

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti Parco Nazionali: Monti Sibillini, Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, Pollino e Val Grande per l'esercizio 2010

Relatore: Consigliere Manuela Arrigucci

Ha collaborato per l'istruttoria e l'analisi gestionale il dott. Giuseppe Tolomei

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 111/2012

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 4 dicembre 2012;

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;

visti i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'Ambiente in data 12 maggio 1995, con il quale gli Enti Parco Nazionali: Monti Sibillini, Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, Pollino e Val Grande sono stati sottoposti al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi degli Enti suddetti, relativi all'esercizio finanziario 2010, nonché le annesse relazioni dei Presidenti dei predetti Enti e dei rispettivi Collegi dei revisori dei conti, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Manuela Arrigucci 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 per l'esercizio 2010 dei citati Enti Parco;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa a ciascun Ente parco nazionale è emerso che:

– ad oltre venti anni dall'emanazione della legge 6 dicembre 1991 n. 394 non sono ancora in vigore gli strumenti di pianificazione del territorio e delle attività (Piano per il parco, regolamento, PPES), ad eccezione dei Piani per il parco operanti nel Parco delle Dolomiti Bellunesi e del Parco delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna;

– che il ritardo nell'adozione degli strumenti di pianificazione e programmazione influisce negativamente sulla realizzazione degli obiettivi istituzionali di tali Enti, oltre che sulla loro funzionalità, in quanto li costringe ad operare secondo parametri di comportamento provvisori, privi della rilevanza di un piano o di un regolamento e della specificità di una pianificazione economica;

– che non è stato ancora emanato il regolamento di riordino degli Enti parco previsto dal comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

– che il contributo ordinario dello Stato, a valere sui fondi definiti annualmente dalla legge finanziaria non sempre è sufficiente a coprire le spese correnti, e che si è ridotto o è venuto del tutto a mancare il contributo degli enti territoriali, mentre le entrate proprie di ogni ente sono di dimensioni per lo più simboliche, consentendo una copertura quasi insignifi-

ficante della spesa corrente, ad eccezione del Parco delle Foreste Casentinesi, che ha registrato entrate proprie complessivamente superiori al 15 per cento delle entrate correnti;

– che in tale contesto va sottolineata la necessità che gli enti sviluppino forme di autofinanziamento che possano contribuire al perseguimento delle finalità istituzionali e, nel contempo, assicurare ritorni economici, anche mediante iniziative dirette a stimolare la partecipazione finanziaria dell'utenza privata, soprattutto di quella che più direttamente fruisce di beni, attività e prestazioni da parte degli Enti stessi;

– che il generale incremento del livello dei residui attivi e dei residui passivi verificatosi nell'esercizio, già elevato negli esercizi precedenti, impone una ricognizione delle partite attive e passive effettivamente esigibili;

ritenuto, per il Parco Nazionale dei Monti Sibillini, che:

– il conto consuntivo non è stato approvato nei termini di legge (articolo 38, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003);

– l'esercizio si è chiuso con un disavanzo finanziario di competenza di euro 88.783, risultato comunque in miglioramento rispetto ai forti disavanzi registrati nei due esercizi precedenti (euro 228.880 nel 2009 ed euro 245.884 nel 2008);

– la quota prevalente delle entrate correnti continua ad essere costituita dai trasferimenti statali (91,9 per cento);

– l'analisi delle spese correnti pone in evidenza che nel rapporto di composizione l'incidenza delle spese per il personale in servizio è stata del 45,6 per cento, in diminuzione rispetto al 2009 (54,2 per cento);

– i residui attivi, composti per la quasi totalità da crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici, registrano un aumento consistente (+59,4 per cento), passando da euro 725.416 nel 2009 ad euro 1.156.176 nel periodo in esame;

– il livello dei residui passivi, già elevato, registra un incremento del 6,4 per cento passando da euro 2.403.768 ad euro 2.557.841;

– l'avanzo di amministrazione, pari a euro 811.820, registra una riduzione del 3,2 per cento rispetto a quello del 2009 (euro 838.926);

– il conto economico registra un disavanzo d'esercizio pari ad euro 664.124, in peggioramento del 12,6 per cento rispetto al 2009, imputabile al saldo negativo della gestione operativa;

– il valore del patrimonio netto registra un decremento del 5,1 per cento, portandosi da euro 13.142.643 del 2009 a euro 12.478.519 del 2010;

ritenuto per il Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi che:

– il conto consuntivo non è stato approvato nel termine di legge;

– l'esercizio si è chiuso con un avanzo finanziario di competenza pari ad euro 1.291.177 che inverte il dato particolarmente negativo dell'esercizio precedente (- euro 1.008.011);

– la quota prevalente di entrate correnti continua ad essere costituita dai trasferimenti statali (93,19 per cento);

– l'analisi delle spese correnti pone in evidenza che nel rapporto di composizione l'incidenza maggiore è determinata dalle spese per il personale in servizio (52,1 per cento);

