

Tabella 1 - Enti parco nazionali - Spesa per il personale (esclusa quota TFR) e sua incidenza sulla spesa corrente

ENTE PARCO NAZIONALE	2017			2018			var.% 2018/17 oneri personale
	totale uscite correnti	oneri personale (escluso TFR)	incidenza % oneri pers. su uscite correnti	totale uscite correnti	oneri personale (escluso TFR)	incidenza % oneri pers. su uscite correnti	
Abruzzo, Lazio e Molise	7.667.034	4.323.121	56,4	7.229.671	4.345.545	60,1	0,5
Alta Murgia	1.474.988	605.255	41,0	1.390.799	596.092	42,9	-1,5
Appennino Lucano	2.418.637	826.609	34,2	2.317.910	818.189	35,3	-1,0
Appennino Tosco - Emiliano	2.016.310	344.268	17,1	1.889.144	381.411	20,2	10,8
Arcipelago di La Maddalena	2.022.005	1.376.512	68,1	2.038.772	1.419.781	69,6	3,1
Arcipelago Toscano	3.027.289	755.212	24,9	4.357.136	812.695	18,7	7,6
Asinara	2.105.766	403.905	19,2	2.599.112	586.579	22,6	45,2
Aspromonte	3.019.863	1.195.662	39,6	3.097.710	1.276.453	41,2	6,8
Cilento, Vallo di Diano e Alburni	3.926.600	1.195.634	30,4	4.183.265	1.305.455	31,2	9,2
Cinque Terre	18.711.355	429.038	2,3	21.034.677	471.681	2,2	9,9
Circeo	1.412.036	472.961	33,5	1.493.635	410.011	27,5	-13,3
Dolomiti Bellunesi	1.393.144	603.115	43,3	1.434.916	615.767	42,9	2,1
Foreste Casentinesi	2.533.241	748.416	29,5	2.736.450	752.209	27,5	0,5
Gargano	2.180.299	762.256**	35,0	2.416.586	782.509**	32,4	2,7
Gran Paradiso	7.175.892	3.605.652	50,2	6.003.623	3.650.028	60,8	1,2
Gran Sasso e Monti della Laga	5.388.811	2.347.224	43,6	4.495.685	1.938.173	43,1	-17,4
Majella	3.467.779	1.893.390	54,6	4.015.312	1.856.095	46,2	-2,0
Monti Sibillini	1.763.915	930.981	52,8	1.690.770	840.442	49,7	-9,7
Pollino	5.810.468	1.634.719	28,1	5.218.791	1.851.120	35,5	13,2
Sila	2.299.020	851.126	37,0	2.853.462	757.331	26,5	-11,0
Val Grande*	1.384.471	442.728	32,0	1.190.710	484.227	40,7	9,4
Vesuvio	5.077.178	612.792	12,1	5.912.559	690.039	11,7	12,6
TOTALE	86.276.102	26.360.574	30,6	89.600.695	26.641.832	29,7	1,1

* l'Ente Parco Val Grande nelle spese per il personale contabilizza anche quelle per il CTCA dei Carabinieri

** Va precisato che l'importo non comprende però i fondi per la produttività, impropriamente contabilizzati tra gli oneri diversi di gestione.

Considerando l'intero settore, la spesa complessiva resta sostanzialmente stabile, (26.641.832 euro nel 2018 a fronte di 26.360.574 euro nel 2017), con una contenuta variazione in aumento dell'1,1 per cento; anche l'incidenza complessiva sul totale delle spese correnti, pari al 29,7 per cento, rimane in linea con quella del precedente esercizio finanziario (30,6%).

Con riferimento ai singoli enti, invece, anche nel 2018, come nell'esercizio precedente, si è evidenziata una notevole disomogeneità, sia in termini di valori assoluti, sia di scostamenti, sia di incidenza.

La spesa per il personale ha registrato variazioni significative rispetto al 2017 (superiori al 10 per cento) in aumento per gli Enti parco Asinara, Appennino Tosco-Emiliano, Pollino e Vesuvio) ed in diminuzione per quelli del Gran Sasso, Circeo e Sila.

In particolare, va evidenziato il significativo incremento, in termini percentuali, degli oneri del personale dell'Ente parco nazionale dell'Asinara (+45,2%), dovuto principalmente all'assunzione di alcune unità a tempo determinato, coperti, in parte, col contributo del Mattm destinato all'Area marina protetta.

L'incidenza sul totale presenta scostamenti significativi (superiori al 10%) rispetto a quella del 2017 soltanto per gli Enti parco Gran Paradiso (in aumento) e Sila (in diminuzione).

