

Nella precedente relazione si è ampiamente riferito in ordine ad alcuni aspetti problematici emersi dall'attuazione della legge quadro, riguardanti, in particolare, l'inadeguatezza del modello organizzativo che, in quanto unico per tutti i parchi, non tiene conto della dimensione territoriale e demografica di ciascuno di essi, nonché la complessità delle procedure di adozione degli atti di pianificazione del territorio e delle attività, che ha comportato un'eccessiva dilatazione dei tempi di approvazione, tanto che per molti parchi il procedimento di formazione dei medesimi non è stato ancora concluso.

Malgrado la delega contenuta nella legge 15.12.2004, n. 308, che prevedeva la riorganizzazione e integrazione della legislazione in materia ambientale anche con riferimento alla "gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna", il decreto legislativo 3.4.2006 n. 152 attuativo di tale delega non ha introdotto modifiche in materia, per cui il quadro normativo dettato dalla legge quadro sulle aree protette è rimasto inalterato.

Tra le disposizioni di legge che negli ultimi anni hanno interessato gli enti parco nazionali, specialmente con riferimento alle misure adottate per il contenimento e la razionalizzazione della spesa nelle amministrazioni pubbliche, 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 generali alle spese delle pubbliche amministrazioni, introdotte con l'art. 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, rispettivamente, 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, e lo stanziamento a tal fine 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, comma 1, primo periodo, del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito nella legge 6.8.2008, n. 133, in cui gli enti parco sono stati espressamente esclusi dalla soppressione degli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore a 50 unità. Peraltro, lo stesso art. 26, comma 1, secondo e terzo periodo, come modificato dall'art. 17, comma 1, lett. a) e b) del D.L. 1.7.2009, n. 78 convertito dalla L. 3.8.2009, n. 102, ha previsto che gli enti parco, come tutti gli enti pubblici non economici, sono soppressi qualora entro il termine del 31.10.2009 non siano stati emanati, ovvero sottoposti al Consiglio dei Ministri per l'approvazione preliminare, gli schemi dei Regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'art. 2 della legge 24.12.2007, n. 244.

Sul tema è poi intervenuto l'art.10 bis, comma 1, del D.L. 30.12.2009 n. 194, inserito dalla legge di conversione n.25 del 26.2.2010, che interpreta il citato art.26, comma 1, del D.L. n.112 del 2008 "nel senso che l'effetto soppressivo concerne gli enti pubblici non economici con dotazione organica pari o superiore alle cinquanta unità, con esclusione degli enti già espressamente esclusi dal primo periodo del comma 1".

Inoltre, l'art. 6, comma 5, del D.L. 31.5.2010 n. 78 convertito nella legge n. 122/2010 ha previsto che le Amministrazioni vigilanti provvedono all'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione, mediante i regolamenti di cui all'art.2, comma 634, della L. 24.12.2007 n. 244, con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati.

Il Consiglio di Stato, interpellato dal Ministero vigilante sulla portata delle predette disposizioni, ha ritenuto che anche gli enti esentati dal meccanismo c.d. "taglia-enti" di cui all'art.26 del D.L. n. 112/2008, come modificato ed interpretato dal D.L. n. 194/2009, dovessero procedere all'adozione dei regolamenti di riordino ed alla revisione degli Statuti secondo quanto previsto dal comma 634 dell'art. 2 della L. n. 244/2007.

Poiché nelle more era stato approvato dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 28/10/2009, 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, il Consiglio di Stato, dopo aver formulato delle osservazioni, si è definitivamente pronunciato con parere del 9.5.2012 nel quale, nel ritenere che sia obbligo del Legislatore procedere alla ricomposizione in un

quadro unitario della normativa di rango primario concernente la materia, semplificando e coordinando le sparse e diverse disposizioni, in modo da rendere armonico ed applicabile secondo chiare direttive il meccanismo del c.d. "taglia-enti":

- ha confermato la permanenza dell'obbligo per le Amministrazioni vigilanti di provvedere nel più breve tempo possibile alla riorganizzazione degli enti ai sensi del comma 634 dell'art.2 della L. n.244/2007;
- ha ritenuto che il riordino degli organi collegiali degli enti vigilati dal MATTM debba avvenire entro il 6.6.2012, in applicazione dell'art.22, comma 2, del D.L. 6.12.2011 n.211, convertito dalla L. 22.12.2011 n.214.

