

Determinazione n. 106/2008

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 19 dicembre 2008;

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 in data 20 giugno 1966, con il quale l'ente «Parco Nazionale Gran Paradiso» è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 2004 al 2007, 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 Enrico Laterza e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi dal 2004 al 2007;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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 2004 al 2007 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Ente «Parco Nazionale Gran Paradiso», l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Enrico Laterza

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE «PARCO NAZIONALE GRAN PARADISO» PER GLI ESERCIZI DAL 2004 AL 2007

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Quadro normativo e profili ordinamentali. – 2. Gli organi. – 3. Il personale e la struttura organizzativa. 4. L'attività istituzionale. – 5. I risultati della gestione finanziaria. - 5.1. I bilanci e l'ordinamento contabile. - 5.2. I mezzi finanziari - 5.3. Il conto del bilancio - 5.4. La situazione amministrativa - 5.5. Il conto economico - 5.6. 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 Gran Paradiso" per gli esercizi finanziari dal 2004 al 2007, 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. del 20.6.1966. 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 a norma dell'art. 5.2 della L. 8.7.1986, n.349.

Il precedente referto al Parlamento è stato reso con determinazione n.94/2005 (Atti Parlamentari, Doc. XV n. 390 , XIV legislatura)

1. Quadro normativo e profili ordinamentali

1.1. *Quadro normativo.* Il Parco nazionale del Gran Paradiso fu istituito con R.D.L. 3 dicembre 1922, n. 1584, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473, nei terreni costituenti la Riserva Reale di caccia del Gran Paradiso, con il fine di conservarne la fauna e la flora, di preservarne le speciali formazioni geologiche, nonché la bellezza del paesaggio.

Successivamente, con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 5 agosto 1947, n. 871, ratificato con legge 17 aprile 1956, per la gestione del Parco venne istituito l'ente "Parco nazionale Gran Paradiso", con sede in Torino ed ufficio distaccato ad Aosta¹.

In applicazione dell'art. 4 del decreto istitutivo, che prevede la possibilità di ampliare con decreto del Capo dello Stato il perimetro del parco ai terreni limitrofi, con il D.P.R. 3 ottobre 1979 il territorio dello stesso è stato esteso ad alcune zone della provincia di Torino.

Attualmente la superficie del parco è di circa 70.000 ettari, coincidente con l'area del massiccio montuoso su cui si erge la vetta del Gran Paradiso, suddivisa in due ambiti ricadenti nelle regioni Piemonte e Valle d'Aosta, ricompresi nelle province di Torino ed Aosta. Del territorio fanno parte 13 comuni e molte frazioni sparse all'interno del parco, con una popolazione di circa 8000 abitanti.

Tra le disposizioni legislative di rilievo sulla materia, concernenti peraltro tutti gli enti parco, merita menzione in primo luogo la legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, con cui le competenze già esercitate dall'allora Ministero dell'agricoltura e foreste in materia di parchi nazionali sono state trasferite al dicastero di nuova istituzione (art. 5, comma 2). A questo poi, in particolare, è stato attribuito il compito (comma 3 dello stesso art. 5) di impartire agli enti parco, verificandone l'osservanza, le direttive necessarie al raggiungimento degli obiettivi scientifici, educativi e di protezione naturalistica, nonché di proporre al Consiglio dei Ministri norme generali di indirizzo e di coordinamento.

Fondamentale, per la disciplina della materia, è risultata poi la L. 6 dicembre 1991, n. 394, "Legge quadro sulle aree protette", della quale si è ampiamente riferito nella precedente relazione, cui si fa rinvio.

¹ Attualmente, in base all'art. 80, comma 25, della L. 27.12.2002, n. 289 ed alle disposizioni statutarie, l'Ente ha una sede legale in Torino, una sede amministrativa in Aosta e due sedi operative in Ceresole Reale e Valsavarenche.

Basterà in questa sede ricordare che i parchi nazionali, classificati tra le "aree naturali protette", sono espressamente definiti quali "... aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere *l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione a tutela delle generazioni presenti e future*" (art. 2 L. 394/91).

Gli enti parco, cui si applicano le disposizioni della 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.

