

**Determinazione n. 61/2006****LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 18 luglio 2006;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1966, con il quale l'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 2000 al 2003, nonché le annesse relazioni, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

visti gli atti e i documenti prodotti dal Commissario *ad acta*, nominato con decreto in data 19 marzo 2003, n. 279, del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

esaminati gli atti;

udito il relatore consigliere Enrica Laterza e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi dal 2000 al 2003;

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, 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 2000 al 2003 dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

*f.to* Enrica Laterza

IL PRESIDENTE

*f.to* Giuseppe David

PAGINA BIANCA

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE AUTONOMO DEL PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO, LAZIO E MOLISE, PER GLI ESERCIZI DAL 2000 AL 2003*

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Quadro normativo e profili ordinamentali. - 3. La disciplina statutaria e regolamentare. - 4. L'attività di controllo interno. - 5. Gli organi. - 6. La struttura organizzativa. - 7. Il Personale. - 8. L'attività istituzionale. - 9. I mezzi finanziari. - 10. La gestione commissariale. - 11. Il conto finanziario. - 12. I residui. - 13. La situazione amministrativa. - 14. Il conto economico. - 15. La situazione patrimoniale. - 16. Conclusioni

PAGINA BIANCA

## 1. Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, a norma degli artt. 2 e 7 della L. 21 marzo 1958, n. 259, i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise per gli esercizi finanziari dal 2000 al 2003, con riferimenti e notazioni altresì in ordine alle vicende più significative intervenute sino alla data odierna.

L'Ente è stato sottoposto al controllo della Corte con D.P.R. 29.4.1966. Esso è inserito nella tabella IV allegata alla L. 20.3.1975, n. 70, intestata agli enti preposti a servizi di pubblico interesse, ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio a norma dell'art. 5.2 della L. 8.7.1986, n.349.

Il precedente referto al Parlamento, concernente gli esercizi finanziari 1998-1999, è stato reso con determinazione n.89/2001 (Atti Parlamentari, Doc. XV n. 54, XIV legislatura).

Prima di procedere all'esame degli specifici aspetti della gestione finanziaria, occorre rappresentare che per le gravi irregolarità contabili ed amministrative verificatesi nella conduzione dell'Ente nei primi anni per i quali si riferisce ed in quelli precedenti, irregolarità reiteratamente censurate dal Collegio dei revisori dei conti, dalle Amministrazioni di vigilanza e da questa stessa Corte dei conti, i bilanci preventivi, dal 2000, ed i conti consuntivi, dal 1999, dell'Ente stesso non hanno riportato l'approvazione dei competenti organi di controllo.

Per risanare lo squilibrio finanziario determinatosi per effetto della contrazione di un'ingente mole di debiti fuori bilancio e della formazione di un consistente disavanzo di amministrazione, squilibrio venuto alla luce in tutta la sua gravità soltanto alla fine del 2002, nel marzo 2003 il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha nominato un "Commissario ad acta" con il compito principale di procedere alla sistemazione della contabilità dell'Ente.

L'organo straordinario, seguendo un procedimento di cui più diffusamente nei successivi paragrafi, previo accertamento della massa passiva, ammontante ad una somma complessiva di circa 8,28 milioni di euro, e della consistenza del disavanzo di amministrazione al 31.12.2001, pari a 1,76 milioni di euro, ha emanato un decreto di riallineamento dei dati contabili risultanti dalle precedenti gestioni con la gestione corrente.

I dati del riallineamento, approvati dagli organi dell'Ente, sono confluiti nel conto consuntivo per il 2002, approvato dal Ministero dell'Ambiente e da quello dell'Economia.

Per gli anni precedenti, dunque, il 2000 ed il 2001, in cui si può considerare verificata una gestione contabile "di fatto", stante la mancata approvazione dei documenti finanziari, la situazione emergente dai conti consuntivi predisposti dall'Ente non tiene conto della gestione illegittimamente compiuta al di fuori del bilancio ed in ogni caso non è pienamente attendibile.

## **2. Quadro normativo e profili ordinamentali.**

**2.1** Come già esposto nelle precedenti relazioni, il Parco Nazionale d'Abruzzo<sup>1</sup> e l'omonimo Ente autonomo (di seguito PNALM), cui era demandata la gestione del Parco stesso, furono istituiti con la L. 12.7.1923, n. 1511, di conversione con modificazioni del R.D.L. n. 11.1.1923, n. 257.

Soppresso con il R.D.L. 11.12.1933, n. 1718, l'Ente autonomo del Parco Nazionale d'Abruzzo è stato ricostituito con la L. 21.10.1950, n. 991, venendo in tal modo a riacquisire la funzione di gestione del Parco, che era stata demandata all'Azienda di Stato per le foreste demaniali.