Acquisito il parere del Consiglio di Stato, il MATTM ha inoltrato lo schema di DPR contenente il regolamento di riordino degli Enti Parco alle competenti commissioni parlamentari in vista dell'approvazione in via definitiva da parte del Consiglio dei Ministri. Il medesimo schema è stato ritirato in data 18 luglio 2012 a seguito dell'entrata in vigore del comma 19 dell'art. 12 del d.l. n. 95/2012, convertito con la legge n. 135 del 7 agosto 2012, in attesa di valutazione sull'iter procedimentale da seguire.

Permangono, per l'esercizio in esame, anche per gli enti parco, le limitazioni previste dall'art. 1, commi 9, 10 e 11 della legge 23.12.2005 n. 266 e successive modificazioni e integrazioni, e dall'art. 61 del d.l. n. 112/2008 convertito in legge 6.8.2008 n. 133, relative alle spese per studi e incarichi di consulenza, alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza nonché alle spese relative alle autovetture e alla manutenzione degli immobili (art. 2, commi 618-623 della legge n. 244/2007, come modificato dall'art. 8 della legge 122/2010 di conversione del d.l. n. 78/2010).

Va rammentato, peraltro, che ulteriori limiti di spesa, relativi alle medesime attività, sono stati introdotti dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010, che ha stabilito anche che le economie derivanti da tali risparmi devono essere versate al bilancio dello Stato (comma 21).

Con riferimento alle limitazioni di spesa riguardanti i compensi degli organi e il costo del personale, si rinvia ai rispettivi paragrafi.

## 2. - Strumenti di programmazione

Come già rilevato nella precedente relazione, la legge quadro ha previsto strumenti di programmazione e di gestione dell'attività dei parchi che presentano un elevato grado di complessità sia nella procedura di adozione che nei contenuti.

Ciò vale, in particolare, per il *Piano per il parco* che, come strumento di tutela dei valori naturali ed ambientali, nonché storici, culturali, antropologici e tradizionali dell'area protetta, deve, tra l'altro, disciplinare l'uso del territorio articolandolo in aree caratterizzate da differenti gradi di protezione (riserve integrali, riserve generali orientate, aree di protezione, aree di promozione economica e sociale), e fissare gli indirizzi e i criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.

In particolare, l'art. 12 stabilisce che il Piano: " ... 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".

L'art. 13 riconosce all'Ente anche una funzione di prevenzione degli abusi stabilendo che "Il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative a interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al nulla osta dell'ente parco".

Il *Regolamento del parco* disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco stesso, in particolare regola la tipologia e le modalità di costruzione degli edifici, lo svolgimento delle attività economiche ammesse, il soggiorno e la circolazione del pubblico, lo svolgimento delle attività sportive, ricreative e di ricerca.

Il *Piano pluriennale economico-sociale*, che ha l'intento di coniugare le esigenze di conservazione con quelle dello sviluppo sostenibile, è volto a promuovere, nel rispetto dei vincoli stabiliti, le iniziative atte a favorire lo sviluppo economico e sociale della collettività.

Le complesse procedure prescritte dalla legge per la loro adozione, in particolare per il Piano per il parco, volte al raggiungimento del consenso sulle scelte di fondo per l'assetto e la gestione del territorio tra i vari organi e soggetti istituzionali coinvolti (Consiglio Direttivo dell'ente, Comunità del parco, rappresentativa delle comunità locali, Regione, Ministero vigilante, soggetti residenti nel parco che possono presentare osservazioni al piano stesso), sono delineate dall'art. 12 della legge quadro.

Il considerevole ritardo nell'adozione di tali strumenti di pianificazione e gestione del territorio, dovuto essenzialmente all'eccessiva dilatazione dei tempi impiegati nelle varie sedi di concertazione e confronto da parte degli enti istituzionali coinvolti e delle comunità locali interessate, costituisce un importante limite alla concreta realizzazione delle funzioni istituzionale e dell'attività dei predetti Enti.

La Corte dei conti non può non rilevare, ancora una volta, che tale ritardo influisce negativamente sulla realizzazione degli obiettivi istituzionali di tali Enti, oltre che sulla loro funzionalità, in quanto si vedono costretti ad operare secondo parametri di comportamento provvisori, privi della rilevanza di un piano o di un regolamento e della specificità di una pianificazione economica.

In sostanza, l'attribuzione agli organismi di gestione dei parchi di competenze esclusive e sovraordinate in materia di pianificazione e gestione del territorio (piani e regolamenti) e di controllo delle attività (attraverso il rilascio del nulla osta), se da un lato costituisce uno dei punti di forza della legge n. 394/91, dall'altro è risultata di difficile attuazione in quanto, in una prospettiva di condivisione delle scelte, le procedure previste dalla legge, che richiedono preve intese, pareri, accordi tra i molteplici enti locali coinvolti, non di rado portatori di interessi contrapposti, si sono rivelate troppo lente e complesse.

