

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti
sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del-
l'Ente «Parco nazionale della Majella» per l'esercizio 2011

Relatore: Consigliere Carlo Alberto Manfredi Selvaggi

Ha collaborato per l'istruttoria e l'analisi gestionale la dott.ssa Paola Fazio

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 88/2012**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 5 ottobre 2012;

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 del Consiglio dei Ministri in data 31 maggio 2011, con il quale l'Ente «Parco Nazionale della Majella» è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2011, nonché le annesse relazioni del Commissario straordinario 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 Carlo Alberto Manfredi Selvaggi e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e dagli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2011;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio predetto è risultato che:

– l'Ente dal 14 febbraio 2010 è privo del Presidente e dal 4 novembre 2007 del Consiglio direttivo e della Giunta esecutiva. Nelle more del perfezionamento delle procedure di nomina del Presidente e del Consiglio Direttivo, è stato nominato e successivamente prorogato, con cinque decreti del Ministero dell'Ambiente, per la durata di tre mesi ciascuno, un Commissario Straordinario, cui spetta l'indennità prevista per il Presidente nonché le spese sostenute per l'esercizio della funzione;

– la Comunità del Parco, costituita dai Sindaci dei Comuni il cui territorio ricade in tutto o in parte in quello del Parco, dai Presidenti delle Comunità montane e dai Presidenti delle Regioni e delle Province interessate, non si è mai riunita nel corso del 2011; inoltre, risultano attualmente vacanti le cariche di Presidente e Vice Presidente;

– l'Ente, conformemente a quanto disposto dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 150/2009, ha costituito, in data 14 luglio 2010, l'organismo indipendente di valutazione della performance in forma monocratica;

– i dati finanziari registrano nel 2011 un avanzo pari ad € 48.190;

– la quota prevalente di entrate correnti è costituita dai trasferimenti statali (l'85,3 per cento), i quali ammontano nel 2011 ad € 4.144.034 (-6,9 per cento rispetto al 2010);

– la quota percentuale dell'autofinanziamento, rapportata al quadro complessivo delle entrate correnti, appare irrisoria (1,9 per cento);

– i costi per il personale registrano, rispetto al 2010, una diminuzione del 24,3 per cento (da € 2.642.901 a € 1.999.707) per effetto della contrazione della spesa per il personale stabilizzato «fuori ruolo» a favore del quale, nei due esercizi precedenti, sono state trasferite le somme necessarie allo *start-up* dell'intero progetto;

– l'ammontare dei residui attivi e passivi presenta valori piuttosto elevati (€ 3.343.362 quelli attivi e € 9.472.992 quelli passivi) per effetto, soprattutto, delle procedure connesse ai diversi progetti pluriennali in corso di realizzazione le cui somme vengono rimosse e pagate solo a seguito di rendicontazione all'ente erogatore degli stati di avanzamento o di collaudo delle opere;

– il risultato di amministrazione ammonta ad € 828.283 per effetto essenzialmente della consistente massa dei residui passivi;

– la giacenza di cassa è pari ad € 6.957.915, indice di una liquidità piuttosto elevata;

– il conto economico registra un avanzo pari ad € 939.919 (+24,1 per cento rispetto all'esercizio precedente) grazie al miglioramento del saldo della gestione straordinaria;

– il patrimonio netto ammonta ad € 12.754.503 (+ 8,9 per cento rispetto al 2010);

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 del Commissario straordinario e degli organi di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2011 – corredato delle relazioni del Commissario straordinario e degli organi di revisione – dell'Ente «Parco Nazionale della Majella», l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Carlo Alberto Manfredi Selvaggi

IL PRESIDENTE

f.to Raffaele Squitieri

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE «PARCO NAZIONALE DELLA MAJELLA» PER L'ESERCIZIO 2011

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Quadro normativo e profili ordinamentali. – 2. Gli organi. – 3. La struttura organizzativa e il personale. – 4. L'attività istituzionale. – 5. I risultati della gestione finanziaria 5.1 I bilanci e l'ordinamento contabile 5.2 Il conto del bilancio. – 5.2.1 Le fonti di finanziamento. – 5.2.2 Il contributo ordinario dello Stato. – 5.2.3 Le spese correnti. – 5.2.4 Le spese in conto capitale. – 5.2.5 I residui. – 5.3 La situazione amministrativa. – 5.4 Il conto economico. – 5.5 Lo stato patrimoniale. – 6. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, a norma degli artt. 2 e 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente "Parco nazionale della Majella" per l'esercizio 2011, con riferimenti e notazioni altresì in ordine alle vicende più significative intervenute anche successivamente a tale periodo.

L'Ente è stato sottoposto al controllo della Corte con D.P.C.M. 31/05/2011. 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 a norma dell'art.5 comma 2 della L. 8.7.1986, n. 349. Fa parte, come tutti i 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.

1. Quadro normativo e profili ordinamentali

Quadro normativo. Il Parco nazionale della Majella è stato istituito con D.P.R. 5 giugno 1995, con il fine principale di tutelare, valorizzare ed estendere le caratteristiche di naturalità, integrità territoriale ed ambientale, con particolare riferimento alla natura selvaggia dell'area protetta.

