

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell’ENTE AUTONOMO PARCO NAZIONALE D’ABRUZZO, LAZIO E MOLISE, per gli esercizi dal 2009 al 2011

*Relatore: Consigliere Claudio Gorelli*

**PAGINA BIANCA**

**Determinazione n. 57/2013**

**LA CORTE DEI CONTI**

**IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 18 giugno 2013;

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 dal 2009 al 2011, 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 Claudio Gorelli 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 2009 al 2011;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa agli esercizi predetti è emerso che:

– l'Ente ha concluso l'*iter* procedimentale di propria competenza del Piano per il Parco e del Regolamento e che gli stessi sono stati inviati alle Regioni per l'approvazione finale;

– l'Ente, per l'esercizio 2011, non ha osservato l'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in legge n. 122 del 30 luglio 2010, il quale dispone 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 ed alla percezione di gettoni di presenza non superiori a trenta euro a seduta giornaliera;

– l'Ente presenta un contenzioso raggardevole, proveniente in gran parte da gestioni pregresse. Ciononostante non è stato costituito nessun fondo rischi;

– il patrimonio netto registra un ammontare pari ad € 5.603.848 nel 2009 che si riduce € 4.910.668 nel 2010 ed infine si attesta ad € 5.393.240 nel 2011;

– il conto economico registra un disavanzo pari ad € 2.004.197 nel 2009, pari ad € 693.179 nel 2010 mentre nel 2011 risulta un avanzo pari ad € 482.572;

– i dati finanziari fanno registrare un disavanzo pari ad € 29.094 nel 2009 e pari ad € 1.367.695 nel 2010 e un avanzo pari ad € 517.220 nel 2011;

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 – corredati 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 dal 2009 al 2011 dell’Ente autonomo Parco nazionale d’Abruzzo, Lazio e Molise, l’unità relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell’Ente stesso.

L’ESTENSORE  
*f.to* Claudio Gorelli

IL PRESIDENTE  
*f.to* Raffaele Squitieri

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA  
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE AUTONOMO PARCO NAZIONALE  
D'ABRUZZO, LAZIO E MOLISE, PER GLI ESERCIZI DAL 2009 AL 2011*

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 e la direzione amministrativa. - 2.2 I controlli interni. - 2.3. I compensi degli organi. – 3. La struttura organizzativa - Il personale. - 3.1 La struttura organizzativa. - 3.2 Il personale. - 3.3 Incarichi esterni e consulenze. – 4. L’attività istituzionale. - 4.1 Il contenzioso. – 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 dal 2009 al 2011, 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 2007 e 2008, è stato reso con determinazione n. 61/2010 del 13.7.2010 (Atti Parlamentari, Doc. XV n. 229, XVI 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 citata L. 991/1950, 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.

Attualmente il Parco (che ha la sede legale in Pescasseroli) 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 ulteriore 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 n. 394/1991 (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<sup>2</sup>.

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.

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

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

<sup>2</sup> 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.

applicano le disposizioni di cui alla L. n. 70/1975 e si intendono inseriti nella tabella IV allegata alla medesima (art. 9).

Con DPCM del 26.11.1993 (G.U. n. 35 del 12.2.1994), emanato in applicazione dell'art. 35 della 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.

Tra le disposizioni legislative che, nell'ultimo periodo, hanno interessato in particolare gli enti parco nazionali si segnalano:

- l'art. 1, comma 1107, della Legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), che ha escluso dalla rideterminazione delle piante organiche, di cui all'art. 1, comma 93, della citata L. 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;
- l'art. 26, comma 1, primo periodo, del D.L. n. 112/2008, convertito nella L. n. 133/2008, in cui per esplicita previsione legislativa gli enti parco sono stati esclusi dalla soppressione che riguarda gli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore a 50 unità. Peraltro, a norma dello stesso articolo 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. n. 102/2009, 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 L. n. 244/2007.

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 con L. 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. n. 244/2007, con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati.

Poiché dalla normativa sopra richiamata non appariva chiaro il quadro complessivo degli adempimenti imposti agli enti ed alle Amministrazioni vigilanti, il

Ministero dell’Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, con nota del 9.12.2010 chiedeva al Consiglio di Stato di esprimersi sulla permanente vigenza delle esenzioni degli enti dall’applicazione della disciplina dell’art. 26 del D.L. n. 112/2008, malgrado il sopravvenire dell’art. 6, comma 5, del D.L. n. 78/2010.

