

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente «Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena» per l'esercizio 2011

Relatore: Consigliere Maria Luisa De Carli

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

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 7/2013

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 12 febbraio 2013;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 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 dell'Arcipelago di La Maddalena 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 Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Maria Luisa De Carli 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 l'esercizio 2011;

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

– non sono stati ancora adottati gli strumenti di programmazione del territorio e delle attività (Piano per il parco, Regolamento per il parco e Piano pluriennale economico sociale); il ritardo nell'adozione degli strumenti di programmazione non può che influire negativamente sulla gestione e sul raggiungimento degli obiettivi istituzionali;

– l'Ente ha costituito in forma monocratica l'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV);

– il saldo finanziario registra un disavanzo di € 846.792 (nel 2010 il saldo positivo era di € 895.823);

– le entrate correnti sono costituite per il 61,3% da contributi della Stato, per il 23,1% da entrate proprie e per il resto essenzialmente da contributi della regione e della Unione Europea;

– le poste fondamentali della spesa corrente sono rappresentate per il 48,4% dal costo del personale, per il 23,3% dall'acquisto beni di consumo e servizi e per il 21,1% da spese istituzionali;

– il risultato di amministrazione si riduce a € 5.047.411 (€ 5.563.485 nel 2010) per effetto essenzialmente della flessione della consistenza di cassa;

– il conto economico registra un avanzo pari ad € 436.746 grazie al miglioramento del saldo della gestione straordinaria che compensa il peggioramento del saldo della gestione caratteristica;

– il patrimonio netto ammonta ad € 3.955.556 (12,4% in più rispetto al 2010);

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'art. 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo – corredato delle relazioni del Presidente 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 Presidente e degli organi di revisione – dell'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena, l'unità relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Maria Luisa De Carli

IL PRESIDENTE

f.to Ernesto Basile

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE «PARCO NAZIONALE DELL'ARCIPELAGO DI LA MADDALENA» PER L'ESERCIZIO 2011

SOMMARIO

1. Premessa. – 1. Quadro normative e profili ordinamentali. – 2. Organi. – 3. Struttura organizzativa e il personale. – 4. Attività istituzionale. – 5. Risultati della gestione finanziaria. – 5.1 Bilanci e ordinamento contabile. – 5.2 Conto del bilancio. – 5.2.1 Fonti di finanziamento. – 5.2.2 Contributo ordinario dello Stato. – 5.2.3 Spese correnti. – 5.2.4 Spese in conto capitale. – 5.2.5 Residui. – 5.3 Situazione amministrativa. – 5.4 Conto economico. – 5.5 Stato patrimoniale. – 6. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione, per la prima volta, 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 dell'Arcipelago di La Maddalena" per l'esercizio 2011, con opportuni riferimenti e notazioni alle vicende più significative intervenute 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 e della Tutela del Territorio e del Mare (d'ora in avanti 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 dell'Arcipelago di La Maddalena è stato istituito con D.P.R. 17 maggio 1996, con il fine principale della promozione economico-sociale delle popolazioni locali attraverso interventi atti a tutelare, valorizzare ed estendere le caratteristiche di naturalità e di integrità ambientale dell'area protetta.

Il Parco si estende su una superficie territoriale di circa 20.452 ettari e comprende tutte le isole e gli isolotti appartenenti al territorio del comune di La Maddalena, nonché le aree marine circostanti. E' delimitato dalla perimetrazione riportata nella cartografia ufficiale in scala 1:25.000 depositata in originale presso il Ministero dell'ambiente, la regione autonoma della Sardegna e la sede dell'Ente parco nazionale dell'arcipelago de La Maddalena.

Gli enti parco hanno personalità di diritto pubblico e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'ambiente. Ad essi - come evidenziato in premessa - si applica la l. n. 70/1975 che li ha collocati nella tab. IV concernente gli enti preposti a servizi di pubblico interesse.

Tra le disposizioni legislative di rilievo, riguardanti, 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 per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, nel duplice 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 delle aree protette, infatti, la legge quadro ha previsto l'istituzione 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 riferimento degli stessi.

Sotto tale profilo, particolare rilevanza presenta il Piano per il parco, documento di pianificazione dell'area protetta, 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 rilevante funzione di prevenzione degli abusi attribuita alla competenza dell'ente parco dall'art. 13 in base al 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"*.

Tra le disposizioni legislative che negli ultimi anni hanno interessato gli enti parco nazionali, anche con riferimento alle misure adottate per il contenimento e per la razionalizzazione della spesa nelle amministrazioni pubbliche, si ricordano:

- a) l'art. 1, 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, commi 337 e 338 Legge 24.12.2007, n. 244 (finanziaria 2008) che hanno previsto, rispettivamente, la possibilità per gli enti parco nazionali che hanno rideterminato la propria dotazione organica (art. 1, comma 93, 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 provvede il 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, decreto legge 25.6.2008, n.112 convertito nella legge 6.8.2008, n. 133, che prevede espressamente l'esclusione degli enti parco dalla soppressione riguardante, invece, gli enti pubblici non economici

con una dotazione organica inferiore a 50 unità. Peraltro, *lo 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, 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. 244¹;*

e) l'art.6, comma 5 D.L. 31.5.2010 n.78 convertito con L. n.122/2010 che ha previsto che le Amministrazioni vigilanti degli enti ed organismi pubblici provvedano all'adeguamento della disciplina di organizzazione mediante i regolamenti di cui all'art.2, comma 634, della L. 24.12.2007 n.244.