Tale complessità procedurale solo teoricamente trova bilanciamento nei poteri sostitutivi che la legge affida al Ministero dell'Ambiente (art. 12, co. 5), considerato anche che si inseriscono in un quadro di rapporti fra Stato, Regioni ed autonomie locali, che ha assunto una nuova configurazione con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Ed invero anche se la programmazione delle attività del parco, mediante gli strumenti individuati dalla legge quadro, rientra nella materia concernente la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, commi 2, lettera s, e 6 Cost.), essa va coniugata con la potestà legislativa regionale concorrente in materia di "governo del territorio" e di "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali" (art. 117, co. 3 Cost.).

Il prospetto che segue indica lo stato di attuazione delle procedure per l'adozione degli strumenti di pianificazione e programmazione con riguardo ai parchi nazionali oggetto del presente referto<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Si riporta di seguito quanto previsto dall'art. 12, commi 3 e 4, L. n. 394/91 in ordine alla procedura di approvazione del Piano per il Parco:

## Piano per il Parco

Approvato dalla Regione (in vigore)	Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi
Adottato dalla Regione	Monti Sibillini
Approvato dal Consiglio Direttivo	Val Grande, Pollino

## Regolamento

Approvato dal Ministero (in vigore)	
Approvato dal Consiglio Direttivo	Val Grande, Foreste Casentinesi
All'esame del Consiglio Direttivo	Pollino, Dolomiti Bellunesi, Monti Sibillini

## P.P.E.S. (Piano Pluriennale Economico Sociale)

Approvato dalla Regione (in vigore)	Dolomiti Bellunesi
Approvato dalla Comunità del Parco e trasmesso alla Regione	Monti Sibillini, Foreste Casentinesi, Val Grande
Redatto e all'esame del Consiglio Direttivo	Pollino

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 (comma così sostituito dall'*art. 2, comma 30, L. 9 dicembre 1998, n. 426*).

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.

### 3. - Organi

Sono organi dell'Ente parco: il Presidente, il Consiglio Direttivo, la Giunta Esecutiva, il Collegio dei revisori dei conti, la Comunità del Parco.

Gli organi dell'Ente durano in carica cinque anni e i relativi componenti, ai sensi dell'art. 32, comma 1, della L. n. 70/1975, possono essere confermati per una sola volta.

Il Presidente è nominato dal Ministro dell'ambiente d'intesa con i Presidenti delle regioni nel cui territorio si trova il Parco e ha la legale rappresentanza dell'Ente.

Il Consiglio direttivo delibera lo Statuto, il Piano, i bilanci, i regolamenti, e comunque tutti gli atti generali. È formato dal Presidente e da dodici componenti.

La Giunta esecutiva è nominata dal Consiglio direttivo e svolge le funzioni amministrative di ordinaria amministrazione secondo quanto previsto dallo statuto di ogni ente.

Il Collegio dei revisori dei conti esercita il riscontro amministrativo-contabile sull'ente ed è composto da tre membri, di cui due designati dal Ministero dell'economia e delle finanze ed uno dalla regione o dalle regioni nei cui territori si trova l'area del Parco.

La Comunità del Parco è costituita dai presidenti delle regioni, delle province e delle comunità montane, nonché dai sindaci dei comuni nei cui territori sono ricomprese le aree del parco.

Con l'articolo 2, comma 108, del D.L. n. 262/2006, convertito nella legge n. 286/2006, che integra l'art. 9 della legge quadro, è stato riconosciuto ai componenti degli organi di amministrazione e controllo degli enti parco il diritto ad una indennità di carica costituita da un compenso annuo fisso e da un gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni del Consiglio direttivo e della Giunta esecutiva nella misura stabilita con i decreti ministeriali del 9 dicembre 1998, n. 19707 e n. 19708, secondo quanto disposto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9.1.2001 e con la procedura indicata nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 4993 del 29 maggio 2001.

A seguito delle misure di contenimento della spesa introdotte dalle leggi n. 266/2005 e n. 133/2008 i compensi annui lordi sono stati così rideterminati:

Presidente	€	29.969,16
Vice Presidente	€	8.991,32
componente Giunta esecutiva	€	1.588,80

---

componente Consiglio direttivo	€	850,68
Presidente del Collegio dei Revisori dei conti	€	1.840,65
componente del Collegio dei Revisori dei conti	€	1.215,95

Il gettone di presenza per la partecipazione ai comitati e alle commissioni previste dalla L. 394/1991 è fissato in € 31,14, al lordo delle ritenute di legge.

