

Determinazione e relazione della Sezione del controllo
sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione
finanziaria dell'ENTE "PARCO NAZIONALE
DELL'ALTA MURGIA" per gli esercizi 2011-2012

Relatore: Consigliere Orietta Lucchetti

Ha collaborato per l'istruttoria e l'analisi gestionale la Dott.ssa Maria Grazia Pascale

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 16/2014

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 11 marzo 2014;

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 Alta Murgia» è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2011-2012 nonché le annesse relazioni 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 Orietta Lucchetti 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 2011-2012;

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

1) l'Ente ha concluso *l'iter* procedimentale di propria competenza per la definizione del Piano relativo al Parco ed al Regolamento, atti inviati fin dal 2010 alla Regione Puglia per l'approvazione definitiva, tuttora carente;

2) peraltro nel 2013 gli Enti Parco sono destinatari del «Regolamento recante riordino degli Enti vigilati dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare approvato con decreto del presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 73». Tale regolamento ha apportato numerose modifiche all'articolo 9 della legge 6 dicembre 1991, n. 394;

3) con delibera Presidenziale n. 16 del 2013 del 23 settembre 2013, l'Ente, pur nella perdurante assenza del consiglio direttivo, organo deputato a deliberare l'atto fondamentale dell'Ente Parco, ha adeguato il precedente Statuto, adottato nell'anno 2010, e tuttora giacente presso la Regione Puglia, al decreto del Presidente della Repubblica n. 73 del 2013, anche al fine di evitare il possibile Commissariamento;

4) l'Ente dal 2010 al 2012 è stato gestito in regime Commissariale per periodi di durata trimestrale. L'attuale Presidente è in carica dal marzo 2012;

5) la Corte ritiene che la persistente «vacatio» degli organi di vertice e la ricorrente conferma del commissariamento straordinario per brevi periodi di tempo (3 mesi) hanno

comportato notevole instabilità nell'attività gestionale dell'Ente Parco, aumentando il quadro di incertezza rilevato nella attività;

6) peraltro l'Ente è riuscito seppure con notevole difficoltà a svolgere le attività programmate ed integrate dagli obiettivi assegnati dal Presidente insediatosi a metà dell'esercizio 2012;

7) quanto alle risultanze delle gestioni nel triennio oggetto di analisi si rilevano:

- il persistente disavanzo finanziario;
- la flessione progressiva dell'avanzo di amministrazione che, dal 2010 al 2012, decresce del 55 per cento;
- il disavanzo economico nel 2012 per 57 migliaia di euro a fronte di avanzi seppur limitati nel 2010 e nel 2011;
- il patrimonio netto mostra dati stabili e si attesta su 8,5 milioni di euro nel 2012;
- la limitata capacità dell'Ente nel definire le procedure di spesa con l'incremento della gestione dei residui passivi (+46 per cento).

La Corte pertanto sollecita l'Ente Parco ad una pronta definizione dei pagamenti per smaltire le partite passive al fine di accelerare le procedure amministrative tuttora sospese;

8) dall'esame dei principali risultati emerge quindi una situazione finanziaria ed economica in peggioramento nel 2012;

9) la Corte non può non evidenziare che tanto nel 2010 che nel 2011 il Ministero vigilante ha formulato diversi rilievi, situazione aggravatasi nel 2011, in quanto l'Ente con delibera n. 1 del 2013 ha dovuto rielaborare tanto il conto economico che lo stato patrimoniale per apportare le modifiche richieste dai Ministeri vigilanti;

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 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 gli esercizi 2011-2012 corredato delle relazioni del Presidente e degli organi di revisione dell'Ente "Parco Alta Murgia", l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Orietta Lucchetti

IL PRESIDENTE

f.to Ernesto Basile

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE «PARCO NAZIONALE DELL'ALTA MURCIA» PER GLI ESERCIZI 2011-2012

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Quadro normativo e profili ordinamentali. – 2. Gli organi. – 3. Il personale. – 4. L'attività istituzionale. – 5. I risultati delle gestioni finanziarie. - 5.1 I bilanci e l'ordinamento contabile. - 5.2 I dati di sintesi. - 5.3 Le gestioni finanziarie. – 6. Il conto economico. – 7. La situazione patrimoniale. – 8. La situazione amministrativa. – 9. 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 dell'Alta Murgia" per gli esercizi 2011 e 2012, analizzando anche i dati riferentesi all'esercizio 2010 solo in termini di raffronto, 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 e della Tutela del Territorio e del Mare (d'ora in avanti Ministero dell'Ambiente) a norma dell'art. 2 della L. 8.7.1986, n. 349.