Il Consiglio di Stato, interpellato dal Ministero vigilante sulla portata delle predette disposizioni, ha precisato 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 il Consiglio dei Ministri aveva approvato 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 (28/10/2009), il Consiglio di Stato, anche in considerazione della contraddittorietà e della lacunosità della normativa di cui doveva farsi applicazione, nel parere pronunciato il 9 maggio 2012 ha ritenuto 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 e applicabile secondo chiare direttive il meccanismo del c.d. "taglia-enti". Nello stesso parere il Consiglio di Stato ha anche:

- 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;
- ritenuto che il riordino degli organi collegiali degli enti vigilati dal Ministero dell'ambiente 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.

¹ 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".

Acquisito tale parere, attualmente, il suddetto schema di regolamento è in corso di approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

Normativa statutaria e regolamentare

Nel 2003 l'Ente ha adottato il proprio Statuto e nel 2008 vi ha apportato alcune modificazioni (approvate dal Ministero dell'ambiente il 15 aprile 2009).

Nel 2008 ha adottato il Regolamento di amministrazione e contabilità.²

Inoltre ha adottato i seguenti regolamenti: sulla trasparenza, sull'organizzazione degli uffici e servizi, sulla sponsorizzazione delle attività ricreative, sulle sponsorizzazioni passive, sul conferimento degli incarichi di collaborazione e sulla concessione del patrocinio, degli ausili economici e dei contributi finanziari.

Pianificazione, programmazione e gestione.

Nell'ambito della legge quadro degli enti parco è prevista l'adozione di strumenti di programmazione che presentano un certo livello di complessità sia nella procedura di adozione che nei contenuti.

Nel 2012 il Piano per il Parco ed il Regolamento del Parco sono in corso di predisposizione mentre non sono ancora iniziate le procedure per l'adozione del Piano pluriennale economico e sociale, di competenza della Comunità del Parco³.

In merito allo stato dell'iter di adozione del Piano per il parco e del Regolamento del Parco l'Ente ha fatto conoscere che nel 2008 il Consiglio Direttivo ha avviato le procedure per l'adozione di tali strumenti elaborando le relative linee di indirizzo (approvate dopo alcune variazioni dal Ministero vigilante alla fine del 2008)⁴ e che, attraverso apposita gara, l'Ente ha selezionato un Gruppo di lavoro esterno, composto da professionisti esperti in materia, al quale ha affidato nel 2010 il compito di predisporre il Piano e il Regolamento.

Nel 2011 tale Gruppo ha consegnato all'Ente le proposte relative sia al Piano per il parco sia al Regolamento del parco.

Il Consiglio direttivo (deliberazione del 26 maggio 2011), a seguito di rilievi formulati da un'apposita Commissione tecnica dell'Ente, non ha ritenuto di approvare

² Il regolamento è stato approvato dal Ministero dell'Ambiente l'8/04/2009, previo parere favorevole del Ministero dell'Economia e delle Finanze (23 marzo 2009).

³ Ai sensi dell'art. 24 dello Statuto: "la Comunità del parco avvia, ai sensi dell'art. 14, co. 2, della legge n. 394/91, contestualmente all'elaborazione del Piano per il Parco, un Piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili, che, previa motivata valutazione del Consiglio Direttivo, sottopone all'approvazione della Regione Autonoma della Sardegna, e vigila sulla sua attuazione".

⁴ Deliberazioni del Consiglio direttivo n. 13 del 14 marzo 2008, n. 31 del 29 maggio 2008 e n. 49 del 26 settembre 2008.

tali proposte in quanto ritenute non conformi agli indirizzi dati e al contesto normativo.

Nel 2012, sulla base di un parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Cagliari, l'Ente ha promosso un percorso stragiudiziale volto ad acquisire dal gruppo un risultato coerente con le linee di indirizzo impartite.

L'Ente Parco ha predisposto un apposito Piano di gestione approvato dall'assessore regionale all'ambiente con delibera del 13 febbraio 2009. Piano che per la specificità dell'area protetta assume particolare importanza; è infatti da considerare che la perimetrazione dell'ente parco coincide quasi completamente con quella del parco nazionale il quale rientra tra i Siti d'Importanza Comunitaria (SIC) e tra le Zone di Protezione Speciale (ZPS)⁵. SIC e ZPS costituiscono un sistema di aree destinate alla conservazione della "diversità biologica" denominato Natura 2000.

Ai sensi dell'art.8 della L.353/2000, l'Ente ha adottato il piano anti-incendi boschivi (aggiornato nel 2011 e nel 2012).

Pur tenendo conto della specificità dell'area protetta rientrante nell'ambito della competenza dell'Ente Parco e della complessità dell'iter procedurale di adozione degli strumenti di programmazione previsti dalla legge quadro, questa Corte dei conti non può non rilevare che sono passati quindici anni dall'istituzione del Parco in oggetto e che la mancata adozione di tali strumenti condiziona negativamente la gestione e la realizzazione degli obiettivi istituzionali.

⁵ Le Zone di Protezione Speciale (ZPS) sono individuate secondo le Direttive comunitarie 92/43/CEE (Direttiva Habitat) e 79/409/CEE (Direttiva Uccelli).