In attuazione della delega contenuta nella su indicata L. 991/50, con il D.P.R. 30 giugno 1951, n. 535 sono state adottate le norme per l'organizzazione ed il funzionamento dell'ente.

Tale ultima normativa qualifica l'ente quale persona giuridica di diritto pubblico, posta sotto la vigilanza del Ministero dell'Agricoltura e delle foreste (art. 1), attualmente del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ai sensi della L. 349 dell'8 luglio 1986; ne individua gli organi, tutti di nomina governativa, che sono il Presidente, il Consiglio di amministrazione ed il Collegio dei revisori (artt. 2, 3, 4 e 8); indica le modalità di nomina e di funzionamento degli organi stessi (artt. 5, 6, 7, 8 e 9); disciplina sia il trasferimento di beni, diritti e privilegi che delle connesse passività (art. 13); stabilisce le entrate con cui far fronte alle spese per il suo funzionamento (art. 14) e detta disposizioni circa il controllo da parte del Ministero vigilante sugli organi (art. 5) e sugli atti del PNALM (art. 7).

In applicazione dell'art. 2 della legge istitutiva, con decreti reali e, successivamente, con decreti del Presidente della Repubblica il territorio del Parco è stato nel tempo consistentemente ampliato, venendo ad estendersi ai terreni limitrofi, la cui aggregazione è risultata necessaria al raggiungimento dei fini istituzionali. Attualmente il Parco comprende 24 comuni e 6 comunità montane, ricomprese nelle province di L'Aquila, Isernia, Frosinone ed ha una superficie protetta di 50.000 ettari, con una fascia di protezione esterna (ZPE) di circa 80.000 ettari.

Tra le disposizioni legislative di rilievo sulla materia, concernenti peraltro tutti gli enti parco, merita menzione in primo luogo la L. 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, con cui le competenze già esercitate dal

---

<sup>1</sup> Con l'art. 8, c. 6, della L. 23.3.2001, n. 93 ne è stata cambiata la denominazione in "Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise".

Ministero dell'Agricoltura e Foreste in materia di parchi nazionali sono state trasferite al dicastero di nuova istituzione (art. 5, c. 2). A questo poi, in particolare, è stato attribuito il compito (c. 3 dello stesso art. 5) di impartire agli enti parco, verificandone l'osservanza, le direttive necessarie al raggiungimento degli obiettivi scientifici, educativi e di protezione naturalistica, nonché di proporre al Consiglio dei Ministri norme generali di indirizzo e di coordinamento.

Fondamentale, per la disciplina della materia, è risultata poi la L. 6 dicembre 1991, n. 394, "Legge quadro sulle aree protette", di cui più ampiamente al successivo paragrafo, varata dopo una lunga gestazione.

Con la L. 15.12.2004, n. 308, recante "Delega al Governo, per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione", è stata conferita all'Esecutivo la delega ad adottare, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, uno o più decreti legislativi per il riordino delle disposizioni legislative in vigore, anche mediante la redazione di testi unici. Tra i numerosi settori e materie da sottoporre a riordino sono stati inseriti anche la "gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna" (art.1.1 lett. d).

I principi e criteri direttivi specifici cui il legislatore delegato deve conformarsi, riguardanti in modo peculiare le aree protette, consistono nel: confermare le finalità della L. 6.12.1991, n. 394; estendere la percentuale di territorio sottoposto a salvaguardia e valorizzazione ambientale, nel rispetto dell'autonomia degli enti locali e delle popolazioni residenti; articolare e differenziare le misure di salvaguardia in relazione alle specifiche situazioni territoriali; favorire lo sviluppo di forme di autofinanziamento; favorire l'uso efficiente ed efficace delle risorse pubbliche assegnate; favorire la conclusione di accordi di programma, finalizzati allo sviluppo economico-sociale e alla conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale delle aree; prevedere che i vincoli disposti dalla pianificazione paesistica ed altri vincoli di legge decadano con l'approvazione del piano del parco o delle misure di salvaguardia; provvedere ad una nuova individuazione delle aree e dei beni da sottoporre a vincoli nei territori residuali dei comuni parzialmente ricompresi nei parchi; armonizzare e coordinare le funzioni e le competenze previste dalla normativa comunitaria e dalle convenzioni internazionali per la conservazione della biodiversità (art. 1.9 lett.d).

Con D.M. del 25 gennaio 2005 il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha costituito la Commissione prevista dall'art. 1, c. 11, della legge delega, di cui avvalersi ai fini della predisposizione dei decreti legislativi. Essa è composta

da 24 membri, scelti fra professori universitari ed esperti di alta qualificazione nei settori e nelle materie oggetto della delega.

In attuazione poi del su riferito art. 1, c. 11, della legge delega, con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, emanato il 7.6.2005, sono state individuate le forme di consultazione delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali e delle associazioni nazionali riconosciute per la protezione ambientale e per la tutela dei consumatori.

