. 117 seconda parte lettera s) e sesto comma della Costituzione), è altrettanto certo che le Regioni hanno oggi competenza concorrente in materia di "Governo del Territorio" (art. 117, co. 3 Cost.).

---

[13] - Si pensi solo, a mo' di esempio, ai molteplici condizionamenti cui può essere sottoposta la pianificazione per il Parco da parte di enti locali decisi a perseguire i propri specifici interessi, posto che essi sono chiamati a vario titolo e a più riprese a prendere parte ai diversi procedimenti di predisposizione, di adozione ed infine di approvazione di detta pianificazione (v. art. 10, 2° co. e artt. 12, 3° e 4° co. Legge citata).

In ogni caso, di fronte alla situazione non più sostenibile di inadempienza e conseguente carenza di strumenti fondamentali per lo sviluppo dei parchi e soprattutto dei territori e delle popolazioni interessate è opportuno che il Ministero:

- adotti interventi di supporto tecnico ed operativo ai singoli Parchi Nazionali mediante l'utilizzo degli esperti presenti nella Segreteria tecnica del Servizio conservazione della natura;
- promuova azioni di indirizzo per velocizzare le procedure di redazione degli strumenti di pianificazione e programmazione economica che rappresentano strumenti insostituibili per la crescita di processi di tutela e valorizzazione delle aree predette;
- dirami direttive che prevedano la possibilità del ricorso alla procedura di cui all'art. 14 della legge 241 del 1990 (conferenza dei servizi) così come modificato dalla legge n. 340 del 2000 (art. da 9 a 12);
- suggerisca la costituzione, già nella fase di elaborazione dei piani (piano del parco e P.P.E.S.), di un apposito ufficio di piano articolato in due sezioni collegate tra loro che, dotato di alcune figure professionali e di tecnici delle amministrazioni regionali e degli enti locali, funzioni come sede di coordinamento con gli altri soggetti istituzionali chiamati ad essere coautori del piano.

In tal modo il momento della "intesa" e quello eventuale della "conferenza dei servizi" subiscono un'accelerazione determinata dalla preventiva composizione dei possibili conflitti e dal correlativo coordinamento degli interessi istituzionali coinvolti dal piano e dal P.P.E.S. assumendo, conseguentemente, una valenza giuridico-formale.

SCHEMA RIASSUNTIVO DELLO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI STRUMENTI OPERATIVI DEI PARCHI NAZIONALI

PIANI

Approvati dalla Regione (in vigore)	**1** Dolomiti Bellunesi
Solo acottati dalla Regione	**3** Val Grande, Cinque Terre, Cilento
Approvati dal C.D. dell'Ente parco	**4** Gran Sasso, Majella, Foreste Casentinesi, Monti Sibillini
Già redatti e all'esame dei C.D.	**3** Arcipelago Toscano, Vesuvio, Stelvio
In fase di redazione	**4** Aspromonte, Asinara, Pollino, Gargano
Conferito incarico	**1** Gran Paradiso
Procedura attivata	**1** Circeo
Procedura non attivata	**1** La Maddalena
Da adeguare alla 394/91	**1** Abruzzo, Lazio e Molise

REGOLAMENTI

Approvati dal Ministero (in vigore)	**0**
Approvati dal C.D. dell'Ente parco	**5** Gran Sasso, Majella, Foreste Casentinesi, Cilento, Val Grande
Già redatti e all'esame del C.D.	**5** Arcipelago Toscano, Dolomiti Bellunesi, Monti Sibillini, Vesuvio, Pollino
In fase di redazione	**5** Cinque Terre, Asinara, Stelvio, Aspramente, Gargano
Conferimento incarico	**1** Gran Paradiso
Procedura non attivata	**3** Circeo; Abruzzo, Lazio e Molise; La Maddalena

P.P.E.S. (Piani Pluriennali Economico Sociali)

Approvati dalla Regione (in vigore)	**2** Dolomiti Bellunesi, Cilento
Approvati dalla Comunità del Parco	**3** Majella, Monti Sibillini, Aspromente
Già redatti e all'esame del E.P.	**4** Arcipelago Toscano, Foreste Casentinesi, Val Grande, Pollino
In fase di redazione	**6** Circeo, Cinque Terre, Vesuvio, Asinara, Gargano, Stelvio
Conferito incarico	**1** Gran Paradiso
Procedura non attivata	**3** Gran Sasso; Abruzzo, Lazio e Molise; La Maddalena

Nota: I dati sono stati forniti dal Ministero vigilante.
Non sono compresi in elenco il P.N. dell'Appennino Tosco Emiliano, il P.N. della Sila, il P.N. del Gennargentu in quanto di recente istituzione.