4. FONTI DI FINANZIAMENTO

L'art. 16 della legge n. 394 del 1991 indica le seguenti fonti di finanziamento degli Enti parco nazionali:

- a) contributi ordinari e straordinari dello Stato;
- b) contributi delle regioni e degli enti pubblici;
- c) contributi e finanziamenti a specifici progetti;
- d) lasciti, donazioni ed erogazioni liberali in denaro di cui all'articolo 3 della legge 2 agosto 1982, n. 512, e successive modificazioni e integrazioni;
- e) eventuali redditi patrimoniali;
- f) canoni delle concessioni previste dalla legge, i proventi dei diritti d'ingresso e di privativa e altre entrate derivanti dai servizi resi;
- g) proventi delle attività commerciali e promozionali;
- h) proventi delle sanzioni derivanti da inosservanza di norme regolamentari;
- i) ogni altro provento acquisito in relazione all'attività dell'Ente parco.

L'art. 17-ter, c. 1. del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 dicembre 2017, n. 172, ha poi previsto che *“A decorrere dall'anno 2018, per ciascun esercizio finanziario, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relative al periodo d'imposta precedente, una quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'articolo 1, comma 154, della legge 23 dicembre 2014, n.190, può essere destinata, a scelta del contribuente, a sostegno degli enti gestori delle aree protette, rimettendo ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Mattm, di concerto col Mef (d.p.c.m. 22 marzo 2019) la fissazione delle modalità di accesso al contributo, di formazione degli elenchi degli enti ammessi e di riparto ed erogazione delle somme.*

La seguente tabella espone le entrate correnti accertate, complessive e per tipologia, unitamente alle variazioni percentuali rispetto al 2017 ed all'incidenza dei trasferimenti dello Stato e delle entrate proprie sul totale.

Tabella 2 - Enti parco nazionali – Entrate correnti e relativa incidenza

ENTE PARCO NAZIONALE	2017						2018					
	totale entrate correnti	trasferimenti dallo Stato	trasfer. EE.LL. e altri enti settore pubbl. e privato	entrate proprie*	incidenza % trasfer. Stato su entrate correnti	incidenza % entrate proprie su entrate corr.	totale entrate correnti	trasferimenti dallo Stato	trasfer. EE.LL. e altri enti settore pubbl. e privato	entrate proprie*	incidenza % trasfer. Stato su entrate correnti	incidenza % entrate proprie su entrate corr.
Abruzzo, Lazio e Molise	8.187.774	7.306.401	191.483	689.890	89,2	8,4	7.757.933	7.279.321	173.833	304.779	93,8	3,9
Alta Murgia	2.263.995	2.227.879	0	36.116	98,4	1,6	2.326.869	2.306.482	0	20.387	99,1	0,9
Appennino Lucano	3.520.765	1.772.680	1.558.043	190.042	50,3	5,4	3.092.303	1.804.180	1.148.910	139.213	58,3	4,5
Appenn. Tosco-Emiliano	2.418.767	2.074.597	223.165	121.005	85,8	5,0	2.165.960	1.875.668	247.055	43.237	86,6	2,0
Arc. di La Maddalena	3.326.233	2.273.684	0	1.052.549	68,4	31,6	3.420.736	2.262.854	47.716	1.110.166	66,2	32,5
Arcipelago Toscano	4.208.381	3.028.817	607.511	572.052	72,0	13,6	3.945.822	3.016.773	303.148	625.902	76,5	15,9
Asinara	2.455.191	2.148.652	145.211	161.327	87,5	6,6	2.945.085	2.402.401	215.567	327.117	81,6	11,1
Aspromonte	3.152.753	2.892.764	250.112	9.878	91,8	0,3	3.456.117	2.829.213	3.560	17.722	81,9	0,5
Cilento, Vallo di Diano e Alb.	4.526.351	4.421.452	18.765	86.134	97,7	1,9	4.490.752	4.324.228	24.454	142.069	96,3	3,2
Cinque Terre	20.444.382	2.841.531	823	17.602.027	13,9	86,1	22.542.390	2.638.838	32.892	19.870.661	11,7	88,1
Circeo	1.453.575	1.442.055	0	11.520	99,2	0,8	1.315.374	1.313.466	0	1.908	99,9	0,1
Dolomiti Bellunesi	1.617.021	1.531.263	0	85.758	94,7	5,3	1.599.838	1.510.366	0	89.472	94,4	5,6
Foreste Casentinesi	2.998.659	2.782.139	0	216.520	92,8	7,2	3.199.089	2.785.782	156.894	256.413	87,1	8,0
Gargano	2.561.593	2.405.741	93.000	62.852	93,9	2,5	2.492.734	2.415.865	48.000	28.869	96,9	1,2
Gran Paradiso	7.595.719	6.085.746	1.396.476	113.498	80,1	1,5	6.275.226	6.051.984	73.590	149.651	96,4	2,4
Gran Sasso	6.447.039	5.395.204	833.026	218.809	83,7	3,4	5.065.844	4.813.393	0	252.451	95,0	5,0
Majella	4.244.339	3.729.096	348.311	166.932	87,9	3,9	5.506.085	3.560.645	1.758.029	187.412	64,7	3,4
Monti Sibillini	2.023.192	1.753.019	225.391	44.782	86,6	2,2	1.918.223	1.753.019	122.808	42.396	91,4	2,2
Pollino	8.033.795	4.324.928	1.882.786	1.826.081	53,8	22,7	4.931.216	4.200.000	700.689	30.528	85,2	0,6
Sila	2.461.340	2.345.982	106.500	8.858	95,3	0,4	3.003.885	2.381.836	611.000	11.050	79,3	0,4
Val Grande	1.846.305	1.750.963	68.331	27.011	94,8	1,5	1.685.417	1.297.648	23.000	364.769	77,0	21,6**
Vesuvio	7.251.402	1.705.696	0	5.545.706	23,5	76,5	7.454.712	1.498.480	0	5.956.233	20,1	79,9
TOTALE	103.038.571	66.240.290	7.948.934	28.849.346	64,3	28,0	100.591.610	64.322.442	5.691.145	29.972.405	63,9	29,8