La competente Sezione del Consiglio di Stato, nell’Adunanza del 20.12.2010, rilevava che la questione sottopostale avesse carattere generale e concernes la necessità 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, procedessero 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.

Pertanto, poiché nelle more era stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, nella seduta del 28.10.2009, lo schema del DPR contenente il regolamento di riordino degli enti parco e degli altri enti vigilati dal Ministero dell’Ambiente (lo schema di regolamento prevede la riduzione del numero dei componenti del Consiglio direttivo da dodici a otto e di quelli della Giunta esecutiva da 5 a 3, a modifica di quanto previsto dall’art. 9, commi quarto e sesto, della L. n. 394/1991), esso è stato inviato al Consiglio di Stato per il prescritto parere.

Sullo schema si è quindi pronunciato il Consiglio di Stato formulando osservazioni (ad es. la mancanza di proporzionalità nella costituzione degli organi collegiali) e disponendo che a cura del MATTM fosse chiesto l’avviso della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi), del Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione nonché del Ministero dell’Economia e delle Finanze. Il MATTM ha svolto tale adempimento in data 22.3.2012 ed il Consiglio di Stato 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, semplificandone 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 previsto 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, lo schema di regolamento di riordino degli Enti Parco è stato trasmesso al Parlamento, in data 19 giugno 2012, ed assegnato alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

Il medesimo schema è stato ritirato in data 18 luglio, a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica), art. 12, comma 19<sup>3</sup>, convertito con L. n. 135/2012, e successivamente ritrasmesso al Parlamento al fine di acquisire il parere delle Commissioni competenti.

Il Consiglio dei Ministri, acquisito il parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni<sup>4</sup>, nella seduta dell'8.3.2013, ha approvato in via definitiva il Regolamento che è stato successivamente firmato dal Presidente della Repubblica in data 16.4.2013. È in via di completamento la fase di acquisizione di efficacia.

## 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, vi è indubbiamente l'introduzione degli 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<sup>5</sup>.

Il **Piano per il Parco** presenta un procedimento<sup>6</sup> articolato in molteplici passaggi e momenti di concertazione tra i vari organi e soggetti istituzionali coinvolti

<sup>3</sup> Il D.L. 95/2012, all'art. 12, comma 19, così dispone: "Al fine di semplificare le procedure di riordino, trasformazione e soppressione di enti ed organismi pubblici statali, nonché di strutture pubbliche statali o partecipate dallo Stato, i regolamenti previsti dall'articolo 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007 sono emanati, anche sulla base delle proposte del commissario straordinario di cui all'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentito il Ministro vigilante".

<sup>4</sup> La 13<sup>ma</sup> Commissione permanente del Senato (Territorio, ambiente e beni culturali), nella seduta del 18.12.2012 e, la VIII Commissione Ambiente della Camera dei Deputati, nella seduta del 22.1.2013, hanno espresso parere favorevole.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> La L. n. 394/1991 all'art. 12, commi 3, 4 e 5, così dispone:

(il Consiglio Direttivo, la Comunità del parco, rappresentativa delle comunità locali, la Regione e il Ministero vigilante), inoltre è consentita la partecipazione dei soggetti residenti nel parco, che possono presentare osservazioni al piano stesso.

Con la delibera n. 12 dell'8.3.2006 il Consiglio Direttivo del PNALM aveva 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.

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 che con provvedimento n. 9038 del 14.10.2010 ha espresso il proprio parere favorevole.

Sulla scorta di quanto illustrato il C.D., ha approvato il Piano del Parco con delibera n. 19 del 9.11.2010 su cui il MATTM, con nota n. 3753 del 17.2.2011, comunica di non avere osservazioni da formulare.

L'Ente Parco fa sapere che alla data odierna non risultano pervenute comunicazioni da parte delle tre Regioni interessate, alle quali il Piano era stato trasmesso con nota del 15.3.2011.

**Il Regolamento del Parco**, di cui all'art. 11 della legge quadro, già approvato in passato e sottoposto ad osservazioni da parte del Ministero vigilante, è stato nuovamente approvato dal Consiglio Direttivo con delibera n. 5 del 12.2.2011.

Acquisito il parere favorevole della Comunità del parco espresso con nota del 14.10.2010, preso atto della nota n. 6785 del 28.3.2011 con cui il MATTM comunica di non avere osservazioni da formulare, il Regolamento è stato trasmesso alle Regioni

---

**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 inolto 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."