In particolare, nel citato decreto è stata prevista la consultazione del Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA), organismo istituito con D.M. 4.8.2004, di cui fanno parte i vertici istituzionali delle maggiori organizzazioni nazionali delle parti economiche e sociali, il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, di cui agli artt. 4 e 5 della L. 30.7.1998, n. 281, nonché le associazioni nazionali di protezione ambientale individuate con decreto ministeriale, ai sensi dell'art.13 della L. 8.7.1986, n. 349.

Con il D.Lgs. 3.4.2006, n. 152, in attuazione della delega di cui alla riferita L. 308/2004, sono state adottate le "Norme in materia Ambientale".

In detto complesso "corpus" di norme, che riorganizza ed integra la legislazione in materia ambientale, non hanno trovato ingresso le discipline relative alla gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna, settori pur ricompresi tra quelli per i quali la delega legislativa era stata conferita.

**2.2** Nella precedente relazione, cui si fa rinvio, sono stati illustrati gli aspetti più salienti della normativa concernente i parchi nazionali, quali delineati dalla citata legge n. 394/1991, la c.d. legge-quadro delle aree protette, con particolare riguardo ai nuovi strumenti di programmazione introdotti.

Basterà quindi in questa sede ricordare che i parchi nazionali, classificati tra le "aree naturali protette", sono espressamente definiti quali "... aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere *l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione a tutela delle generazioni presenti e future*" (art. 2 L. 394/91)

Gli enti parco, cui si applicano le disposizioni di cui alla citata L. 70/1975, hanno personalità di diritto pubblico e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Organi dell'Ente sono il Presidente, il Consiglio Direttivo, la Giunta Esecutiva, il Collegio dei revisori dei conti, la Comunità del Parco, composta dai vertici delle Regioni e degli enti locali territoriali interessati alla gestione dell'area (art.9).

Di particolare momento è stata l'introduzione da parte della citata legge-quadro di vari strumenti, coordinati tra loro, di disciplina e di programmazione dell'attività dei parchi, da adottarsi quasi contestualmente l'uno all'altro e attraverso un procedimento di formazione basato sulla concertazione tra i vari soggetti interessati, in particolare l'ente, la Comunità del parco e la Regione.

Essi sono il Piano per il parco, il Regolamento ed il Piano pluriennale economico-sociale. Ciascuno di detti atti di programmazione è destinato al perseguimento e alla tutela di specifici interessi, ma nell'insieme essi sono preordinati ad una gestione unitaria dell'area protetta.

#### *Il Piano per il parco*

La tutela dei valori naturali, storici ed ambientali viene realizzata dall'ente parco attraverso l'adozione del "Piano per il parco", uno strumento di pianificazione con cui viene sottoposto il suo territorio ad un regime coordinato di conservazione e valorizzazione (artt. 11 bis e 12 della legge-quadro).

Contenuto principale del Piano è l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in quattro aree, caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela, e quindi da un diverso grado di protezione. Esse sono: le riserve integrali, le riserve generali orientate, le aree di protezione, le aree di promozione economica e sociale.

Oltre all'utilizzo del suolo, il piano deve altresì disciplinare i vincoli e le destinazioni d'uso pubblico e privato, i sistemi di accessibilità veicolare e pedonale, le attrezzature e i servizi per la gestione e funzione sociale del parco, gli indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.

Il Piano del parco, unitamente al Regolamento, svolge una funzione determinante nella definizione del regime giuridico dell'area protetta in quanto "ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza ed indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione" (art. 12 citato, c. 7, legge-quadro).

Ai fini del raggiungimento del consenso sulle scelte di fondo per l'assetto e la gestione del territorio, per l'adozione del Piano del parco la legge ha previsto un complesso procedimento<sup>2</sup>, articolato in molteplici momenti di concertazione tra i vari organi e soggetti istituzionali coinvolti: il Consiglio Direttivo dell'ente, la Comunità del parco, rappresentativa delle comunità locali, la Regione. Inoltre è consentita la partecipazione dei soggetti residenti nel parco, che possono presentare osservazioni al piano stesso.

Il Piano deve essere approvato dalla Regione entro 24 mesi dall'istituzione del parco.

Per le ipotesi, previste come probabili, di mancato rispetto dei termini prescritti o di mancato raggiungimento delle intese, la legge predispone forme di intervento sostitutivo da parte del Ministro dell'Ambiente, attraverso la nomina di un Commissario ad acta, di un Comitato misto e, in ultima istanza, del Consiglio dei Ministri, che decide in via definitiva.

Nel caso del PNALM, trattandosi di ente preesistente, il piano avrebbe dovuto esser adottato entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge, quindi entro il 1993.