* le entrate proprie comprendono le seguenti voci: entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi, redditi e proventi patrimoniali, poste correttive e compensative di uscite correnti ed entrate non classificabili in altre voci.

** Va precisato che per l'Ente parco nazionale Val Grande l'elevata incidenza del 2018 (21,6% a fronte dell'1,5% del 2017) è dovuta invece esclusivamente ad una entrata da indennizzo assicurativo contabilizzata nelle poste correttive e compensative.

Come emerge dalla tabella, il settore degli enti parco nazionali resta anche nell'esercizio in esame a finanza derivata dai trasferimenti dello Stato.

La quota principale dei contributi statali, a valere sullo stato di previsione del MATTM, è quella destinata al finanziamento delle spese di funzionamento (Missione 18" *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*", Programma 13 "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino" Azione 4 "Tutela e gestione delle aree naturali protette e tutela del paesaggio", cap. n. 1551 - p.g.2¹⁹ e p.g.1²⁰).

Altra contribuzione statale è poi quella per la realizzazione di specifici programmi in materia di attività dirette alla tutela della biodiversità, in attuazione della relativa Direttiva annuale, con cui vengono individuate le azioni volte alla conservazione della biodiversità,

Essa è assegnata, in applicazione dell'art. 1, comma 40, della l. 28 dicembre 1995, n. 549, ²¹a valere sul cap. n. 1551- p.g.2 per la realizzazione di specifici programmi, previa stipula dei relativi protocolli d'intesa.²²

Nel 2018, le somme accertate dagli enti a titolo di contributi dello Stato, nel complesso ammontano a 64,3 mln, in contrazione rispetto al 2017 (66,2 mln), con un'incidenza rimasta tuttavia sostanzialmente stabile (63,9 per cento a fronte del 64,3 per cento del 2017) per effetto della maggiore flessione delle entrate correnti complessive (da 103 mln a 100,6 mln).

L'apporto finanziario di regioni, enti locali e altri enti del settore pubblico e privato, peraltro complessivamente in contrazione rispetto al 2017 (da 7,9 mln a 5,7 mln), rimane attestato su valori notevolmente inferiori rispetto a quello dello Stato e proviene in larga misura, come emerge dai singoli referti, dai fondi strutturali e di finanziamento europei.

¹⁹Con decreto n.4049 del 28 febbraio 2018 sono stati impegnati complessivamente 30.058.220 euro poi trasferiti con provvedimento dirigenziale n.4553 del 6 marzo 2018.

²⁰Con decreto n.4048 del 28 febbraio 2018 sono stati impegnati complessivamente 30.673.785 euro, poi trasferiti con provvedimento dirigenziale n.4552 del 6 marzo 2018.

²¹Detta disposizione prevede che i contributi statali in favore di enti, istituti, associazioni ecc. sono iscritti in un apposito capitolo dello stato di previsione e ripartiti annualmente con decreti del Ministero interessato, di concerto col Mef, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

²² Per la Direttiva annuale 2017, con d.m. n.34 del 2 febbraio 2018 a valere sul p.g. 2 del cap.1551 agli Enti parcoEnti parco è stata assegnata la somma complessiva di 2.214.500 euro; l'importo complessivamente trasferito, con provvedimento dirigenziale n.25960 dell'8 novembre 2018, è pari a 2.011.500 euro. Nelle premesse si legge che "tutti gli enti hanno trasmesso la documentazione richiesta dalla direttiva, eccetto gli Enti parco Maddalena, Tosco-Emiliano e Gran Sasso."

