

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio per gli esercizi 2011 e 2012

Relatore: Consigliere Antongiulio Martina

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 57/2014

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 17 giugno 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 il Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2011 e 2012, le annesse relazioni sulla gestione, nonché la relazione del Collegio dei revisori al consuntivo 2011, trasmesse alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Antongiulio Martina 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 e 2012;

ritenuto che l'esame della gestione e della documentazione evidenzia:

– che, il consiglio direttivo, venuto a scadenza il 26 dicembre 2010, non è stato ricostituito;

– che la mancata ricostituzione del consiglio direttivo e l'esercizio delle relative competenze da parte del Presidente, altera di fatto l'assetto istituzionale dell'Ente ed è suscettibile di incidere in termini pregiudizievoli sulla sua funzionalità;

– che, del pari, non risultano ricostituiti i Comitati di gestione, venuti parimenti a scadenza, la cui nomina compete al consiglio direttivo, mentre solo di recente, con decreto ministeriale del 6 settembre 2013, è stato ricostituito il Collegio dei Revisori dei conti, venuto a scadenza il 9 agosto 2012;

– che, dopo quasi vent'anni dall'istituzione del Consorzio, non hanno concluso il rispettivo *iter* formativo, con l'approvazione da parte del Ministero, né il piano del parco né il regolamento;

– che, il Consorzio non ha nominato l'organismo indipendente di valutazione, non ha redatto il piano delle *performance ex* articolo 10, primo comma, del decreto legislativo n. 150 del 2009, non ha adottato il programma triennale per la trasparenza e l'integrità *ex* articolo 11, secondo comma, del decreto legislativo n. 150 del 2009 e non ha adottato il pia-

no triennale di prevenzione della corruzione di cui *ex* all'articolo 1, ottavo comma, legge n. 190 del 2012;

– che, numerosi operai a tempo determinato hanno promosso nei confronti del Consorzio giudizi per la conversione dei rispettivi rapporti di lavoro in rapporti a tempo indeterminato;

– che, il Consorzio ha esternalizzato ordinari adempimenti in materia di personale ed in materia contabile che, anche in ragione della loro non particolare complessità, dovrebbero essere espletati dagli uffici dell'ente;

– che, i rendiconti generali evidenziano, in sintesi, le seguenti risultanze:

	2011	2012
avanzo/disavanzo di competenza	(45.750)	150.654
avanzo di amministrazione	4.230.693	4.301.551
avanzo/disavanzo economico	1.181.535	(341.860)
patrimonio netto	6.725.580	6.383.720

- che, peraltro, il conto economico e lo stato patrimoniale evidenziano numerose criticità suscettibili di pregiudicare la capacità di rappresentare con chiarezza e precisione la situazione economica e patrimoniale del Consorzio;

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 sulla gestione nonché, limitatamente al consuntivo 2011, anche dalla relazione dell'organo 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 i conti consuntivi relativi agli esercizi 2011 e 2012 – corredati dalle relazioni sulla gestione nonché, limitatamente all'esercizio 2011, dalla relazione del Collegio dei Revisori dei Conti – del Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Antongiulio Martina

IL PRESIDENTE
f.to Ernesto Basile

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DEL CONSORZIO DEL PARCO NAZIONALE DELLO
STELVIO, PER GLI ESERCIZI 2011 E 2012*

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Profili ordinamentali. – 2. Gli organi. – 3. Le risorse umane. – 4. Le consulenze e le collaborazioni. – 5. Gli strumenti di programmazione e pianificazione. – 6. La sorveglianza. – 7. L'attività e le strutture. – 8. L'ordinamento contabile. – 9. I rendiconti generali. – 10. Le risultanze della gestione finanziaria. – 11. Il risultato finale di amministrazione. – 12. Il conto economico. – 13. Lo stato patrimoniale. – 14. Conclusioni.

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 del Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio per gli esercizi finanziari 2011 e 2012 , 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 il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31 maggio 2011.¹

Considerato che il presente è il primo referto relativo al suddetto Ente, si è reso necessario, ai fini di una piana esposizione, procedere alla ricostruzione della relativa normativa.

