

Determinazione n. 94/2007**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 18 dicembre 2007;

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 2004 al 2006, 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 2004 al 2006;

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 2004 al 2006 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 Mario Alemanno

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 2004 AL 2006

SOMMARIO

Premessa. – 1. *Quadro normativo e programmatico di riferimento.* - 1.1 I profili ordinamentali. - 1.2 Gli strumenti di programmazione. Stato di attuazione. - 1.3 La disciplina statutaria e regolamentare. – 2. *Gli organi.* - 2.1 Gli organi statutari. - 2.2 I compensi degli organi. – 3. *La struttura organizzativa. Il personale.* - 3.1 La struttura organizzativa. - 3.2 Il personale. - 3.3 Incarichi di studio e consulenze. - 3.4 Processo di informatizzazione. - 3.5 I controlli interni. – 4. *L'attività istituzionale.* – 5. *I risultati contabili della gestione.* - 5.1 I mezzi finanziari. - 5.2 La gestione commissariale. - 5.3 Il rendiconto generale. - 5.4 Il conto del bilancio. - 5.5 I residui. - 5.6 La situazione amministrativa. - 5.7 Il conto economico. - 5.8 Lo stato patrimoniale. – 6. *Considerazioni conclusive.*

PAGINA BIANCA

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 2004, 2005 e 2006, 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 e del Mare a norma dell'art. 5.2 della L. 8.7.1986, n. 349.

Il precedente referto al Parlamento, concernente gli esercizi finanziari dal 2000 al 2003, è stato reso con determinazione n. 61/2006 (Atti Parlamentari, Doc. XV n. 45, XV legislatura).

1. Quadro normativo e programmatico di riferimento

1.1 I profili ordinamentali

Come già esposto nelle precedenti relazioni, il Parco Nazionale d'Abruzzo¹ 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 nel frattempo 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. Detta normativa è ancora in vigore per le parti non espressamente o implicitamente abrogate dalle leggi successive ed in particolare dalla legge-quadro sulle aree protette del 6.12.1991, n. 394.

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 23 comuni e 6 comunità montane, ricomprese nelle province di L'Aquila, Isernia, Frosinone ed ha una superficie protetta di circa 50.000 ettari, con una fascia di protezione esterna (ZPE) di circa 80.000 ettari.

Tra le disposizioni legislative generali, fondamentale per la disciplina della materia è stata la citata Legge 6 dicembre 1991, n. 394, "Legge quadro sulle aree protette", della quale si è ampiamente riferito nella precedente relazione, cui si fa rinvio.

Basterà 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

¹ 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".

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).

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 26.11.1993, emanato in applicazione dell' art.35 della legge-quadro e di cui si è trattato nel precedente referto, la disciplina del parco è stata adeguata ai principi della legge stessa, tenendo conto delle attuali esigenze con particolare riguardo alla funzionalità delle sedi e alla sorveglianza.

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), per i quali sono stati fissati i principi e criteri direttivi specifici cui il legislatore delegato deve conformarsi, (art. 1.9, lett. d).

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.

1.2 Gli strumenti di programmazione. Stato di attuazione

Tra gli aspetti più salienti della normativa concernente i parchi nazionali, quale delineata dalla citata legge-quadro delle aree protette, di particolare momento è stata l'introduzione 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).

I principali contenuti del Piano e le sue finalità sono stati descritti nelle precedenti relazioni, cui si fa rinvio.

Quanto alle modalità per la sua adozione, è da dire che 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 procedimento², articolato in molteplici momenti di concertazione tra i vari organi e

² 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."

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.

Nella precedente relazione sono stati nel dettaglio indicati i provvedimenti prodromici adottati, fino alla delibera n. 12 dell'8.3.2006, con la quale 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.

In risposta alle richieste istruttorie della Sezione, l'Ente ha reso noto³ che l'esame della delibera di approvazione del Piano è sospeso presso il Ministero vigilante, in attesa dell'obbligatorio parere della Comunità del Parco, che nel frattempo ha dato mandato ad una Commissione di esaminare gli elaborati e riferire al riguardo.

Acquisita l'approvazione del Ministero per l'Ambiente il Piano 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.

A distanza dunque di circa sedici anni dall'emanazione della legge-quadro, gli adempimenti per l'attuazione della legge stessa, sotto il profilo della adozione del Piano del parco, si trovano ancora nella prima fase procedimentale, di cui al comma 3 del citato art. 12 della legge n. 394/1991.

³ Nota Prot. 10228 del 30.11.2007.

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 manufatti, lo svolgimento delle attività economiche ammesse, il soggiorno e la circolazione del pubblico, curando anche gli aspetti dell'accessibilità per i disabili, lo svolgimento delle attività sportive, ricreative e di ricerca.

Il Regolamento deve essere adottato dall'ente contestualmente al Piano del parco, e comunque non oltre sei mesi dall'approvazione del medesimo. Esso è approvato dal Ministro dell'ambiente, previo parere degli enti locali interessati, e comunque d'intesa con le regioni interessate.

Il Regolamento, approvato una prima volta nel 2003, e sottoposto ad osservazioni da parte del Ministero vigilante, è stato infine approvato dal Consiglio Direttivo con la delibera n. 13 dell'8.3.2006, ed in tal modo è stata ormai soddisfatta la condizione della contestualità nell'approvazione dei due strumenti di disciplina dell'attività del parco. Esso è stato trasmesso poi al Ministero dell'Ambiente ed agli enti locali interessati, per il prescritto parere.

L'ente ha reso noto che anche il Regolamento, come il Piano per il parco, si trova attualmente all'esame della Comunità del parco

Successivamente esso sarà trasmesso alle Regioni, per il raggiungimento delle intese, ai fini della definitiva approvazione da parte del Ministro.