Per la Direttiva annuale 2018, datata 16 novembre 2018, con d.m.n.77 del 28 marzo 2019 è stata assegnata a valere sul p.g.2 del cap.1551 la somma complessiva di 1.960.000 euro; con provvedimento dirigenziale n.28187 del 9 ottobre 2019 la somma trasferita ammonta all'intera assegnazione in quanto nelle premesse si precisa che tutti gli enti hanno trasmesso la documentazione richiesta.

Le fonti autonome di entrata restano anche nell'esercizio in esame, come nei precedenti, nel complesso assolutamente trascurabili (29,8%, a fronte del 28% nel 2017); dalla tabella di comparazione emerge che in ben sedici enti sono inferiori al 10 per cento del totale e in sei di questi non raggiungono il 2 per cento.

Fanno eccezione gli Enti parco delle Cinque Terre e del Vesuvio per i quali, come dettagliatamente sarà illustrato nel prosieguo, le entrate proprie rappresentano invece la principale fonte di finanziamento con un'incidenza, rispettivamente, dell'88,1 per cento e del 79,9 per cento, peraltro in crescita rispetto a quella del 2017 (86,1% e 76,5%).

Va osservato che anche gli Enti parco Arcipelago di La Maddalena e Arcipelago Toscano registrano, come nel precedente esercizio, anche nel 2018 una non trascurabile incidenza delle entrate proprie (rispettivamente 32,5% e 15,9%) in crescita rispetto al dato del 2017 (rispettivamente 31,6% e 13,6%); per l'Ente parco nazionale Val Grande l'elevata incidenza del 2018 (21,6% a fronte dell'1,5% del 2017) è dovuta invece esclusivamente ad una entrata da indennizzo assicurativo contabilizzata nelle poste correttive e compensative di entrate correnti.

Questa Corte ribadisce, ancora una volta, l'esigenza che gli enti adottino politiche gestionali finalizzate ad incrementare le fonti autonome, al fine di alleggerire l'onere gravante sulla fiscalità generale. Si tratta, quindi, di realizzare prodotti e servizi che, ovviamente in coerenza con le finalità istituzionali, siano in grado di accrescere la partecipazione finanziaria dell'utenza privata, soprattutto di quella che più direttamente usufruisce di beni, attività e prestazioni da parte dell'Ente parco (*in primis* i turisti).

5. PARTECIPAZIONI SOCIETARIE

In materia di partecipazioni societarie, il d.lgs. del 19 agosto 2016, n. 175, poi modificato dal d.lgs. del 16 giugno 2017, n. 100 e dall'art.1, c. 721-724, della l. 30 dicembre 2018, n.145, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, prevede precisi obblighi a carico delle amministrazioni pubbliche che detengono partecipazioni societarie ed in particolare di effettuare entro il 31 dicembre di ogni anno con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al c. 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione (art.20). Tutti gli atti in questione devono essere trasmessi a questa Sezione per gli enti assoggettati al controllo previsto dalla l. n. 259 del 1958.

Di particolare interesse per gli enti in esame è la disposizione contenuta nell'art. 4, c. 6, che prevede che *“E' fatta salva la possibilità di costituire società o enti in attuazione dell'articolo 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014”*, denominati “gruppi di azione locale” (GAL).

La legge di bilancio 2019 (l. 30 dicembre 2018, n.145) ha modificato, al c. 722, l'art.4, c.6 del testo unico sopra citato estendendone la portata ad un'altra tipologia di gruppi di azione locale (denominati “leader”), previsti dall'art.42 del regolamento (Ue) n.1305/2013.²³

Inoltre, al successivo c. 724, il predetto articolo ha inserito il c. 6 bis all'art.26 il quale dispone che *“Le disposizioni dell'articolo 20 non si applicano alle società a partecipazione pubblica di cui*

²³ Il “gruppo di azione locale” è composto da soggetti pubblici e privati allo scopo di favorire lo sviluppo locale di un'area rurale attraverso l'elaborazione del “piano di azione locale” (PAL) che gestiscono contributi erogati dalla UE.

L'art. 34 reg. UE n. 1303/2013 così recita “1. I gruppi di azione locale elaborano e attuano le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo. Gli Stati membri stabiliscono i rispettivi ruoli del gruppo d'azione locale e delle autorità responsabili dell'esecuzione dei programmi interessati concernenti tutti i compiti attuativi connessi alla strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. 2. L'autorità o le autorità di gestione responsabili provvedono affinché i gruppi di azione locale scelgano al loro interno un partner capofila per le questioni amministrative e finanziarie, oppure si riuniscano in una struttura comune legalmente costituita”.

Art. 42 reg. UE n. 1305/2013:1. “Gruppi di azione locale LEADER 1. Oltre ai compiti menzionati all'articolo 34 del regolamento (UE) n. 1303/2013, i gruppi di azione locale possono espletare anche ulteriori funzioni ad essi delegate dall'autorità di gestione e/o dall'organismo pagatore. 2. I gruppi di azione locale possono chiedere al competente organismo pagatore il versamento di un anticipo se tale possibilità è prevista nel programma di sviluppo rurale. L'importo dell'anticipo è limitato al 50 % del contributo pubblico alle spese di gestione e di animazione.”

