

**Determinazione n. 61/2010**

## LA CORTE DEI CONTI

## IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 13 luglio 2010;

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;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2007 e 2008, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

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 2007 e 2008;

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 del conto consuntivo – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 2007 e 2008 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* Raffaele Squitieri

PAGINA BIANCA

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL' ENTE AUTONOMO PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO, LAZIO E MOLISE PER GLI ESERCIZI 2007 E 2008*

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. – 4. - L'attività istituzionale. – 5. - I risultati contabili della gestione. - 5.1. Il rendiconto generale. - 5.2. Il conto del bilancio. - 5.3. I residui. - 5.4. La situazione amministrativa. - 5.5. Il conto economico. - 5.6. 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 2007 e 2008, 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 legge 20.3.1975, n. 70, in quanto preposto 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. Fa inoltre parte, come tutti gli enti gestori dei parchi nazionali, dell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, compilato annualmente dall'ISTAT, a norma dell'art. 1, comma 5, della legge 30.12.2004, n 311.

Il precedente referto al Parlamento, concernente gli esercizi finanziari dal 2004 al 2006, è stato reso con determinazione n. 94/2007 del 18.12.2007 (Atti Parlamentari, Doc. XV n.171, XV legislatura).

## **1. Quadro normativo e programmatico di riferimento**

### **1.1 I profili ordinamentali**

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 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.

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, insistenti nelle province di L'Aquila, Isernia, Frosinone ed ha una superficie protetta di circa 50.990 ettari, con una fascia di protezione esterna (ZPE) di circa 80.000 ettari.

Tra le disposizioni legislative generali, fondamentale per la disciplina dei parchi naturali è la Legge 6 dicembre 1991, n. 394, "Legge quadro sulle aree protette", che in attuazione degli artt. 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del Paese.

Tra le "aree naturali protette" rientrano, in una posizione di particolare rilievo, i parchi nazionali, 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,

---

<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".

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)

Per la gestione dei parchi la legge quadro ha previsto l'istituzione, sulla base di apposito provvedimento legislativo, degli enti parco nazionali, provvisti di amplissimi poteri di regolamentazione e governo del territorio di essi facente parte. Basti pensare alla rilevanza attribuita al Piano per il parco, documento di pianificazione dell'area protetta adottato dall'ente, che a norma dell'art. 12 " ... ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione"<sup>2</sup>, ed ancora alla delicata funzione attribuita alla competenza dell'ente parco dall' art. 13 per il quale "Il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative a interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al nulla osta dell'ente parco".

Gli enti parco hanno personalità di diritto pubblico e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Ad essi si applicano le disposizioni di cui alla L. n. 70/1975 e si intendono inseriti nella tabella IV allegata alla medesima (art.9).

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 26.11.1993, emanato in applicazione dell' art.35 della ripetuta legge quadro, la disciplina del parco d'Abruzzo, preesistente alla legge stessa, è stata adeguata ai principi in essa contenuti, tenendo conto delle attuali esigenze con particolare riguardo alla funzionalità delle sedi e alla sorveglianza.

La disciplina legislativa sulle aree protette non è stata ancora sottoposta a revisione, pur essendo emersi, nel corso della sua ormai quasi ventennale applicazione, diversi profili di criticità.

Nel D.Lgs. 3.4.2006, n. 152, infatti, che in attuazione della delega di cui alla L. 15.12.2004, n. 308 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.

---

<sup>2</sup> Con l'art. 145, comma 3, del D.Lgs 22.1.2002, n. 42 (Codice per i Beni Culturali e del paesaggio), come modificato dall'art. 15 del D.Lgs 24.3.2006, n. 157 si è stabilito che "... Per quanto attiene alla tutela del paesaggio le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, *ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette*".