Sulla questione va ricordato che il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, all'art. 6, comma 3, ha previsto con decorrenza dal 1° gennaio 2011, la riduzione del 10%, rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, delle indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali ed ai titolari di incarichi di qualsiasi titolo.

La medesima norma, al comma 2, ha disposto che la partecipazione agli organi collegiali anche di amministrazione degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei medesimi enti sia onorifica, e possa dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute, ove previsto dalla normativa vigente, ed alla percezione di gettoni di presenza non superiori a trenta euro a seduta giornaliera.

Il Ministero dell'ambiente con circolare del 14.9.2010 ha fornito chiarimenti agli enti parco nazionali circa la misura delle indennità spettanti agli organi collegiali, a seguito delle diverse disposizioni succedutesi negli anni e delle relative interpretazioni fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Dopo iniziali dubbi interpretativi il Ministero vigilante, prendendo atto dell'orientamento espresso dalla Ragioneria Generale dello Stato secondo cui l'art. 6, comma 2, del d.l. n. 78/2010 si applica anche nei confronti degli Enti parco nazionali, con successiva circolare del 5 agosto 2011 ha comunicato ai predetti Enti che ai titolari e componenti degli Organi non competevano più le indennità di carica e di funzione previste dalle precedenti disposizioni, e che ai sensi del comma 21 *"le somme provenienti dalle riduzioni di spesa di cui al presente articolo, .....sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato"*.

Con circolare n. 33 del 28 dicembre 2011 la Ragioneria Generale dello Stato, nel fornire indicazioni per la predisposizione dei bilanci di previsione per l'esercizio 2012 da parte degli enti ed organismi pubblici, ha confermato il carattere onorifico degli incarichi, fatta eccezione per il collegio dei revisori dei conti.



Il d.l. 29 dicembre 2011, n. 216 convertito, con modificazioni, in legge 24 febbraio 2012, n. 14, all'art. 13 recante "proroga termini in materia ambientale", espressamente ha previsto che fino al 31 dicembre 2012, ai presidenti degli Enti parco di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394, non si applica il comma 2 dell'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

Il susseguirsi delle disposizioni in materia di compensi agli organi e i dubbi interpretativi emersi sia nell'ambito degli Enti sia fra il Ministero vigilante e il Ministero dell'economia, hanno dato luogo a comportamenti diversificati da parte degli Enti in esame, di cui si darà conto nel prosieguo con riferimento alla gestione di ciascuno di essi, determinando in qualche caso la necessità di procedere a recuperi di somme non dovute ovvero a sospensioni temporanee nell'erogazione dei compensi.

#### **4. – Fonti di finanziamento**

L'art. 16 della legge n. 394/1991 elenca la tipologia delle entrate degli enti parco nazionali.

Esse sono:

- a) i contributi ordinari e straordinari dello Stato;
- b) i contributi delle regioni e degli enti pubblici;
- c) i contributi ed i finanziamenti a specifici progetti;
- d) i lasciti, le donazioni e le erogazioni liberali in denaro di cui all'articolo 3 della legge 2 agosto 1982, n. 512, e successive modificazioni e integrazioni;
- e) gli eventuali redditi patrimoniali;
- f) i canoni delle concessioni previste dalla legge, i proventi dei diritti d'ingresso e di privativa e le altre entrate derivanti dai servizi resi;
- g) i proventi delle attività commerciali e promozionali;
- h) i proventi delle sanzioni derivanti da inosservanza delle norme regolamentari;
- i) ogni altro provento acquisito in relazione all'attività dell'Ente parco.

Tuttavia, in concreto, la quota assolutamente prevalente delle entrate è costituita dai contributi statali, sui quali grava la quasi totalità della spesa di parte corrente.

Anche per quanto concerne le entrate in conto capitale la quota ampiamente prevalente di sostegno alle spese strutturali degli enti è detenuta dallo Stato, mentre le contribuzioni degli enti territoriali consistono in conferimenti occasionali.

Nell'esercizio in esame i contributi statali in conto capitale sono generalmente diminuiti e a volte cessati rispetto agli anni precedenti.

Va rilevato, inoltre, che il contributo ordinario dello Stato, a valere sui fondi definiti annualmente dalla legge finanziaria, si rivela appena sufficiente per coprire le spese di personale, le altre spese incomprimibili e le attività istituzionali degli enti. Pertanto, le risorse economiche da destinare agli investimenti per la tutela e valorizzazione delle aree dei parchi dovrebbero essere reperite dagli stessi enti mediante richieste di accesso a programmi nazionali e comunitari che finanziano specifici progetti in materia ambientale.