Come tutti i Parchi nazionali, l'Ente è inserito nell'elenco delle amministrazioni pubbliche del conto economico consolidato, compilato annualmente dall'ISTAT, a norma dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica).

1. Quadro normativo e profili ordinamentali

Il Parco nazionale dell'Alta Murgia è stato istituito con D.P.R. 10 marzo 2004 con il fine principale di tutelare, valorizzare ed estendere le caratteristiche di naturalità, integrità territoriale ed ambientale, creando un'area protetta situata in Puglia tra le province di Bari, Barletta, Andria e Trani.

Attualmente l'estensione del parco è di 68.077 ettari e comprende parte del territorio di 13 Comuni (Altamura, Andria, Bitonto, Cassano Murgie, Corato, Gravina di Puglia, Grumo Appula, Minervino, Poggio Mirteto, Ruvo di Puglia, Santeramo, Spinazzola e Toritto) con centri abitati tutti attorno al Parco, comprensivi di 401.541 abitanti.

La sede amministrativa del Parco è a Gravina di Puglia dove il Comune ha messo a disposizione a titolo di comodato un immobile.

Peraltro il Parco negli ultimi anni ha subito una elevata antropizzazione con progressiva scomparsa del paesaggio agrario a causa della invasività di cave e discariche nonché dell'insediamento di masserie e pozzi con il rischio di perdere l'originario patrimonio ambientale.

Gli enti parco hanno personalità giuridica di diritto pubblico e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Ad essi si applica la legge n. 70/1975 che li ha collocati nella tabella IV concernente gli enti preposti a servizi di pubblico interesse.

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 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. 394/1991).

Per la gestione dei parchi 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 essi facente parte. Basti pensare al Piano per il parco, documento di pianificazione dell'area protetta deliberato 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 dell'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".

Di recente, peraltro, detta legge ha subito una profonda rielaborazione che ne ha definito meglio i contorni.

Nel 2013, infatti, gli enti parco nazionali sono destinatari del "Regolamento recante riordino degli enti vigilati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a norma dell'articolo 26, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133" il quale è stato approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 73 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 26 giugno 2013 n. 148), in applicazione del comma 634 dell'art. 2 della legge 24.12.2007, n. 244.

Tale regolamento apporta per lo più modifiche all'art. 9 della legge 6 dicembre 1991, n. 394. Tra le disposizioni normative di maggior rilievo si segnalano:

- **Art. 1, comma 1 (modifica il comma 4 dell'art. 9 della legge quadro):** è prevista la riduzione dei componenti del Consiglio direttivo da dodici ad otto che vengono nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro 30 giorni dalla comunicazione della rispettiva designazione. Il Ministro procede alla nomina sentite le Regioni interessate che si esprimono entro e non oltre 30 giorni dalla data della richiesta. Decorso inutilmente detto termine il Ministro procede egualmente alla nomina dei soggetti designati. I componenti del Consiglio Direttivo sono individuati tra esperti particolarmente qualificati in materia di aree protette e biodiversità, secondo le seguenti modalità:
 - a) quattro su designazione della Comunità del parco, con voto limitato;
 - b) uno su designazione delle associazioni di protezione ambientale individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349;
 - c) uno su designazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