Art. 61 reg. UE n. 508 del 2014: 1. “Ai fini del FEAMP (Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca), i gruppi di azione locale di cui all'articolo 32, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 1303/2013 sono designati gruppi di azione locale nel settore della pesca (FLAG). 2. I FLAG (gruppi di azione locale per la pesca) propongono una strategia integrata di sviluppo locale di tipo partecipativo basata almeno sugli elementi di cui all'articolo 60 del presente regolamento e sono responsabili della sua attuazione.”

all'articolo 4, comma 6", il che significa che è venuto meno, per dette società, l'obbligo di deliberare il piano di razionalizzazione ordinaria.

Come dettagliatamente illustrato nelle singole relazioni, tutti gli enti parco hanno ottemperato ai predetti obblighi, anche se alcuni di essi non hanno rispettato, con riferimento all'esercizio in esame, il termine del 31 dicembre 2019 (Appennino Lucano, Majella, Sibillini) previsto dal c. 3 del citato art. 20 per la razionalizzazione annuale.

6. ATTIVITA' NEGOZIALE

Un profilo gestionale oggetto di analisi è stato quello dell'attività negoziale, con riferimento all'utilizzo degli strumenti di acquisto centralizzato finalizzato alla razionalizzazione della spesa, con riferimento alla seguente normativa applicabile agli enti pubblici non economici, nonché alla sua incidenza sul totale della spesa impegnata.

Ai sensi dell'art. 1, comma 449, secondo capoverso, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 possono ricorrere *"alle convenzioni di cui al presente comma e al comma 456 del presente articolo, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti"*. Il successivo comma 450, secondo capoverso, impone *"per gli acquisti beni e servizi di importo pari o superiori a 1.000 euro e inferiore alla soglia di rilievo comunitario"* l'obbligo di fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione" istituito dall'art. 328 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207. La legge 30 dicembre 2018, n.145 (legge di bilancio 2019) all'art. 1, comma 130, ha poi disposto che *"All'art.1, comma 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le parole: "1.000 euro", ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: "5.000 euro"*.

Circa gli acquisti di energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, buoni-pasto l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 135/2012, come integrato, per i buoni pasto, dal decreto Mef 22 dicembre 2015, prevede che le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato *"sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi*

telematici di negoziazione"²⁴. Ai sensi dell'art. 1, comma 512 della l. 28 dicembre 2015, n. 208, per gli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, le amministrazioni pubbliche, *"provvedono ai propri approvvigionamenti esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip Spa o dei soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti"*.²⁵

²⁴Salva la possibilità, a decorrere dal 1° gennaio 2019, di *"procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento per le categorie merceologiche telefonia fissa e telefonia mobile e del 3 per cento per le categorie merceologiche carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali"*.

²⁵Salva la possibilità, ai sensi del successivo comma 516, di procedere ad approvvigionamenti al di fuori delle modalità di cui al predetto comma 512 *"esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa. Gli approvvigionamenti effettuati ai sensi del presente comma sono comunicati all'Autorità nazionale anti corruzione e all'Agid"*.

7. ORDINAMENTO FINANZIARIO-CONTABILE

In materia di ordinamento finanziario-contabile, va rammentato che gli enti parco nazionali sono soggetti, per espressa previsione della legge quadro (art. 9, c. 13), alla l. n. 70 del 1975 e, conseguentemente alle prescrizioni recate dal d.p.r. n.97 del 23 febbraio 2003.

L'art. 24, c. 3 del d.lgs. 31 maggio 2011, n.91 stabilisce che gli enti deliberano il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell'anno successivo, confermando il termine previsto dall'art.38, c.4, del d.p.r.n.97 del 2003.

Va rilevato che sono 7 gli enti parco che hanno approvato i rendiconti 2018 oltre il predetto termine e precisamente; Appennino Lucano, Gran Sasso, Asinara, Circeo, Gargano, La Maddalena, Pollino, alcuni reiterando anche la violazione.

Il predetto d.lgs. n. 91 del 2011, come già ampiamente illustrato nel precedente referto, ha introdotto: il piano dei conti integrato (art. 4)²⁶; la riclassificazione per missioni e programmi della spesa (art. 9)²⁷; il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, (*“al fine di illustrare gli obiettivi della spesa, misurarne i risultati e monitorarne l'effettivo andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati”* (art.19)²⁸; ha poi previsto l'emanazione di un nuovo regolamento di aggiornamento del d.p.r. n. 97 del 2003, ad oggi non ancora intervenuta (art. 4, c. 3, lettera b).