Anche nell'esercizio in riferimento gli apporti finanziari degli Enti territoriali e le entrate proprie di ogni ente, rapportati al quadro complessivo delle entrate, sono stati di dimensioni per lo più simboliche.

In proposito, gli enti territoriali interessati, in quanto diretti beneficiari delle opportunità che offre il parco, dovranno valutare l'esigenza di assumere un ruolo finanziario meno marginale rispetto a quello statale, attribuendo anche caratteristiche di maggiore certezza e continuità ai contributi che essi erogano.

Peraltro, l'art. 7 della legge quadro prevede, quale misura di incentivazione, che ai comuni ed alle province il cui territorio è ricompreso entro i confini di un parco nazionale o regionale sia attribuita priorità nella concessione di finanziamenti dell'Unione europea, statali e regionali per la realizzazione di azioni dirette al restauro dei centri storici, al recupero dei nuclei abitativi rurali, ad opere igieniche e di conservazione del territorio, ad attività culturali ed altre tipologie di interventi.

Inoltre va sottolineata la necessità che gli enti sviluppino forme di autofinanziamento che possano contribuire al perseguimento delle finalità istituzionali e, nel contempo, assicurare ritorni economici, anche mediante iniziative dirette a stimolare la partecipazione finanziaria dell'utenza privata, soprattutto di quella che più direttamente fruisce di beni, attività e prestazioni da parte degli Enti stessi.

Il Ministero dell'Ambiente determina la misura del contributo statale per ogni ente parco sulla base di linee-guida, per cui ogni Ente riceve annualmente una quota di contributo ordinario destinata alla copertura dei costi fissi della struttura, quali il personale, il CTA (Coordinamento Tutela dell'Ambiente, comprendente i compensi per lavoro straordinario al Corpo Forestale e le spese per il funzionamento e la

manutenzione di mezzi e strutture per la sorveglianza), gli organi, i consumi intermedi, il rimborso dei danni arrecati dalla fauna ex art. 15, comma 3, legge 394/1991.

A detta quota fissa si aggiunge un importo calcolato sulla base di parametri che tengono conto della *complessità territoriale* dell'ente (superficie occupata, caratteristiche altimetriche, superficie destinata a riserva integrale), della *complessità amministrativa* (numero dei comuni, popolazione, distanze tra la sede dell'ente ed i comuni che insistono sul territorio del parco), nonché, in funzione premiale, di talune condizioni di *efficienza gestionale*, quali la disponibilità dei documenti programmatici e di pianificazione ambientale (Piano del parco, PPES, Regolamento del parco almeno approvati dal Consiglio Direttivo), e la capacità di spesa individuata dal livello delle giacenze di cassa.

Il prospetto che segue indica l'andamento dei contributi statali ordinari, ripartiti fra tutti gli enti parco nazionali nel quinquennio 2006-2010, desunti dai decreti ministeriali di ripartizione annuale dei contributi stessi. Il prospetto evidenzia in grassetto gli stanziamenti totali, nonché quelli previsti per i parchi oggetto della presente relazione.

Da esso emerge la rilevante riduzione dei fondi ministeriali destinati ai parchi operata nel 2009 rispetto al 2008 (- 9,9%) e dell'ulteriore riduzione (- 0,4%) operata nel 2010.

Va, peraltro, osservato che con D.M. n. 1404 del 29.12.2010 il contributo ordinario per gli enti parco per l'esercizio 2010 è stato incrementato di un importo complessivo pari a 9.381.425 euro, ripartiti tra tutti i parchi in misura proporzionale, che gli enti possono iscrivere, con delibere di variazione, nei bilanci di previsione per il 2011 (v. tab. 2).

## XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Tab.1:** Stanziamento MATTM per gli Enti Parco Nazionali \*

	2006	2007	var. % 07/06	2008	var. % 08/07	2009	var.% 09/08	2010	var. % 10/09	var. % 10/06
P.N. d'Abruzzo, Lazio e Molise	2.495.347	3.093.045	24,0	3.904.250	26,2	3.240.905	-17,0	931.547	-71,3	-62,7
P.N. Alta Murgia	1.078.481	1.085.441	0,6	1.882.002	73,4	1.702.135	-9,6	1.949.917	14,6	80,8
P.N. Appennino Lucano-Val d'Agri-Lagonegrese		969.491		1.000.000	3,1	450.000	-55,0	550.000	22,2	
P.N. Appennino Tosco Emiliano	766.162	1.048.472	36,8	1.156.492	10,3	939.430	-18,8	1.128.797	20,2	47,3
P.N. Arcipelago della Maddalena	412.109	1.066.820	158,9	1.346.007	26,2	1.219.995	-9,4	998.071	-18,2	142,2
P.N. Arcipelago Toscano	1.319.867	1.857.710	40,7	1.747.541	-5,9	1.528.716	-12,5	1.676.291	9,7	27,0
P.N. Asinara	412.669	701.671	70,0	761.635	8,5	691.815	-9,2	496.447	-28,2	20,3
P.N. Aspromonte	2.274.458	2.677.735	17,7	2.768.075	3,4	2.308.095	-16,6	2.600.491	12,7	14,3
P.N. Cilento e Vallo di Diano	4.052.997	4.546.675	12,2	4.457.930	-2,0	3.353.869	-24,8	3.806.683	13,5	-6,1
P.N. Cinque Terre	561.225	1.268.604	126,0	2.005.603	58,1	1.973.262	-1,6	2.175.637	10,3	287,7
P.N. Circeo	450.164	484.746	7,7	484.746	0,0	690.090	42,4	824.399	19,5	83,1
<b>P.N. Dolomiti Bellunesi</b>	<b>1.193.591</b>	<b>1.211.634</b>	<b>1,5</b>	<b>1.406.321</b>	<b>16,1</b>	<b>1.161.777</b>	<b>-17,4</b>	<b>1.330.967</b>	<b>14,6</b>	<b>11,5</b>
<b>P.N. Foreste Casentinesi</b>	<b>1.465.612</b>	<b>1.681.688</b>	<b>14,7</b>	<b>1.512.688</b>	<b>-10,0</b>	<b>1.126.948</b>	<b>-25,5</b>	<b>1.306.229</b>	<b>15,9</b>	<b>-10,9</b>
P.N. Gargano	2.470.414	2.693.764	9,0	2.595.575	-3,6	2.202.401	-15,1	2.524.770	14,6	2,2
P.N. Gran Paradiso	4.105.561	4.351.978	6,0	4.505.041	3,5	4.593.012	2,0	4.272.607	-7,0	4,1
P.N. Gran Sasso e Monti della Laga	3.256.025	3.917.531	20,3	4.386.574	12,0	4.269.657	-2,7	3.785.425	-11,3	16,3
P.N. Maiella	2.198.756	2.760.169	25,5	2.651.757	-3,9	2.332.947	-12,0	1.663.734	-28,7	-24,3
<b>P.N. Monti Sibillini</b>	<b>1.896.538</b>	<b>1.835.010</b>	<b>-3,2</b>	<b>1.875.798</b>	<b>2,2</b>	<b>1.552.149</b>	<b>-17,3</b>	<b>1.788.602</b>	<b>15,2</b>	<b>-5,7</b>
<b>P.N. Pollino</b>	<b>3.806.410</b>	<b>3.995.918</b>	<b>5,0</b>	<b>4.336.714</b>	<b>8,5</b>	<b>4.349.959</b>	<b>0,3</b>	<b>4.769.566</b>	<b>9,6</b>	<b>25,3</b>
P.N. Sila	1.253.349	1.225.782	-2,2	1.101.705	-10,1	1.398.804	27,0	1.631.895	16,7	30,2
P.N. Stelvio	2.991.116	5.283.600	76,6	5.145.092	-2,6	5.154.830	0,2	5.464.173	6,0	82,7
<b>P.N. Val Grande</b>	<b>968.137</b>	<b>1.016.839</b>	<b>5,0</b>	<b>997.802</b>	<b>-1,9</b>	<b>828.085</b>	<b>-17,0</b>	<b>988.271</b>	<b>19,3</b>	<b>2,1</b>
P.N. Vesuvio	1.251.010	2.128.021	70,1	1.913.963	-10,1	1.553.119	-18,9	1.759.963	13,3	40,7
<b>Totale</b>	<b>40.680.000</b>	<b>50.902.343</b>	<b>25,1</b>	<b>53.943.310</b>	<b>6,0</b>	<b>48.622.000</b>	<b>-9,9</b>	<b>48.424.480</b>	<b>-0,4</b>	<b>19,0</b>

\* Dati tratti dai decreti interministeriali di riparto

Oltre ai contributi ordinari, agli enti parco sono erogate, in base a leggi speciali, ulteriori risorse finanziarie per le assunzioni e stabilizzazioni del personale e per il perseguimento di altre particolari finalità.