Attualmente l'estensione del parco è di 74.095 ettari e comprende parte del territorio di trentanove comuni compresi nelle province di L'Aquila, Chieti e Pescara. In particolare, si estende tra il fiume Pescara a nord, la valle di Sulmona ed il Piano di Cinque Miglia ad ovest, la Valle del Sangro a sud, la strada Palena-Pennapiedimonte ad est e le pendici montane di Lettomanoppello e Roccamorice di nuovo a nord.

Tra le disposizioni legislative di rilievo sulla materia, concernenti, peraltro, tutti gli enti parco, fondamentale è la L. 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, nel duplice e non confliggente intento 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, 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, organismi pubblici dotati di amplissimi poteri, pianificatori ed amministrativi, sovraordinati a quelli degli enti territoriali, che si traducono nella regolamentazione e nel governo del territorio di essi facente parte. Basti pensare 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"; ed ancora alla funzione di prevenzione degli abusi 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, 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 e del Mare.

Tra le disposizioni legislative che hanno interessato in particolare gli enti parco nazionali nell'ultimo periodo 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 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. 3.8.2009, n.102, 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 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. 24.12.2007 n.244, 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 (MATTM), 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 ha esaminato la questione nell'Adunanza del 20.12.2010 e, anche in considerazione della contraddittorietà e della lacunosità della normativa di cui doveva farsi applicazione, rilevava come la questione sottoposta avesse carattere generale e concernesse 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 decreto del Presidente della Repubblica 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 legge 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 dovesse 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 il 18 giugno 2012 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 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.

Normativa statutaria e regolamentare

Con deliberazione n. 32 del 22 marzo 1996 il Comitato di gestione provvisoria ha elaborato lo Statuto dell'Ente, approvato con decreto del Ministro dell'Ambiente n. DEC/SNC/18920 del 30 dicembre 1997 d'intesa con la regione Abruzzo. In data 30 ottobre 1998 tale atto è stato modificato con deliberazione n. 36 del Consiglio direttivo.

Con la delibera n. 20 del 29 novembre 2006, il Consiglio Direttivo, ha approvato il Regolamento di amministrazione e contabilità, secondo quanto prescritto dall'art. 8, comma 10, della L. n.394/1991 e dall'art.2, co. 2, del D.P.R. n. 97/2003. Successivamente il Regolamento è stato approvato dal Ministero dell'Ambiente in data 29 ottobre 2007 e dal MEF in data 14 novembre 2007.

Gli strumenti di programmazione.

Il Piano del Parco è stato approvato con deliberazione del Consiglio Direttivo n. 26 del 17 maggio 1999, adottato dalla regione Abruzzo con del. di Giunta Regionale n. 892/C dell'8 ottobre 2004 e definitivamente approvato dalla medesima nella seduta

del 30 dicembre 2008 con verbale n. 122/2. Il piano è entrato in vigore con la pubblicazione sul S.O. n. 119 della G.U. n. 164 del 17 luglio 2009.

Il piano ha disciplinato la tutela dei valori naturali, ambientali, storici, culturali e tradizionali del Parco, oltre all'organizzazione del territorio in aree caratterizzate da diverse forme di uso e salvaguardia. La zonizzazione prevede:

Zona	Descrizione	Superficie	%
A	Aree di Riserva integrale	35.987,94	48,57
B	Aree di Riserva generale orientata	21.576,46	29,12
C	Aree di protezione	15.952,66	21,53
D	Aree di promozione economica e sociale	577,94	0,78
	Totale	74.094,90	100

Con deliberazione n. 26 del 17 maggio 1999 il Consiglio direttivo ha adottato il Regolamento del Parco di cui all'art.11 della L.394/1991, successivamente modificato ed integrato in ossequio alle richieste del Ministero dell'ambiente con delibera Presidenziale n. 1 del 5.03.2009. Il Regolamento disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del Parco, allo scopo di garantire il rispetto delle caratteristiche naturali, storiche e culturali locali proprie di ogni parco.

Il Piano Pluriennale Economico e Sociale, di cui all'art. 14 della L.394/1991, è stato approvato dalla Comunità del Parco con deliberazione n.1 dell'01.12.04.

Volto a favorire lo sviluppo economico e sociale delle collettività residenti nel parco e nelle zone adiacenti, il PPES prevede cinque progetti strategici il cui sviluppo riguarderà i seguenti temi: il rafforzamento del senso di appartenenza alla comunità territoriale sociale ed economica, il rafforzamento economico e sociale del Parco, la salvaguardia degli ecosistemi, il consolidamento delle potenzialità attrattive del territorio, il miglioramento della qualità della vita delle popolazioni locali per combattere lo spopolamento delle aree montane.

Il Consiglio direttivo ha espresso la propria valutazione positiva sul PPES con deliberazioni nn. 19 del 30.07.2004 e 23 del 23.11.2004. La regione Abruzzo con verbale n. 61/15 del 30 novembre 2010 ha definitivamente approvato il Piano, entrato in vigore con la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale n. 11 dell'11.02.2011.