Dall'esame delle singole gestioni è emerso che tutti gli Enti parco nazionali hanno redatto, secondo le indicazioni del Mef²⁹, il prospetto del rendiconto gestionale rielaborato correlando i conti utilizzati con le voci del piano dei conti integrato e quello di riclassificazione della spesa per missioni e programmi; solo alcuni ³⁰ hanno invece redatto il piano degli indicatori e risultati

²⁶D.p.r. 4 ottobre 2013, n.132 e decreto del Mef 25 gennaio 2019.

²⁷D.p.c.m. 12 dicembre 2012 e decreto del Mef 1° ottobre 2013.

²⁸In conformità a quanto previsto dall'art.23, c.1, con d.p.c.m.18 settembre 2012 sono state emanate le linee-guida generali per l'individuazione di criteri e metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori, ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio. Il comma 4 dell'art.19 ha previsto, altresì, che le amministrazioni vigilanti devono definire un sistema minimo di indicatori di risultato, con decreto da emanare d'intesa col Mef.

²⁹Nelle more dell'entrata in vigore del suddetto regolamento, la circolare n. 27 del 2015 della Ragioneria generale dello Stato ha previsto che per le amministrazioni pubbliche in contabilità finanziaria, restano validi gli schemi di bilancio previsti dal medesimo d.p.r. n. 97 del 2003 *“i quali dovranno però trovare una correlazione con le voci del piano dei conti integrato”* di cui al menzionato d.p.r. n. 132 del 2013 *“che rappresenta la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica; in relazione a tale esigenza, “con l'obiettivo di fornire alle Amministrazioni pubbliche, uno strumento per poter adempiere, in via transitoria e nella maniera più omogenea, alle indicazioni contenute nelle norme relative all'armonizzazione contabile” ha elaborato una “tabella per la corretta imputazione delle voci del Piano dei Conti integrato di cui al più volte citato D.P.R. n. 132/2013, negli attuali schemi di bilancio e, in particolare, con quello finanziario gestionale di cui al predetto D.P.R. n. 97”.*

³⁰ Appennino Lucano, Sila, Cinque Terre, Tosco-Emiliano, Foreste Casentinesi.

attesi di bilancio, non essendo ancor stato emanato dal Mattm il decreto previsto dall'art.19, c.4, che deve fissare il sistema minimo degli indicatori di risultato.

A tal riguardo questa Corte richiama l'attenzione del Mattm sulla necessità, a distanza di ormai nove anni dall'entrata in vigore del predetto d.lgs. n. 91 del 2011, di assolvere al menzionato obbligo.

Gli enti parco, quali enti pubblici non economici (dunque rientranti nella previsione dell'art. 1, c. 2, della l. n. 196/2009, nel testo modificato dall'art. 5, c. 7, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 aprile 2012, n. 44, nonché inseriti nell'elenco ISTAT), sono assoggettati alla normativa vigente in materia di contenimento della spesa pubblica.

In materia, il quadro normativo va aggiornato con la legge di bilancio 2020 (l.27 dicembre 2019, n.160) che ha introdotto rilevanti modifiche in materia di *spending review*.

Il c. 590 ha anzitutto previsto che *“Ai fini di una maggiore flessibilità gestionale, di una più efficace realizzazione dei rispettivi obiettivi istituzionali e di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020”*, cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla legge medesima, ferma restando *“l'applicazione delle norme che recano vincoli in materia di spese di personale.”* Si è poi disposto che, a decorrere dal 2020, le amministrazioni pubbliche *“non possono effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi per un importo superiore al valore medio sostenuto per le medesime finalità negli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, come risultante dai relativi rendiconti o bilanci deliberati”*(c.591) e che le voci di spesa per l'acquisto di beni e servizi sono individuate, con riferimento agli enti che adottano la contabilità finanziaria, che nella specie sono quelli d'interesse, *“alle corrispondenti voci, rilevate in conto competenza, del piano dei conti integrato previsto dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013, n. 132”*. Il legislatore ha consentito tuttavia, *“Fermo restando il principio dell'equilibrio di bilancio, compatibilmente con le disponibilità di bilancio”*, il superamento del limite delle spese per acquisto di beni e servizi *“in presenza di un corrispondente aumento dei ricavi o delle entrate accertate in ciascun esercizio rispetto al valore relativo ai ricavi conseguiti o alle entrate accertate nell'esercizio 2018”*, precisando che *“l'aumento dei ricavi o delle entrate può essere utilizzato per l'incremento delle spese per beni e servizi entro il termine dell'esercizio successivo a quello di accertamento”* e che *“non concorrono alla quantificazione delle entrate o dei ricavi di cui al presente comma le risorse destinate alla spesa in conto capitale e quelle finalizzate o vincolate da norme di legge, ovvero da disposizioni dei soggetti finanziatori, a spese diverse*

dall'acquisizione di beni e servizi "(c.593). In luogo degli obblighi imposti dalle leggi fissanti i limiti di spesa, le amministrazioni pubbliche devono versare *"annualmente entro il 30 giugno di ciascun anno ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 in applicazione delle norme di cui all'allegato A annesso alla presente legge, incrementato del 10 per cento"* (c.594).