¹ Con determina n. 109/2011 del 06-28.12.2011, la Sezione ha disciplinato le modalità di esecuzione degli adempimenti prescritti dalla suddetta legge n.259/1958, coordinandone le norme con quella di cui all'art. 16 del t.u. 12 luglio 1934 n. 1214.

1. Profili ordinamentali

Il Parco nazionale dello Stelvio (PNS) è stato istituito con L. 24.04.1935 n. 740²⁻³.

Il relativo regolamento di esecuzione è stato approvato con D.P.R. 30.06.1951 n. 1178.

Il territorio del parco che, perimetrato dal R.D. istitutivo, si estendeva, in origine, a 95.360 ha, è stato successivamente ampliato con D.P.R. 23 aprile 1977⁴.

Più di recente, con D.P.R. 7 luglio 2006 (pubblicato nella G.U Serie Generale n. 223 del 25.09.2006), la superficie del parco è stato ripermetrata⁵, con esclusione della zona del fondovalle Venostano e dell'abitato di San Geltrude in Val d'Ultimo, e con rettifica dei confini nel territorio della provincia autonoma di Trento.

L'elenco ufficiale delle aree naturali protette approvato con D.M. 27.04.2010 indica, con riferimento al PNS un'estensione di 130.734 ha.

La superficie del parco si estende nel territorio di ventiquattro comuni compresi in quattro province ed in particolare alle province di Sondrio e Brescia in Lombardia e di Trento e Bolzano in Trentino - Alto Adige.

Il D.P.R. 22.03.1974, n. 279⁶, che ha previsto, all'art.1, che le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia, fra l'altro, di parchi per la protezione della flora e della fauna siano esercitate per il rispettivo territorio, dalle province di Trento e Bolzano con l'osservanza delle norme dello stesso decreto, ha disposto, al successivo art. 3, che fra le funzioni esercitate dalle province di Trento e Bolzano, ciascuna per il rispettivo territorio, ai sensi dell'art. 1 dello stesso decreto, siano comprese quelle concernenti il parco nazionale dello Stelvio, al quale sarebbe stata conservata una

² Il Parco Nazionale dello Stelvio è il quarto, in ordine cronologico, parco nazionale istituito in Italia; in precedenza erano stati istituiti il Parco Nazionale del Gran Paradiso (R.D.L. 03.12.1922, n. 1584 conv. in L. 17.04.1925, n. 473), il Parco Nazionale dell'Abruzzo (R.D.L. 11.01.1923 n. 257) ed il Parco Nazionale del Circeo (L. 25.01.1934, n. 285).

³ L'art. 2, primo comma, L. 24.04.1935 n. 740 ha affidato la gestione tecnica ed amministrativa del P.N. dello Stelvio all'Azienda di Stato per le foreste demaniali, con le norme per essa vigenti.

⁴ Il secondo comma dell'articolo unico del D.P.R. 23.04.1977, è stato sostituito dal D.P.R. 26.09.1978, recante precisazione dei confini del Parco Nazionale dello Stelvio.

⁵ previa intesa sulla ripermetrazione formalizzata dalla provincia autonoma di Trento con L.P. 29.12.2005 n. 20, dalla provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige con delibera di giunta provinciale n. 3218 del 05.09.2005 e dalla regione Lombardia con delibera di G.R. n. 871 del 20 ottobre 2005.

⁶ recante "norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste".

configurazione unitaria⁷, e che la gestione unitaria del parco sia attuata mediante la costituzione di apposito consorzio fra lo Stato e le due province, le quali, per la parte di propria competenza, provvedono con legge, previa intesa fra i tre enti.

Il primo comma dell'art. 35 della L. 06.12.1991 n. 394 (legge quadro sulle aree protette), che detta norme transitorie per l'adeguamento ai principi della stessa legge, ha previsto, con riferimento al Parco nazionale dello Stelvio, che vi si provveda in base a quanto stabilito dall'art. 3 del cit. D.P.R. 279/1974 e che le intese ivi previste vadano assunte anche con la regione Lombardia e debbano essere informate ai principi generali della stessa legge⁸.