– l'avanzo di amministrazione si è notevolmente incrementato arrivando a euro 2.339.789 (euro 916.452 nel 2009), soprattutto per l'aumento dei residui attivi (+31,7 per cento) che passano da euro 1.857.284 del 2009 ad euro 2.445.479 del 2010, e la riduzione di quelli passivi (-35,5 per cento) che passano da euro 1.970.273 ad euro 1.270.190;

– il conto economico registra un disavanzo di euro 89.498. Tale risultato negativo, seppure in netto miglioramento rispetto al forte disavanzo del 2009 (-euro 733.316), è imputabile essenzialmente al saldo della gestione caratteristica. Quest'ultima infatti registra un aumento complessivo del valore della produzione del 13,4 per cento e una diminuzione dei relativi costi del 22 per cento;

– il patrimonio netto dell'Ente presenta un decremento di euro 89.498 (-2,7 per cento) rispetto al precedente esercizio attestandosi al valore di euro 3.195.030 (euro 3.284.528 nel 2009);

ritenuto per il Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna che:

– il conto consuntivo non è stato approvato nel termine di legge;

– la gestione finanziaria di competenza registra un disavanzo pari ad euro 128.982, riconducibile allo squilibrio fra entrate correnti (+1,6 per cento) e uscite correnti (+7,6 per cento) mentre il 2009 si era concluso con un avanzo di euro 328.307;

– la quota prevalente di entrate correnti è costituita da trasferimenti statali (80,65 per cento), seppure più contenuta rispetto agli altri Enti parco in esame, per l'incidenza di entrate proprie che coprono il 15,9 per cento;

– nel rapporto di composizione l'incidenza delle spese per il personale è stata del 45,4 per cento, in aumento rispetto al dato registrato nel 2009 (43 per cento);

– il risultato d'amministrazione registra un avanzo pari ad euro 1.172.339, in decremento del 9,1 per cento rispetto al 2009, dovuto essenzialmente al notevole aumento della massa dei residui attivi (+13,6 per cento) che sono passati da euro 1.618.464 ad euro 1.838.094 e dei residui passivi (+35,8 per cento) che sono passati da euro 1.571.237 ad euro 2.133.784;

– il conto economico registra anche nel 2010 un disavanzo pari ad euro 286.052, derivante essenzialmente dal saldo negativo della gestione operativa;

– il valore del patrimonio netto subisce una riduzione del 10,6 per cento rispetto al precedente esercizio e si attesta al valore di euro 2.415.589 (euro 2.701.641 nel 2009);

ritenuto per il Parco Nazionale del Pollino che:

– il conto consuntivo non è stato approvato nel termine di legge;

– la gestione di competenza chiude con un avanzo finanziario di euro 1.545.441 che inverte il dato fortemente negativo del 2009 (- euro 2.166.856), ascrivibile da un lato all'aumento delle entrate correnti (+ 9,8 per cento), ma soprattutto di quelle in conto capitale (+1066,9 per cento), che porta un aumento del totale delle entrate al 39 per cento, dall'altro, alla marcata diminuzione delle uscite in conto capitale (-56,5 per cento), che determina una riduzione del totale delle uscite del 12,9 per cento;

- il costo del personale in servizio aumenta del 14,0 per cento rispetto al 2009 per effetto soprattutto della assunzione di n. 13 unità avvenuta a metà esercizio;
 - le spese istituzionali registrano una notevole diminuzione, pari al 10,8 per cento, rispetto al 2009;
 - l'avanzo di amministrazione aumenta del 25,9 per cento rispetto al 2009, portandosi all'importo di euro 8.139.411;
 - la massa globale dei residui attivi nel 2010 subisce un aumento del 34,8 per cento, rispetto al 2009 attestandosi al valore di euro 5.333.862 dovuto soprattutto alla formazione di una rilevante quantità di residui provenienti dall'esercizio in corso; la situazione dei residui passivi registrando un importo di euro 4.712.562 mostra al contrario un leggero miglioramento (-0,7 per cento) rispetto al 2009;
 - l'esercizio chiude con un disavanzo economico di euro 450.219 seppure in netto miglioramento (+78,7 per cento) rispetto al 2009 dovuto, in parte al saldo negativo del risultato operative (- euro 34.055) e, in parte, al saldo negativo della gestione straordinaria (- euro 251.485);
 - il valore del patrimonio netto, che era pari ad euro 21.567.523 nel 2006, ha continuato a decrescere negli esercizi successivi, fino ad attestarsi al livello di euro 16.505.116 nel 2010;
- ritenuto per il Parco Nazionale della Val Grande che:
- l'esercizio si è chiuso con un disavanzo finanziario di euro 163.793, determinato soprattutto dal saldo negativo delle partite in conto capitale;
 - le entrate correnti sono costituite prevalentemente da trasferimenti dello Stato (981 per cento del totale), sui quali grava quasi integralmente la spesa corrispondente; l'apporto finanziario degli enti territoriali nel 2010 è stato nullo;
 - le entrate in conto capitale derivano esclusivamente da contribuzioni di enti del settore privato;
 - l'analisi delle spese correnti in aumento dell'86 per cento rispetto al 2009, pone in evidenza che nel rapporto di composizione l'incidenza maggiore è esercitata dalle spese per il personale in attività di servizio (49,6 per cento);
 - la situazione amministrativa registra un avanzo pari ad euro 399.103, con un decremento del 29,1 per cento rispetto all'avanzo del 2009;
 - i residui attivi nel periodo considerato subiscono un consistente decremento, pari al 33,6 per cento, portandosi dall'ammontare di euro 582.778 del 2009 a quello di euro 386.901 del 2010, risultato ascrivibile alla minima formazione di residui della competenza conseguente all'alto tasso di riscossione degli accertamenti;
 - di segno contrario è l'andamento dei residui passivi, che subiscono un aumento del 12,6 per cento attestandosi al valore di euro 713.795;
 - il conto economico registra, anche nel 2010, un disavanzo il cui valore assoluto (- euro 405.496) risulta tuttavia in lieve miglioramento (+2,9 per cento) rispetto a quello del 2009, ascrivibile al saldo negativo della gestione caratteristica;