Con il decreto del Ministro dell'ambiente del 20 novembre 1997, n. 436, in applicazione dell' art.35 della legge-quadro, come modificato dall'art. 4 della legge 4 gennaio 1994, n. 10, d'intesa con la Regione a statuto speciale Valle d'Aosta e con la Regione Piemonte, la disciplina del parco è stata adeguata ai principi della legge-quadro, tenendo conto delle attuali esigenze con particolare riguardo alla funzionalità delle sedi e alla sorveglianza.

Salvo marginali scostamenti, alcuni giustificati per la peculiarità della preesistente organizzazione, il su citato decreto recepisce integralmente i principi della legge.

Con la legge 15.12.2004, n. 308, recante "Delega al Governo, per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione", è stata conferita all'Esecutivo la delega ad adottare, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, uno o più decreti legislativi per il riordino delle disposizioni legislative in vigore, anche mediante la redazione di testi unici. Tra i numerosi settori e materie da sottoporre a riordino sono stati inseriti anche la "gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna" (art.1.1 lett. d), per i quali sono stati fissati i principi e criteri direttivi specifici cui il legislatore delegato avrebbe dovuto conformarsi.

Con il D.Lgs. 3.4.2006, n. 152, in attuazione della delega di cui alla riferita L. 308/2004, sono state adottate le "Norme in materia Ambientale".

In detto complesso "corpus" di norme, che riorganizza ed integra la legislazione in materia ambientale, non hanno trovato ingresso le discipline relative alla gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari

di specie protette di flora e di fauna, settori pur ricompresi tra quelli per i quali la delega legislativa era stata conferita.

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

- l'art. 1, comma 1107, della Legge 27.12.2006, n.296 (finanziaria per il 2007), che ha esteso l'esclusione, di cui all'art. 1, comma 94, della Legge 30.12.2004, n. 311 (finanziaria per il 2005), dalla rideterminazione delle piante organiche, del precedente comma 93, anche al personale degli enti parco nazionali funzionalmente equiparato al Corpo Forestale dello Stato (i guardaparco) ed ha loro riconosciuto, nei limiti del territorio di competenza, la qualifica di agente di pubblica sicurezza;

- i commi 337 e 338 dell'art. 2, della Legge 24.12.2007, n. 244 (finanziaria per il 2008) che hanno, rispettivamente, previsto la possibilità per gli enti parco nazionali che hanno rideterminato la propria dotazione organica di incrementare le proprie piante organiche e di procedere alle assunzioni anche in deroga alla normativa vigente, previo esperimento delle procedure di mobilità, e stanziato a tal fine un contributo straordinario dello Stato, alla cui ripartizione si provvede con decreto del MATT;

- l'art. 26 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 dovrà riguardare gli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore a 50 unità.

1.2. *Gli strumenti di programmazione.* Tra gli aspetti più salienti della normativa concernente i parchi nazionali, quale delineata dalla citata legge-quadro delle aree protette, di particolare momento è stata l'introduzione di vari strumenti, coordinati tra loro, di disciplina e di programmazione dell'attività dei parchi, da adottarsi quasi contestualmente l'uno all'altro e attraverso un procedimento di formazione basato sulla concertazione tra i vari soggetti interessati, in particolare l'ente, la Comunità del parco e la Regione.

Essi sono il Piano per il parco, il Regolamento ed il Piano pluriennale economico-sociale. Ciascuno di detti atti di programmazione è destinato al perseguimento e alla tutela di specifici interessi, ma nell'insieme essi sono preordinati ad una gestione unitaria dell'area protetta.

Il Piano per il parco

La tutela dei valori naturali, storici ed ambientali viene realizzata dall'ente parco attraverso l'adozione del "Piano per il parco", uno strumento di pianificazione teso a sottoporre il suo territorio ad un regime coordinato di conservazione e valorizzazione (artt. 11 bis e 12 della legge-quadro), il quale unitamente al Regolamento del parco svolge una funzione determinante nella definizione del regime giuridico dell'area protetta.

Contenuto principale del Piano è l'organizzazione generale del territorio e la sua articolazione in quattro aree, caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela, e quindi da un diverso grado di protezione. Esse sono: le riserve integrali, le riserve generali orientate, le aree di protezione, le aree di promozione economica e sociale.