In attuazione delle surrichiamate disposizioni normative di cui all'art. 3, quarto comma, del D.P.R. 279/1974 e dell'art. 35, primo comma, della L. 394/1991, in data 27.03.1992, in Lucca, fra il Ministero dell'Ambiente la Provincia autonoma di Trento, la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Lombardia è stata raggiunta la prescritta intesa per la costituzione del Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio (CPNS), che è stata, quindi, recepita dallo Stato, con D.P.C.M. del 26.11.1993, dalla Provincia autonoma di Trento, con L.P. 30.08.1993 n. 22, dalla Provincia autonoma di Bolzano con L.P. 03.11.1993 n. 19 e dalla Regione Lombardia con L.R. 10.06.1996 n. 12.

A termini dell'art. 9, primo comma, della legge quadro l'Ente Parco ha personalità di diritto pubblico, sede legale ed amministrativa nel territorio del parco⁹ ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente.

Ai sensi del successivo nono comma "lo statuto dell'Ente definisce in ogni caso l'organizzazione interna, le modalità di partecipazione popolare, le forme di pubblicità degli atti".

⁷ Il terzo e quarto comma dell'art. 3 del D.P.R. 279/1974 prevedono, rispettivamente, che le province per la parte di rispettiva competenza territoriale, disciplinino con legge le forme e i modi della specifica tutela e che, allo scopo di favorire l'omogeneità delle discipline relative, lo Stato e le province adottino previamente le intese necessarie.

⁸ Con sentenza 15 luglio 1994, n. 302, la Corte Costituzionale, investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 10 del 1994, la quale, in occasione dell'istituzione del parco nazionale dell'arcipelago de La Maddalena, ha stabilito che le disposizioni di adeguamento alla disciplina prevista dall'art. 35 della legge n. 394 del 1991 (legge quadro) debbano essere date, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge n. 10 del 1994, direttamente dal Ministro dell'ambiente, senza fare più menzione, come invece previsto dalla legge quadro, della previa intesa con le Regioni interessate, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, fra l'altro, nella parte in cui non prevede, relativamente al Parco nazionale dello Stelvio, che per l'adeguamento della disciplina dei parchi nazionali di cui all'art. 35 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, primo e secondo comma, si provveda in base a quanto stabilito dalle norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige emanate con D.P.R. 22 marzo 1974, n. 279.

⁹ L'art. 2, primo comma, dello Statuto del Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio prevede che il Consorzio abbia sede presso l'Ufficio di Presidenza "che - nella prima fase di attivazione del Consorzio - è stabilita nel territorio del Comune di Bormio".

Lo statuto del Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio, adottato dal Consiglio Direttivo con deliberazione del 22 luglio 1997, è stato approvato con D.M. 15.01.1998.

L'art. 1, comma 515, della L. 27.12.2013 n. 147 (legge di stabilità 2014) ha previsto che mediante intese tra lo Stato e le province autonome di Trento e di Bolzano, da concludere entro il 30 giugno 2014, siano definiti gli ambiti per il trasferimento o la delega delle funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti, in particolare, fra gli altri, al Parco nazionale dello Stelvio, e che con apposite norme di attuazione si provveda al completamento del trasferimento o della delega delle funzioni statali oggetto dell'intesa prevedendo, inoltre, che, con i predetti accordi, si individuino "gli standard minimi di servizio e di attività che lo Stato, per ciascuna delle funzioni trasferite o delegate, si impegna a garantire sul territorio provinciale o regionale con riferimento alle funzioni i cui oneri sono sostenuti dalle province o dalla regione, nonché i parametri e le modalità per la quantificazione e l'assunzione degli oneri" e che con apposite norme di attuazione si provveda al completamento del trasferimento o della delega delle funzioni statali oggetto dell'intesa.

Agli Enti parco si applicano le disposizioni di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70; essi si intendono inseriti nella tabella IV allegata alla medesima legge¹⁰.

I parchi nazionali sono, inoltre, compresi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196¹¹

Con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 73 è stato quindi, emanato il 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 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che, all'art. 1, ha riordinato gli enti parco, avuto riguardo, in particolare, ai relativi organi, ed, all'art. 2, ha previsto, con specifico riferimento al Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio ed all'Ente parco nazionale del Gran Paradiso, che al riordino dei relativi organi collegiali si provveda "previe intese con le regioni e le province autonome interessate, ai sensi dell'articolo 35, comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, e dell'articolo 4 della

¹⁰ cfr. art. 9, tredicesimo comma, della L. 394/1991.