Piano pluriennale economico-sociale

Contestualmente al Piano del parco e in modo interattivo, attraverso cioè reciproche consultazioni, gli organi dell'ente, in particolare il Consiglio Direttivo e la Comunità del parco, devono adottare un altro atto di programmazione, il Piano pluriennale economico-sociale (P.P.E.S), che assolve la funzione di promuovere le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività residenti nel territorio del parco e nei territori adiacenti (artt. 11 bis e 14 della legge).

Il PPES, in quanto destinato a realizzare lo "sviluppo economico compatibile" compensativo delle perdite in termini di sfruttamento convenzionale delle risorse naturali per le comunità residenti nell'area protetta, è l'applicazione più innovativa di quel principio di coordinamento tra conservazione e valorizzazione, che è alla base della disciplina comune delle aree predette.

Anche il Piano economico-sociale non risulta ancora definito dal PNALM essendo collegata la sua predisposizione a quella propedeutica del Piano del parco.

Allo stato attuale nell'ambito del "Progetto di partecipazione di Agenda 21 Parco d'Abruzzo", cofinanziato dal Ministero dell'Ambiente, risulta approntato un documento preliminare del PPES.

Come già riferito nelle precedenti relazioni, gli atti di programmazione introdotti dalla legge-quadro si presentano con un forte grado di complessità. Ciò vale in particolare per il Piano del parco, non solo in riferimento ai contenuti, in quanto essendo uno strumento di gestione dell'area protetta non può limitarsi a disciplinare l'uso del territorio, ma, in base alla legge, deve stabilire altresì "gli indirizzi e i criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere", ma anche e soprattutto con riguardo all'eccessiva dilatazione delle fasi in cui si articola il modulo procedimentale delineato dal legislatore per la sua adozione.

Esso si dimostra infatti lento sul piano attuativo, per i lunghi tempi impiegati nelle varie sedi di concertazione e confronto delle posizioni degli enti istituzionali coinvolti e delle comunità locali interessate, al fine della condivisione delle scelte operate.

Pur tenuto conto delle predette circostanze, la Corte torna comunque ad evidenziare il notevolissimo ritardo verificatosi nell'adozione dei Piani.

Ancora oggi, a distanza di quasi sedici anni dall'emanazione della legge-quadro, il Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, - la situazione è peraltro estesa a molti degli enti parco - non si è dotato degli strumenti di pianificazione essenziali per la realizzazione piena e lo sviluppo delle proprie attività, secondo la normativa vigente.

In riferimento poi in particolare al Piano del parco, rispetto al quale gli altri atti si presentano con carattere di quasi contestualità, si osserva che il Ministro vigilante non ha finora esercitato i poteri sostitutivi conferitigli dalla legge.

1.3 La disciplina statutaria e regolamentare

Nella precedente relazione era stato segnalato anche il notevolissimo ritardo registratosi per l'adozione dello Statuto, previsto dall'art. 9, c. 8/bis, della L. 394/91 e dall'art. 4 del D.P.C.M del 26.11.1993, di adeguamento ai principi della legge stessa.

Dopo una prima stesura del 2002, tenuto conto del parere espresso della Comunità del parco (seduta dell'11.5.2005) e condividendo in parte le osservazioni pervenute dal Ministero (nota del 7.6.2005), lo Statuto dell'Ente è stato infine adottato dal Consiglio Direttivo con la delibera n. 30 dell'8 agosto 2005 e modificato con la delibera n. 27 del 21.12.2005.

Non risulta ancora, allo stato attuale, che il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio abbia emanato il decreto, con cui lo Statuto deve essere adottato, secondo la procedura di legge.

Quanto ai contenuti del documento, le disposizioni statutarie adottate si rivelano in linea di massima conformi ai principi fondamentali dettati dalla L. 394/91 ed alle norme di adeguamento di cui al citato D.P.C.M. del 1993, salvo che per alcuni aspetti già evidenziati nella precedente relazione, in ordine ai quali l'ente non ha adottato alcuna misura consequenziale.

Tra le fonti normative regolamentari adottate di recente dall'ente sono da menzionare:

- il "Regolamento di organizzazione", adottato con la delibera n. 29 del 22.5.2003 ed approvato dal Ministero, con il quale, ai sensi dell'art. 27 del D.Lgs 165/2001, l'ordinamento dell'Ente è stato adeguato ai principi contenuti nel decreto stesso ed in particolare al principio, sancito nell'art. 4, della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, spettanti agli organi dell'Ente stesso, e le attività di attuazione e gestione amministrativa, da attribuire in via esclusiva alla Dirigenza.
- Non risulta che il predetto Regolamento sia stato pubblicato a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come prescritto dal richiamato art. 27, c. 2;
- il "Regolamento per la disciplina della pesca nelle acque lacuali del parco", adottato con la delibera n. 15 del 23.3.2004;
- il "Regolamento di Amministrazione e contabilità", di cui all'art. 2 del D.P.R. 27.2.2003, n. 97, adottato definitivamente con la delibera consiliare n. 36 del 25.11.2004, in cui si è tenuto conto dei rilievi in più riprese formulati dal Ministero dell'Economia.
Sulla base del parere favorevole espresso dal MEF, il provvedimento ha riportato l'approvazione del Ministero vigilante, in data 11.2.2005. Esso è operativo a decorrere dall'esercizio finanziario 2004;
- il "Regolamento dei diritti e delle tariffe del parco", adottato con la delibera n. 31 del 6.8.2004;
- il "Regolamento per la costituzione ed il funzionamento del comitato tecnico-urbanistico", adottato con la delibera n. 33 dell'8.8.2005;
- il "Regolamento sul trattamento dei dati sensibili e giudiziari", adottato con la delibera n. 32 del 28.12.2006.