- *d*) uno su designazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali;
- *e*) uno su designazione dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).
- **Art. 1, comma 2 (modifica il comma 6 dell'art. 9 della legge quadro):** è prevista la riduzione dei componenti della Giunta esecutiva da cinque a tre;
- **Art. 1, comma 3 (modifica il comma 5 dell'art. 9 della legge quadro):** le designazioni del Consiglio direttivo sono effettuate entro quarantacinque giorni dalla richiesta del Ministro dell'ambiente. Decorso ulteriori trenta giorni dalla scadenza del termine di quarantacinque giorni, il Presidente esercita le funzioni del Consiglio direttivo fino all'insediamento di questo. Il Presidente esercita le predette funzioni per un periodo non superiore comunque a centottanta giorni. Qualora siano designati membri della Comunità del parco sindaci di un comune oppure presidenti di una comunità montana, di una provincia o di una regione presenti nella Comunità del parco, la cessazione dalla predetta carica a qualsiasi titolo comporta la decadenza immediata dall'incarico di membro del consiglio direttivo e il conseguente rinnovo, entro quarantacinque giorni dalla cessazione, della designazione.
- **Art. 1, comma 4 (modifica il comma 10 dell'art. 9 della legge quadro):** le delibere di adozione o di modificazione degli statuti, dei regolamenti e delle piante organiche sono corredate del parere del Collegio dei revisori dei conti in quanto si tratta di delibere soggette ad approvazione da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in qualità di amministrazione vigilante, ai sensi degli articoli 9, comma 1, e 21, comma 1;
- **Art. 1, comma 5:** dalla data di entrata in vigore del decreto (27 giugno 2013) non sono più corrisposti gettoni di presenza per la partecipazione alle riunioni del Consiglio direttivo e della Giunta esecutiva degli Enti;
- **Art. 4, comma 1:** entro novanta giorni (25 settembre 2013) dalla data di entrata in vigore del regolamento devono essere adeguati gli statuti degli enti parco. Decorso inutilmente detto termine, l'ente è commissariato e all'adeguamento dello statuto provvede il Commissario straordinario nominato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con proprio decreto. Nei casi in cui per l'adeguamento dello statuto la normativa vigente preveda invece l'intesa con Regioni o Province autonome, ed entro il termine ultimo previsto dalla normativa medesima si siano svolte reiterate ma

infruttuose trattative, il Ministro dell'ambiente e delle tutela del territorio e del mare, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri cui prendono parte i Presidenti delle Regioni o i Presidenti delle Province autonome interessate, provvede alla nomina di un Commissario straordinario che, subentrando al presidente e al consiglio direttivo, resta in carica sino al momento in cui l'intesa venga raggiunta.

- **Art. 4, comma 2:** entro trenta giorni dall'adeguamento degli statuti, i soggetti aventi titolo provvedono alle designazioni di cui al comma 5 dell'*articolo 9 della legge 6 dicembre 1991, n. 394*.

Quanto alle misure di contenimento della spesa pubblica, permangono fino all'esercizio in esame, 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) e che le relative economie di spesa siano versate al bilancio dello Stato.

Ulteriori limiti di spesa sono stati introdotti dall'art. 6 del d. l. n. 78/2010, prevedendo anche che le economie derivanti da tali risparmi devono essere versate al bilancio dello Stato (comma 21).

- *Normativa statutaria e regolamentare*

Lo Statuto dell'Ente è stato approvato dal Consiglio Direttivo con deliberazione n. 4 del 1 aprile 2010 e trasmesso al Ministero dell'Ambiente con nota n. 1612 del 4 giugno 2010 per l'approvazione.

Ad oggi nessuna comunicazione è intervenuta a riguardo da parte del Ministero vigilante.

L'Ente Parco ha adeguato il proprio Statuto al D.P.R. n. 73/2013.

Il Consiglio Direttivo dell'Ente Parco, nella seduta del 14 novembre 2006, ha approvato il Regolamento di contabilità secondo quanto prescritto dall'art. 2, comma 2, del D.P.R. n. 97/2003.

Il Regolamento risulta approvato dai Ministri vigilanti.

- *Gli strumenti di programmazione*

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.

L'Ente nel corso del triennio 2010/2012, nonostante le difficoltà gestionali dovute all'organizzazione del personale ha avviato il procedimento di adozione e approvazione del Piano per il Parco con successive riunioni tecniche presso l'Assessorato regionale competente.

L'ente ha comunicato durante l'istruttoria che le proposte di Piano per il Regolamento del Parco, approvate con deliberazione del Consiglio Direttivo n. 09/2010 del 31 maggio 2010 sono state trasmesse alla Regione Puglia, per la relativa adozione ed approvazione, con nota prot. 1796 del 16 giugno 2010, nota che non ha avuto alcun riscontro da parte della Regione.

Risulta ancora in fase di studio il Piano Pluriennale Economico e Sociale (P.P.E.S.) il cui progetto è stato affidato all'Università di Bari – Facoltà di Economia e commercio – Dipartimento di Economia. La Comunità del Parco ha effettuato la presa d'atto della bozza del documento, elaborata in data 23 marzo 2013.