Ulteriori disposizioni disciplinano, come già si è esposto in precedenza, gli obblighi conseguenziali a carico degli organi di controllo (c. 598) e le conseguenze sanzionatorie in caso di inosservanza delle predette disposizioni (c. 599).³¹

Va richiamato anche, quale disposizione ancora vigente, l'art. 15, c. 1 *bis*, della l. 15 luglio 2011, n. 111, di conversione in legge del d.l. n. 6 luglio 2011, n. 98 che prevede il commissariamento di un ente sottoposto a vigilanza dello Stato, il cui bilancio non sia stato deliberato nel termine stabilito dalla normativa vigente o il cui bilancio registri un disavanzo di competenza per due esercizi successivi. Al riguardo, va evidenziato che il presupposto del disavanzo per due esercizi consecutivi non comporta l'automatica applicazione della disposizione se l'Ente raggiunge l'equilibrio di bilancio, utilizzando quote dell'avanzo di amministrazione effettivamente realizzato e disponibile.³²

Detta disposizione va coniugata con quella che, nel quadro generale della normativa in materia di equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, è contenuta nella l. 24 dicembre 2012, n.243. L'art.13 prevede infatti che *"i bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali che adottano la contabilità finanziaria si considerano in equilibrio quando, sia in fase di previsione che di rendiconto, registrano un saldo non negativo in termini di cassa e di competenza tra le entrate finali e le spese finali. Ai fini della determinazione del saldo, l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato, nella misura di quanto effettivamente realizzato, solo successivamente all'approvazione del rendiconto e comunque nel rispetto di eventuali condizioni e limiti previsti dalla legge dello Stato."*

Si rinvia alle singole relazioni per quanto concerne l'applicazione della predetta normativa con riferimento a ciascun ente.

³¹ Il MEF, Dipartimento di Ragioneria generale, con circolo n.9 del 21 aprile 2020 ha fornito indirizzi applicativi della normativa in questione ai fini della redazione del bilancio 2020

³² Circolare Dipartimento di Ragioneria generale n. 33 del 28 dicembre 2011.

8. RISULTATI DELLA GESTIONE

Le tabelle che seguono illustrano e comparano i principali saldi contabili, cioè il saldo della gestione finanziaria, della gestione economica e della gestione patrimoniale degli enti parco, relativi all'esercizio in esame e, a fini comparativi, al 2017.

8.1. La gestione finanziaria

La seguente tabella evidenzia i risultati della gestione finanziaria di competenza 2018 e, a fini comparativi, 2017.

Tabella 3 - Enti parco nazionali - Risultato finanziario

ENTE PARCO NAZIONALE	avanzo/disavanzo di competenza		
	2017	2018	var. % 2018/2017
Abruzzo, Lazio e Molise	-87.926	192.482	318,9
Alta Murgia	338.923	786.963	132,2
Appennino Lucano	20.707	409.321	1.876,7
Appennino Tosco-Emiliano	8.383	-134.137	-1.700,1
Arcipelago di La Maddalena	1.163.481	1.304.641	12,1
Arcipelago Toscano	1.284.966	-907.063	-170,6
Asinara	-126.294	108.159	185,6
Aspromonte	-1.755.917	9.295.758	629,4
Cilento, Vallo di Diano e Alburni	178.192	260.763	46,3
Cinque Terre	820.315	444.780	-45,8
Circeo	191.411	-656.523	-443,0
Dolomiti Bellunesi	-519.793	-396.908	23,6
Foreste Casentinesi	-293.105	-647.099	-120,8
Gargano	286.914	-4.241.686	-1.578,4
Gran Paradiso	18.427	-140.603	-863,0
Gran Sasso e Monti della Laga	249.241	293.086	17,6
Majella	-82.057	-100.077	-22,0
Monti Sibillini	72.581	-334.216	-560,5
Pollino	1.129.615	3.866.803	242,3
Sila	-126.021	-257.893	-104,6
Val Grande	123.292	527.724	328,0
Vesuvio	1.553.827	-2.524.642	-262,5
TOTALE	4.449.162	7.149.633	60,7

La gestione finanziaria complessiva del settore mostra, nell'esercizio in esame, un risultato positivo pari a 7,1 mln, in netto aumento (60,7%) rispetto al dato globale del precedente esercizio (4,4 mln).