Tra le disposizioni di legge che hanno interessato in particolare gli enti parco nazionali negli ultimi anni si segnalano:

a) l'art. 1, della Legge 27.12.2006, n.296 (finanziaria 2007)

- comma 695, che ha disposto l'esclusione degli enti gestori delle aree naturali protette dalle limitazioni alla spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni, introdotte con l'art.1, comma 5, della legge 3.12.2004, n. 311 (finanziaria 2005);

- comma 1107, che ha escluso dalla rideterminazione delle piante organiche, di cui all'art. 1, comma 93, della citata legge n. 311/2004, anche il personale degli enti parco nazionali funzionalmente equiparato al Corpo Forestale dello Stato (i guarda parco) ed ha loro riconosciuto, nei limiti del territorio di competenza, la qualifica di agente di pubblica sicurezza;

b) l'art. 2 della legge 24.12.2007, n. 244 (finanziaria 2008) , commi 337 e 338, che hanno previsto la possibilità per gli enti parco nazionali che hanno rideterminato la propria dotazione organica, in attuazione dell'art. 1, comma 93, della legge n. 311/2004, di incrementare le proprie piante organiche, entro il limite massimo di 120 unità da ripartire tra tutti gli enti, e di procedere alle assunzioni anche in deroga alla normativa vigente, previo esperimento delle procedure di mobilità. A tali fini è stato previsto lo stanziamento di un contributo straordinario dello Stato, alla cui ripartizione si provvede con decreto del Ministro per l'Ambiente;

c) l'art.3, comma 40, della citata legge n. 244/2007, che per il triennio 2008-2010 ha escluso, tra gli altri, gli enti gestori delle aree naturali protette dai limiti di prelievo dai propri conti di tesoreria;

d) l'art.26 ("Taglia enti") comma 1, primo periodo, del decreto legge 25.6.2008, n.112, convertito dalla legge 6.8.2008, n. 133, in cui per esplicita previsione gli enti parco sono stati esclusi dalla soppressione che doveva riguardare gli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore a 50 unità. Peraltro, a norma dello stesso articolo 26, comma 1, periodi dal secondo al quinto, come modificato dall'art. 17, comma 1, lett. a) e b) del D.L. 1.7.2009, n. 78 convertito dalla L. 3.8.2008, n. 102, e dall'art. 10-bis, comma 2, lett. a) e b) del D.L. 30.12.2009, n. 194 convertito dalla L. 26.2.2010, n. 25, gli enti parco, come tutti gli enti pubblici non economici, dovranno essere soppressi, qualora gli schemi dei Regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'art. 2 della legge 24.12.2007, n. 244 approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri entro il termine del 31.10.2009, non siano stati adottati in via definitiva entro il 31 ottobre 2010.

In applicazione di detta ultima disposizione, nella seduta del 28/10/2009 è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, tra gli altri, lo schema del



decreto del Presidente della Repubblica contenente il Regolamento di riordino degli enti parco e degli altri enti vigilati dal Ministero dell'Ambiente.

Esso prevede, tra le altre disposizioni, che in applicazione del criterio direttivo di cui alla lettera d) del citato comma 634 dell'art. 2 L n. 244/2007, che prevede " la riduzione dei componenti degli organi collegiali almeno del 30%, con salvezza della funzionalità dei predetti organi", a modifica dell'art. 9 della legge quadro sulle aree protette il numero dei componenti del Consiglio Direttivo dell'ente parco sia ridotto da dodici a otto e di quelli della Giunta Esecutiva da cinque a tre.

## **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 sulle aree protette, di particolare momento è stata l'introduzione di vari strumenti di programmazione e di gestione dell'attività dei parchi, coordinati tra loro e da adottarsi quasi contestualmente l'uno all'altro.

Essi sono il *Piano per il parco*, preordinato alla tutela dei valori naturali ed ambientali, nonché storici, culturali, antropologici tradizionali, il *Regolamento del parco*, che disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco stesso, ed il *Piano pluriennale economico-sociale*, inteso a promuovere, nel rispetto dei vincoli stabiliti, le iniziative compatibili atte a favorire, appunto, lo sviluppo economico e sociale della collettività. 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.

Nelle precedenti relazioni, cui si fa rinvio, sono stati ampiamente illustrati i contenuti e le finalità dei predetti documenti.