¹¹ cfr., per il 2011, il comunicato ISTAT pubblicato nella G.U. n. 171 del 24.07.2010, per il 2012 il comunicato ISTAT pubblicato nella G.U. n. 228 del 30.09.2011, per il 2013 il comunicato ISTAT pubblicato nella G.U. n. 227 del 28.09.2012.

legge 4 gennaio 1994, n. 10" prescrivendo, inoltre, che l'intesa debba essere raggiunta entro il termine perentorio di 30 giorni dalla prima convocazione di un apposito incontro.

Allo stato, non è intervenuto il riordino degli organi collegiali del Consorzio previsto dalla suddetta disposizione normativa.

2. Gli organi

L'art. 3 del D.P.C.M. 26.11.1993, prevede che sono organi dell'Ente:

- a) il presidente;
- b) il consiglio direttivo;
- c) i tre comitati di gestione¹²;
- d) il collegio dei revisori del conti.

Gli organi dell'Ente parco durano in carica cinque anni.

Il Presidente¹³ che è nominato dal Ministro dell'ambiente d'intesa con le province autonome di Trento e di Bolzano e la regione Lombardia¹⁴, ha la legale rappresentanza del Consorzio - che, peraltro, a termini dell'art. 7, secondo comma, dello Statuto, è delegata ai presidenti dei comitati di gestione in relazione all'esercizio, nei rispettivi ambiti territoriali di competenza, delle funzioni demandate ai Comitati e secondo i criteri proposti dal Consiglio direttivo - convoca e presiede il consiglio direttivo, esplica le funzioni dallo stesso attribuitegli ed adotta i provvedimenti urgenti ed indifferibili che sottopone alla ratifica del consiglio nella seduta immediatamente successiva.

Il Presidente attualmente in carica è stato nominato con D.M. 1126 del 03.08.2009.

A termini dell'art. 5 del D.P.C.M. 26.11.1993, il Consiglio direttivo è composto dal presidente del Parco, dai tre presidenti dei comitati di gestione, da tre membri designati dal Ministro dell'ambiente, da un membro designato dal Ministro

¹² La previsione, nel novero degli organi, dei tre comitati di gestione costituisce una peculiarità della struttura del Consorzio, nella quale, peraltro, al contrario della generalità degli enti parco, non figurano fra gli organi né la giunta esecutiva né la comunità del parco.

In proposito, occorre osservare che mentre il D.P.C.M. 26.11.1993 e le leggi della P.A. di Trento 22/1993 e della P.A. di Bolzano 19/1993 non contemplano la Comunità del Parco, non recandone alcuna menzione, la L.R. Lombardia n. 12/1996, pur non annoverandola fra gli organi del Consorzio elencati all'art. 5, ne prevede l'istituzione all'art. 16 (rubricato "forme e modi di partecipazione degli enti locali"), nell'ambito delle "disposizioni particolari per la regione Lombardia" di cui al titolo II, quale organo consultivo e propositivo, composto dai presidenti delle province, dai presidenti delle comunità montane interessati al Parco, dai sindaci dei comuni o da loro delegati, cui compete esprimere parere obbligatorio sul regolamento del Parco, sul piano del Parco, sugli strumenti di programmazione economico finanziaria e, a richiesta del comitato di gestione, su altre questioni, nonché elaborare, previo parere vincolante del comitato di gestione, il piano pluriennale economico e sociale di cui all'art. 17 e vigilare sulla relativa attuazione.

¹³ L'art. 5, settimo comma, del D.P.C.M. 26 novembre 1993 prevede, inoltre, la figura del vicepresidente, che viene eletto dal consiglio nel suo seno e che sostituisce il presidente in caso di assenza o impedimento.

¹⁴ La norma di cui all'art. 4 D.P.C.M. cit. prescrive che la nomina deve cadere su "persone di sperimentata competenza in materia di tutela della natura e dell'ambiente".