Va osservato che gli Enti parco Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Majella e Sila confermano i risultati negativi del 2017, gli ultimi tre anche in peggioramento (Foreste Casentinesi e Sila di oltre il doppio).³³

Altri sette Enti parco (Appennino Tosco-Emiliano, Arcipelago Toscano, Circeo, Gargano, Gran Paradiso, Monti Sibillini e Vesuvio), che avevano chiuso l'esercizio 2017 in avanzo, presentano

nel 2018 una gestione finanziaria di competenza in *deficit*; all'opposto, PNALM, Asinara, Aspromonte invertono i dati negativi del precedente esercizio.

Solo otto Enti parco (Alta Murgia, Appennino Lucano, Arcipelago di La Maddalena, Cilento e Vallo di Diano, Cinque Terre, Gran Sasso, Pollino e Val Grande) registrano avanzi finanziari sia nel 2017 che nel 2018, alcuni di essi anche in crescita.

Le tabelle che seguono espongono i dati relativi alla situazione amministrativa ed ai residui, attivi e passivi, nell'esercizio in esame e, a fini di comparazione, nel 2017.

Tabella 4- Enti parco nazionali - Situazione amministrativa

ENTE PARCO NAZIONALE	avanzo di amministrazione		
	2017	2018	var.% 2018/17
Abruzzo, Lazio e Molise	494.947	705.532	42,5
Alta Murgia	2.449.165	3.066.131	25,2
Appennino Lucano	591.990	971.724	64,1
Appennino Tosco - Emiliano	479.340	350.982	-26,8
Arcip. di La Maddalena	8.331.936	9.643.441	15,7
Arcipelago Toscano	6.753.696	6.057.942	-10,3
Asinara	3.559.640	4.024.118	13,0
Aspromonte	1.958.226	12.059.539	515,8
Cilento, Vallo di Diano e Alburni	5.009.488	5.031.382	0,4
Cinque Terre	1.270.253	1.387.843	9,3
Circeo	3.305.010	2.714.646	-17,9
Dolomiti Bellunesi	1.891.209	1.692.537	-10,5
Foreste Casentinesi	2.608.404	2.056.031	-21,2
Gargano	6.923.193	2.975.649	-57,0
Gran Paradiso	4.804.041	5.096.834	6,1
Gran Sasso e Monti della Laga	2.034.362	3.139.324	54,3
Majella	539.241	605.227	12,2
Monti Sibillini	1.474.294	1.231.275	-16,5
Pollino	6.287.377	10.310.456	64,0
Sila	1.195.697	1.208.178	1,0
Val Grande	1.019.064	1.647.966	61,7
Vesuvio	11.773.374	10.449.702	-11,2
TOTALE	74.753.947	86.426.459	15,6

Il risultato di amministrazione, considerando l'intero comparto, registra un incremento del 15,6 per cento, assestandosi a 86,4 mln; l'aumento interessa il dato di quattordici enti parco, solo otto (Appennino Tosco-Emiliano, Arcipelago Toscano, Circeo, Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Gargano, Monti Sibillini, Vesuvio) evidenziano valori in contrazione.

I valori tutti positivi evidenziano, sul piano contabile, la capacità del settore pubblico in esame di assicurare, nel principio di continuità dei bilanci, l'equilibrio finanziario delle gestioni, a maggior ragione in quanto a finanza derivata.

A tal proposito, nonostante l'attuale normativa contabile consenta ancora agli enti parco di applicare le quote di avanzo presunto al bilancio dell'esercizio successivo, questa Corte auspica che l'emanando nuovo regolamento di contabilità previsto dall'art.4, c.3, lett.b, del d.lgs. n.91 del 2011 intervenga in conformità al principio contenuto nel citato art.13 della l.n.243 del 2012.

Ciò, tenuto conto che, come più volte ribadito anche dalla Corte costituzionale nelle sue pronunce³⁴, l'avanzo costituisce, prima delle operazioni di assestamento conseguenti all'approvazione del rendiconto, una stima provvisoria, *"priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa"*, eccetto quelle finanziate con fondi vincolati.

Va evidenziato che in tutti gli Enti parco, eccetto soltanto il PNALM³⁵, una quota dell'avanzo risulta vincolata al fondo accantonato nel passivo dello stato patrimoniale per il trattamento di fine rapporto, al fine, in conformità al principio contabile della prudenza, di assicurare la copertura finanziaria dell'intero debito maturato nei confronti dei dipendenti.³⁶

³⁴ Vedasi per tutte sent.n.70 del 2012, n.279 del 2016, n.247 del 2017.

³⁵ Come evidenziato nel relativo referto, l'avanzo di amministrazione 2018 di detto Ente parco è peraltro già vincolato in gran parte a coprire un'elevata esposizione debitoria.

³⁶ Solo in pochi casi si sono evidenziati leggeri disallineamenti negli importi, evidenziati nei singoli referti.