A distanza di circa quindici anni dall'emanazione della legge-quadro le attività per l'adozione del Piano si trovano invece ancora nella prima fase procedimentale.

Con la delibera n. 97 del 7.9.2002 il Consiglio Direttivo costituiva un Comitato di Supervisione del Piano del parco con il compito di valutare il lavoro fino ad allora svolto dagli uffici, al fine di completare il processo di pianificazione,

---

<sup>2</sup> Dispone l'art. 12, commi 3, 4 e 5 della legge n. 394/1991:

3. "Il piano è predisposto dall'Ente parco entro diciotto mesi dalla costituzione dei suoi organi, in base ai criteri ed alle finalità della presente legge. La Comunità del parco partecipa alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano del parco indicati dal Consiglio direttivo del parco ed esprime il proprio parere sul piano stesso. Il piano, approvato dal consiglio direttivo, è adottato dalla regione entro novanta giorni dal suo inoltro da parte dell'Ente parco.
4. Il piano adottato è depositato per quaranta giorni presso le sedi dei comuni, delle comunità montane e delle regioni interessate; chiunque può prenderne visione ed estrarne copia. Entro i successivi quaranta giorni chiunque può presentare osservazioni scritte, sulle quali l'Ente parco esprime il proprio parere entro trenta giorni. Entro centoventi giorni dal ricevimento di tale parere la regione si pronuncia sulle osservazioni presentate e, d'intesa con l'Ente parco per quanto concerne le aree di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2 e d'intesa, oltre che con l'ente parco, anche con i comuni interessati per quanto concerne le aree di cui alla lettera d) del medesimo comma 2, emana il provvedimento d'approvazione. Qualora il piano non venga approvato entro ventiquattro mesi dalla istituzione dell'ente parco, alla Regione si sostituisce un comitato misto costituito da rappresentanti del Ministero dell'ambiente e da rappresentanti delle regioni e province autonome, il quale esperisce i tentativi necessari per il raggiungimento di dette intese; qualora le intese in questione non vengano raggiunte entro i successivi quattro mesi, il Ministro dell'ambiente rimette la questione al Consiglio dei ministri che decide in via definitiva."
5. In caso di inosservanza dei termini di cui al comma 3, si sostituisce all'amministrazione inadempiente il Ministro dell'ambiente, che provvede nei medesimi termini con un commissario ad acta."

avviando ogni raccordo con la Comunità del parco. Venivano altresì revocati tutti i precedenti provvedimenti in contrasto o non coerenti con il contenuto della delibera stessa.

Al di là di consultazioni reciproche, non risulta se siano stati preventivamente adottati i criteri per la predisposizione del Piano, alla cui definizione partecipa la Comunità del Parco, a norma del citato art. 12, c. 3.

Con la determinazione del Direttore n. 115 del 10.9.2003, in esecuzione di delibera consiliare, l'incarico della redazione del Piano del parco è stato conferito ad un professionista esterno.

Nel marzo 2005 l'architetto incaricato ha consegnato un progetto di Piano con un livello di definizione preliminare, relazionando sulle difficoltà emerse nel corso dell'espletamento dell'incarico, dovute in principale misura alla disomogeneità dei materiali elaborati negli studi condotti in precedenza, che sono stati in parte utilizzati, e dando atto delle attività ancora necessarie ai fini dell'approvazione definitiva.

Dopo l'esame condotto sul Piano preliminare e sulla relazione da parte della Commissione consiliare (Comitato di Supervisione) appositamente costituita, con determinazione direttoriale n. 212 del 18.7.2005 è stato affidato al medesimo professionista l'incarico della redazione del progetto definitivo.

Con la delibera n. 12 dell'8.3.2006 il Consiglio Direttivo ha approvato gli elaborati del Piano del parco, composti della Relazione illustrativa e degli Allegati alla stessa, di varie Tavole di analisi e Tavole di progetto, di Norme di attuazione.

Il Piano approvato dall'Ente è stato trasmesso alla Comunità del parco, per il prescritto parere, ed al Ministero vigilante. Acquisita l'approvazione di quest'ultimo esso sarà inviato alle Regioni Abruzzo, Lazio e Molise per la prosecuzione del procedimento nelle successive fasi della adozione da parte delle regioni stesse, del deposito presso le sedi dei comuni, del riscontro alle eventuali osservazioni presentate dagli abitanti, dell'approvazione definitiva.

Gli adempimenti per l'attuazione della legge-quadro, sotto il profilo della adozione del Piano del parco, si trovano dunque ancora in uno stadio di attuazione iniziale.

#### *Il Regolamento del parco*

Il Regolamento del parco, di cui all'art. 11 della legge-quadro, disciplina l'esercizio delle attività consentite all'interno dello stesso. In particolare, esso regola, tra l'altro, la tipologia e le modalità di costruzione di opere e