Nel quadro che segue sono esposti i dati concernenti i finanziamenti complessivi effettivamente erogati ai parchi oggetto della presente relazione per l'esercizio 2010:

#### Stanzamenti statali percepiti dagli Enti Parco Nazionali

	Contributo ordinario 2010	Contributi per assunzioni e stabilizzazioni personale	Contributi straordinari	contributi per spese in c/capitale	Totale	integrazione contr. ordinario ex DM n.1404 del 29/12/2010*
P.N. Dolomiti Bellunesi	1.330.967	53.766	0	0	1.384.733	238.296
P.N. Foreste Casentinesi	1.223.026	0	50.000	196.732	1.469.758	224.786
P.N. Monti Sibillini	1.788.602		25.149	32.256	1.846.007	307.797
P.N. Pollino	4.863.311	85.315	0	947.441	5.896.067	836.917
P.N. Val Grande	988.271	0	0	0	988.271	170.069

\* Importi erogati nel corso del 2011

#### 5. – Gestione finanziaria

Gli enti parco nazionali sono soggetti, per espressa previsione della legge quadro (art. 9, comma 13), alla legge n. 70 del 1975 e, conseguentemente, alle norme sull'ordinamento contabile di cui al D.P.R. 27/2/2003, n. 97.

Peraltro, l'art. 24, comma 3, del d.lgs. 31 maggio 2011 n. 91 (Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili) stabilisce che gli enti vigilati i cui bilanci sono sottoposti ad approvazione da parte dell'amministrazione vigilante, deliberano il bilancio di previsione entro il 31 ottobre dell'anno precedente ed il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo, che viene approvato dall'amministrazione vigilante entro il 30 giugno.

Va, peraltro, rammentato che l'art. 15, comma 1 bis, della legge n. 111/2011 di conversione in legge del d.l. n. 98/2011, come integrato dall'art. 1, comma 14, del d.l. 138/2011 convertito in legge n. 148/2011, prevede il commissariamento di un ente sottoposto a vigilanza dello Stato, il cui bilancio non

sia stato deliberato nel termine stabilito dalla normativa vigente o il cui bilancio registri un disavanzo di competenza per due esercizi successivi.

Al riguardo, secondo la circolare del MEF n. 33 del 28.12.2011 la norma trova già applicazione nei confronti degli enti che, alla data di entrata in vigore della legge n. 148/2011 abbiano approvato il conto consuntivo o il bilancio relativo all'esercizio 2010 oltre il termine fissato dalla normativa di riferimento, intendendosi il termine "bilancio" come bilancio di esercizio per gli enti che adottano la contabilità economico patrimoniale.

Il controllo di regolarità contabile è svolto dal collegio dei revisori dei conti, come previsto dall'art. 9 della legge quadro, che esercita il riscontro contabile sugli atti secondo le norme di contabilità dello Stato e sulla base dei regolamenti di contabilità di ogni ente.

Come già osservato nella precedente relazione, in concreto l'attività del collegio – per quanto emerge dai verbali delle sedute dei parchi sottoposti al presente controllo – pur svolgendosi nel rispetto delle scadenze previste, non sempre può considerarsi adeguata espressione dei compiti ad esso demandati dall'ordinamento.

In sostanza l'esame di detto collegio ha riguardato prevalentemente l'accertamento dei profili contabili e finanziari della gestione, senza esprimere nella relazione sul rendiconto, come pure è richiesto dall'art. 47 del D.P.R. n. 97/2003, anche valutazioni in ordine alla realizzazione del programma e degli obiettivi fissati all'inizio dell'esercizio, ponendo in evidenza le cause che ne hanno determinato eventuali scostamenti.

Il corretto adempimento di quest'obbligo agevolerebbe il compito spettante alla Amministrazione vigilante di esprimere una definitiva valutazione di merito sull'attività gestionale dell'ente per il periodo cui si riferisce il conto consuntivo.

## **6. – Personale**

Il trattamento giuridico ed economico del personale è disciplinato dal "Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale (non dirigente) del comparto enti pubblici non economici" di cui all'art. 4 del D.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593.

L'art. 9, comma 14, della legge quadro prevede che la pianta organica di ogni parco è commisurata alle risorse, destinate a spese per il personale, ad esso

assegnate e che per le finalità della legge stessa è consentito l'impiego di personale tecnico e di manodopera con contratti a tempo determinato ed indeterminato secondo i contratti collettivi di lavoro vigenti per il settore agricolo forestale.