Oltre all'utilizzo del suolo, il piano deve altresì disciplinare i vincoli e le destinazioni d'uso pubblico e privato, i sistemi di accessibilità veicolare e pedonale, le attrezzature e i servizi per la gestione e funzione sociale del parco, gli indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.

Ai fini del raggiungimento del consenso sulle scelte di fondo per l'assetto e la gestione del territorio, per l'adozione del Piano del parco la legge ha previsto un complesso procedimento articolato in molteplici momenti di concertazione tra i vari organi e soggetti istituzionali coinvolti: il Consiglio Direttivo dell'ente, la Comunità del parco, rappresentativa delle comunità locali e la Regione. Inoltre è consentita la partecipazione dei soggetti residenti nel parco, che possono presentare osservazioni al piano stesso.

Il Piano deve essere approvato dal Consiglio Direttivo e adottato dalla Regione entro 24 mesi dall'istituzione del parco. In particolare, il Piano del parco del Gran Paradiso deve essere approvato e adottato da entrambe le Regioni interessate (art. 4 D.M. 20.11.1997 n. 436).

Per le ipotesi, previste come probabili, di mancato rispetto dei termini prescritti o di mancato raggiungimento delle intese, la legge predispone forme di intervento sostitutivo da parte del Ministro dell'ambiente, attraverso la nomina di un Commissario ad acta, di un Comitato misto e, in ultima istanza, del Consiglio dei Ministri, che decide in via definitiva.

Nel caso del parco del Gran Paradiso, trattandosi di ente preesistente, il piano avrebbe dovuto esser adottato entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge, quindi entro il 1993.

Nella precedente relazione sono stati puntualmente indicati gli atti prodromici e le attività poste in essere dall'ente per giungere alla adozione del Piano del Parco, attraverso un lungo, articolato procedimento che è ancora in corso.

Con la deliberazione della Giunta Esecutiva dell'ente n. 20 del 3.6.2005 è stato approvato, per l'invio di competenza al Consiglio Direttivo, il documento preliminare elaborato da uno studio associato di professionisti esterni, cui erano stati affidati gli incarichi della redazione del Piano del parco, del Regolamento e del Piano pluriennale economico-sociale, contenente il quadro interpretativo e la specificazione dei criteri per la proposta di zonizzazione delle aree del parco, sulla base delle consultazioni con i comuni del parco stesso.

Secondo le informazioni fornite dall'ente il 30 novembre 2005 il predetto Studio ha consegnato gli elaborati definitivi d'appalto, costituiti da: n. 8 Tavole di Piano, n. 1 Tavola di Inquadramento, Relazione, Integrazione alla Relazione (Il Parco nel contesto territoriale), Norme di Attuazione, Piano Pluriennale Economico e Sociale, Regolamento. Gli elaborati sono stati trasmessi alle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta per la fase di illustrazione dei contenuti e di pre-consultazione, alla Comunità del Parco e agli Enti territoriali che di essa fanno parte, al fine di acquisire il parere di legge.

E' quindi iniziata la disamina, discussione e modifica da parte del Consiglio direttivo (attraverso la sua Commissione pianificazione) e della Comunità del Parco.

Dalle prime verifiche con gli uffici regionali è emersa però la necessità di predisporre ulteriori documentazioni, non comprese nel lavoro commissionato, poiché nel frattempo (22-12-03) la Commissione della Comunità Europea ha adottato l'elenco dei siti di interesse comunitario per la regione biogeografica alpina, comprendendo in esso il Parco nazionale Gran Paradiso. In particolare si è resa necessaria l'integrazione del documento con la Relazione di Compatibilità Ambientale, richiesta dalla Regione Piemonte e la specificazione dei contenuti del Piano del Parco per rispondere ai requisiti di Piano di gestione del SIC (Sito di interesse comunitario).

Mentre è proseguita l'istruttoria analitica dell'articolato delle norme tecniche di attuazione, è stata quindi presentata dai progettisti la proposta di Piano di gestione del SIC e della ZPS (Zona di Protezione Speciale), che interessa l'intero territorio del Parco, che va ad integrare la bozza tecnica di Piano. Successivamente si sono svolti incontri con i referenti regionali per la messa a punto della Relazione di Compatibilità Ambientale.