È stata inoltre descritta la complessità delle procedure prescritte dalla legge per la loro adozione, in particolare per il Piano per il parco. Ai fini del raggiungimento del consenso sulle scelte di fondo per l'assetto e la gestione del territorio, il procedimento delineato dall'art. 12 della legge quadro<sup>3</sup> è infatti articolato in molteplici passaggi e

---

<sup>3</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

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, il Ministero vigilante. Inoltre è consentita la partecipazione dei soggetti residenti nel parco, che possono presentare osservazioni al piano stesso.

Per quanto riguarda il PNALM, dopo l'adozione di una molteplicità di atti prodromici, con la delibera n. 12 dell'8.3.2006 il Consiglio Direttivo ha approvato gli elaborati del Piano per il parco, composti della Relazione illustrativa e degli Allegati alla stessa, di varie Tavole di analisi e Tavole di progetto, di Norme tecniche di attuazione.

In esito alle richieste istruttorie di questa Sezione, l'ente ha reso noto che a seguito delle osservazioni mosse dalla Comunità del parco sui predetti elaborati e sulla base di nuove considerazioni di carattere generale, il Piano del 2006 è stato rimodulato dal Consiglio Direttivo e nuovamente trasmesso nel 2010 alla Comunità del parco, per il prescritto parere.

Acquisito il suddetto parere, 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 di quasi venti anni, dunque, dall'emanazione della legge quadro n. 394/1991, gli adempimenti per l'adozione del Piano per il parco si trovano ancora nella prima fase procedimentale, di cui al comma 3 del citato art. 12.

Il Regolamento del parco, di cui all'art. 11 della legge quadro, approvato una prima volta nel 2003 e sottoposto ad osservazioni da parte del Ministero vigilante, è stato nuovamente approvato dal Consiglio Direttivo con delibera del 2.4.2010. 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 dell'Ambiente.

Per quanto infine concerne il Piano pluriennale economico-sociale (P.P.E.S), previsto dagli artt. 11 bis e 14 della legge quadro, l'ente ha comunicato che la Comunità del parco, cui l'adozione dello stesso compete a norma dell'art. 10 della legge quadro, sta completando i lavori di redazione.

---

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."

Come già rilevato 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 per il parco, in primo luogo per la rilevanza dei suoi contenuti, in quanto come strumento di tutela dell'area protetta deve, tra le altre finalità, disciplinare l'uso del territorio suddividendolo in aree caratterizzate da un diverso grado di protezione (riserve integrali, riserve generali orientate, aree di protezione, aree di promozione economica e sociale), nonché stabilire gli indirizzi e i criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.

In secondo luogo, si è verificata nella realtà dei fatti una eccessiva dilatazione temporale delle varie 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.

Ciò premesso, pur tenuto conto delle predette circostanze e che i segnalati ritardi interessano anche altri enti parco, la Corte non può che ribadire quanto ripetutamente osservato nei precedenti referti e che cioè allo stato attuale, a distanza di quasi venti anni dall'emanazione della legge quadro, il Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise non si è ancora dotato degli strumenti di pianificazione e gestione del territorio, essenziali per la realizzazione piena e lo sviluppo delle proprie attività, secondo la normativa vigente.

### **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 documento nel 2002 ed una sua revisione nel 2005, lo Statuto dell'Ente è stato infine deliberato dal Consiglio Direttivo con provvedimento del 22.9.2009 ed è stato adottato con decreto del Ministro dell'Ambiente del 23.12.2009.

Tra i principali atti regolamentari adottati dall'ente nel periodo di riferimento e fino alla data odierna sono da menzionare:

- il Regolamento dei lavori, delle forniture e dei servizi in economia (del. C.D 6.3.2008);

- il Regolamento per l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica (del. C.D. 19.12.2008);
- il Regolamento di organizzazione (del. C.D. 19.12.2008);
- il Regolamento sul procedimento amministrativo e per l'accesso agli atti amministrativi (del. C.D. 6.3.2009).

Con la deliberazione n. 2 del 10.1.2010 l'ente ha adottato il Piano della Performance, previsto dall'art. 10, comma 1, lettera a) del D.lgs 27.10.2009, n. 150.