Tuttavia, le disposizioni legislative che a partire dal 1993 hanno limitato in tutte le pubbliche amministrazioni le assunzioni di nuovo personale, anche a tempo determinato, hanno reso difficile il ricambio o l'impianto di un'adeguata dotazione di personale nei parchi di nuova istituzione.

Per porre parziale rimedio a tale situazione l'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, comma 337, (legge finanziaria 2008) ha consentito agli enti parco nazionali, che abbiano provveduto alla rideterminazione della propria dotazione organica ai sensi dell'articolo 1, comma 93, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, di incrementare le proprie piante organiche entro il limite massimo complessivo di 120 unità di personale da ripartire tra gli enti medesimi, nell'ambito *"del contributo ordinario dello Stato ai sensi dell'articolo 32, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, delle ulteriori risorse attribuite ai sensi del comma 338 e delle altre entrate di cui all'art. 16 della legge 6 dicembre 1991, n. 394"*. A tal fine *"a decorrere dall'anno 2008 gli enti parco nazionali sono autorizzati a effettuare assunzioni di personale anche in deroga alla normativa vigente, previo esperimento delle procedure di mobilità"*. Per detta finalità con il successivo comma 338 è stato autorizzato un contributo straordinario di due milioni annui, a partire dal 2008, erogato ad alcuni enti parco (Pollino e Dolomiti Bellunesi) anche nell'esercizio in esame.

In ossequio alle misure di razionalizzazione delle strutture e dell'organizzazione amministrativa prescritte al fine del perseguimento di maggiori livelli di efficacia, efficienza, economicità e del contenimento della spesa pubblica, i parchi hanno provveduto, nel 2005, a rideterminare le proprie piante organiche a norma dell'art. 1, comma 93, della Legge 311/2004, nel 2007 a ridimensionare nel limite del 15% il personale utilizzato per lo svolgimento di funzioni di supporto, ai sensi dell'art.1, commi 440-445, della citata Legge 296/2006, nel 2010 a rideterminare le proprie piante organiche ai sensi dell'art. 2, comma 8 bis, del d.l. 194/2009, convertito in legge n. 25/2010.

Peraltro, solo per lo svolgimento di specifiche attività istituzionali – soprattutto di natura tecnica – gli enti hanno fatto ricorso, anche se in misura più ridotta che in passato, a personale esterno mediante incarichi di collaborazione professionale e consulenze.

## **7. - Vigilanza e controlli interni.**

**7.1** – La vigilanza del Ministro dell’Ambiente sugli organismi di gestione delle aree protette nazionali si esplica, secondo la legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero stesso, nel potere 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. 394/1991 attribuisce al Ministro dell’Ambiente la potestà di vigilanza in genere sui parchi (art. 9, comma 1) e specificamente sulla loro gestione (art. 21, comma 1).

In mancanza di un’esplicita esclusione, pertanto, il potere di direttiva e controllo di cui alla citata legge n. 349/1986 deve ritenersi confermato nell’attuale disciplina, anche se ridimensionato dalla particolare autonomia attribuita agli enti parco, cui partecipano le comunità locali, e dalla necessità di addivenire ad intese e raccordi con le stesse, in particolare con le regioni, per la adozione degli strumenti di pianificazione.

La funzione di controllo sulle deliberazioni dei Consigli direttivi degli enti parco trova la sua disciplina in primo luogo nelle disposizioni di legge, concernenti in generale gli enti pubblici non economici.

In base al combinato disposto degli artt. 25, 2° comma (*Adeguamento dei regolamenti organici degli enti*), e 29, 1° comma (*Controllo sulle delibere degli enti*) della legge n. 70/1975 sono rimesse per l’approvazione al Ministero vigilante, ed al Ministero dell’Economia e delle Finanze, le delibere di adozione o di modificazione del regolamento organico del personale e dell’ordinamento dei servizi. Per queste stesse delibere, per la parte concernente l’ordinamento dei servizi, è richiesto altresì il concerto del Presidente del Consiglio dei ministri, cui a tal fine esse devono essere trasmesse.

A norma del richiamato art. 29 sono, poi, parimenti soggette ad approvazione del Ministero vigilante, di concerto con quello dell’Economia, le delibere concernenti: a) la definizione o la modifica della consistenza organica di ciascuna qualifica, il numero dei dirigenti degli uffici e degli addetti agli 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.

A norma infine del successivo art. 30, 3° comma (*Controllo sui bilanci di previsione*), della stessa legge 70/1975 e dell’art. 10, ultimo comma, del D.P.R. 97/2003, viene trasmessa per l’approvazione al Ministero vigilante ed a quello