In ogni caso, per quanto attiene il Piano del Parco la discussione ha portato alla approvazione il 20 dicembre 2007 della "zonizzazione" prescritta dalla legge, che prevede una zona A di riserva integrale complessivamente di 34.453 ha, pari al 48,48% dell'intera superficie del Parco.

Il testo definitivo del Piano per il parco, comprensivo delle norme tecniche, è stato visionato dalla Giunta Esecutiva nel luglio 2008 e trasmesso alla Comunità del parco, per il prescritto parere.

Un elemento che ha rallentato l'iter di approvazione del Piano per il parco, in base alle informazioni rese dall'ente, è stata l'annosa questione della definizione dei confini storici del parco stesso. Per venire incontro alle istanze delle comunità locali è stata attivata una procedura, contestuale alla redazione del Piano per il parco, per pervenire ad una soluzione condivisa. Il 27 luglio 2007 il Consiglio, recependo e mediando con compensazioni le posizioni dei comuni, ha approvato una proposta, che è stata trasmessa al Ministero dell'ambiente per l'emanazione del Decreto del Presidente della Repubblica che definirà i nuovi confini.

La soluzione, che vede una modestissima riduzione della superficie del Parco nazionale (pari a 47 ettari, lo 0,07 % dell'intera area protetta) comporta in realtà un aumento del territorio protetto. Infatti 153 ettari passeranno al confinante Parco Regionale del Monte Avic e manterranno lo status di Zona di Protezione Speciale per gli Uccelli e Sito di Importanza Comunitaria.

In definitiva a tutt'oggi il Piano per il parco nella sua interezza, considerato che è stata solo anticipatamente deliberata l'individuazione delle diverse aree di protezione (cd. zonizzazione), non è stato ancora approvato dal Consiglio direttivo.

Gli adempimenti per l'attuazione della legge-quadro, sotto il profilo degli strumenti di programmazione, non sono dunque ancora conclusi.

Il Regolamento del parco

Il Regolamento del parco, di cui all'art. 11 della legge-quadro, disciplina l'esercizio delle attività consentite all'interno del parco. In particolare, esso regola, tra l'altro, la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti, lo svolgimento delle attività economiche ammesse, il soggiorno e la circolazione del pubblico, curando anche gli aspetti dell'accessibilità per i disabili, lo svolgimento delle attività sportive, ricreative e di ricerca.

Il Regolamento deve essere adottato dall'ente contestualmente al Piano del parco, e comunque non oltre sei mesi dall'approvazione del medesimo. Esso è

approvato dal Ministro dell' ambiente, previo parere degli enti locali interessati, e comunque d'intesa con le regioni interessate. Il Regolamento del Gran Paradiso, in particolare, deve essere adottato sentita la consulta tecnica per le aree protette di cui all'art.3 della legge-quadro.

In definitiva, fino alla data odierna, non risulta che il Consiglio direttivo abbia adottato il Regolamento del parco.

Piano pluriennale economico-sociale

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

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

Anche il Piano economico-sociale non risulta ancora formalmente adottato dal Parco del Gran Paradiso, essendo strettamente collegata la sua predisposizione a quella del Piano del parco.

L'ente ha comunque reso noto che il Piano pluriennale economico e sociale è stato sostanzialmente recepito dalla Comunità del Parco che ha deciso in particolare di dare priorità per lo sviluppo e l'attuazione delle seguenti idee progetto: valorizzazione della rete sentieristica, strategie per la valorizzazione delle risorse, visibilità del parco, qualità del territorio.

Inoltre dal punto di vista delle strategie gestionali è stato predisposto e quindi applicato negli anni successivi, uno strumento di programmazione a medio-lungo termine, denominato "piano pluriennale".

Tra gli atti di programmazione introdotti dalla legge-quadro il Piano del parco in particolare si presenta con un forte grado di complessità, non solo in riferimento ai contenuti, in quanto essendo uno strumento di gestione dell'area protetta non può limitarsi a disciplinare l'uso del territorio, ma, in base alla legge, deve stabilire