10. - Vigilanza e controlli

10.1 - Il contenuto del rapporto di vigilanza tra il Ministro dell'ambiente e gli organismi di gestione delle aree protette nazionali era fondato dalla legge n. 349 del 1986 sul potere del primo di impartire le direttive necessarie al raggiungimento degli obiettivi scientifici, educativi e di protezione naturalistica e di esercitare i conseguenti controlli e verifiche per assicurare la conformità della gestione alle direttive (art. 5, comma 3). La legge n. 394 del 1991 si limita ad attribuire al Ministro dell'ambiente la potestà di vigilanza in genere (art. 9 comma 1) e specificamente sulla gestione (art. 21, comma 1) nonché a prevedere il concerto nella procedura di approvazione dei bilanci e dei regolamenti di contabilità di competenza del Ministro del Tesoro (art. 9, comma 8° e 10°).

In mancanza di un'esplicita esclusione, pertanto, il potere di direttiva e controllo di cui alla citata legge n. 349 del 1986 deve ritenersi confermato nell'attuale disciplina, anche se ridimensionato dagli strumenti di pianificazione del parco, dalla presenza istituzionale del principio di collaborazione che implica comunque raccordi con le regioni, e dalla rilevanza degli aspetti tecnici nella formulazione dei contenuti delle direttive.

10.2 - La funzione di vigilanza e di controllo sulle deliberazioni dei Consigli direttivi 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 esteso a tutti gli Enti parchi nazionali con apposita circolare del Ministero dell'Ambiente, sentito il parere del Consiglio di Stato.

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 con il Ministro del Tesoro le

delibere concernenti: a) la definizione o la modifica della consistenza organica di ciascuna qualifica, il numero dei dirigenti degli uffici e degli addetti gli uffici stessi; b) l'aumento o la modifica degli stanziamenti relativi a spese generali e di personale in conformità degli accordi sindacali approvati dal Governo.

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

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

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

Orbene, ad avviso della Corte, la operatività del suindicato art-. 7 del D.P.R. 535/1951 resta ferma anche dopo la sopravvenuta legge 20 marzo 1975, n. 70 contenente disposizioni 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, 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.

Né 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 dei parchi nazionali 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 (oggi art. 4 del D.L.vo n. 165/2001) 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 avuto un diffuso affievolimento (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 impostato sul 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 si siano fatti portatori.

A volte, 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.

10.3 - 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 molteplici direttive diramate, 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, 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.

10.4 - 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 vogliono 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 organi, compiti e funzioni, possono essere diverse per ogni ente.

L'elaborazione del testo statutario, avvenuta previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato è stata animata dall'esigenza di conseguire più obiettivi.

In primo luogo la necessità di pervenire ad una disciplina organizzatoria che, superando le incongruenze presenti in statuti adottati in tempi diversi e già in parte messe in evidenza dalla Corte dei Conti, sia coerente ed aggiornata alle significative evoluzioni legislative apportate all'ordinamento giuridico vigente.

Non meno pregnante è stata, poi, la considerazione di dotare gli Enti Parco di un regime statutario, per quanto possibile, uniforme al fine di definire in maniera omogenea le problematiche interpretative derivanti dalla sua applicazione.

Ciò ovviamente – come già anticipato – non può però condizionare le scelte e l'autonomia istituzionale degli Enti Parco di determinarsi liberamente al fine di adattare lo schema predisposto alle peculiari e specifiche esigenze connesse alla propria realtà con il limite, ovviamente di osservarne il contenuto là dove trascrive disposizioni contenute nella legge n. 394 del 1991 così come modificata dalla legge n. 426/1998 ovvero da altre fonti primarie.

In ordine alle disposizioni contenute nel regolamento tipo, occorre segnalare che le stesse, oltre a rivelarsi, salvi minimi mutamenti, pedisseque 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, nonché al D.P.R. n. 97/2003 che ha sostituito il precitato D.P.R. n. 696/1979.

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 e per operare un bilanciamento, in un quadro di modifica della disciplina del contenuto del potere di vigilanza a favore di una valutazione dei risultati di gestione.