– anche nel 2010, si rileva un depauperamento del patrimonio netto che si attesta al valore di euro 3.382.302 rispetto a quello di euro 3.787.798 del 2009 (nel 2006 era pari ad euro 5.210.820);

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 degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per l'esercizio 2010 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – degli Enti Parco Nazionali Monti Sibillini, Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, Pollino e Val Grande, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti stessi.

L'ESTENSORE

f.to Manuela Arrigucci

IL PRESIDENTE

f.to Ernesto Basile

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA PER L'ESERCIZIO 2010 DEI SEGUENTI ENTI PARCO NAZIONALI: MONTI SIBILLINI, DOLOMITI BELLUNESI, FORESTE CASENTINESI, MONTE FALTERONA E CAMPIGNA, POLLINO E VAL GRANDE

SOMMARIO

PREMESSA. A – PRIMA PARTE: PROFILI NORMATIVI E GESTIONALI COMUNI AGLI ENTI PARCO NAZIONALI. 1. – Quadro normativo di riferimento. – 2. Strumenti di programmazione. – 3. Organi. – 4. Fonti di finanziamento. – 5. Gestione finanziaria. – 6. Personale Sistema dei controlli interni e Vigilanza. – 7. Vigilanza e controlli interni. – 8. Sorveglianza sui territorio. – 9. Attività regolamentare. – B. - SECONDA PARTE: L'ATTIVITÀ E LA GESTIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DEI SINGOLI ENTI PARCO. – PARCO NAZIONALE DEI MONTI SIBILLINI. – 1. Quadro normativo e caratteristiche del Parco. – 2. Adempimenti istituzionali: Piano per il parco, Regolamento, Piano pluriennale economico e sociale. – 3. Disciplina statutaria e regolamentare. – 4. Organi e compensi. – 5. Struttura organizzativa e risorse umane. – 6. Attività istituzionale. - 6.1. Tutela delle risorse naturali del parco e gestione faunistica. - 6.2. Pianificazione, gestione e tutela del territorio. - 6.3. Comunicazione, promozione e turismo sostenibile. - 7. I risultati della gestione. - 7.1. Il conto finanziario. - 7.2 La situazione amministrativa. - 7.3. La gestione dei residui. - 7.4 Il conto economico. - 7.5 Lo stato patrimoniale. – 8. Conclusioni. – PARCO NAZIONALE DELLE DOLOMITI BELLUNESI. – 1. Quadro normativo e caratteristiche del Parco. – 2. Adempimenti istituzionali: Piano per il parco, Regolamento, Piano pluriennale economico e sociale. – 3. Disciplina statutaria e regolamentare. – 4. Organi e compensi. – 5. Struttura organizzativa e risorse umane. – 6. Attività istituzionale. - 6.1. Tutela delle risorse naturali del parco e gestione faunistica. - 6.2. Pianificazione, gestione e tutela del territorio. - 6.3. Comunicazione, promozione e turismo sostenibile. - 6.4. Partecipazioni societarie. – 7. I risultati della gestione. - 7.1 Il conto finanziario. - 7.2 La situazione amministrativa. - 7.3 La gestione dei residui. - 7.4 Il conto economico. - 7.5 Lo stato patrimoniale. – 8. Conclusioni. – PARCO NAZIONALE DELLE FORESTE CASENTINESI, MONTE FALTERONA E CAMPIGNA. – 1. Quadro normativo e caratteristiche del Parco. – 2. Adempimenti istituzionali: Piano per il parco, Regolamento, Piano pluriennale economico e sociale. – 3. Disciplina statutaria e regolamentare. – 4. Organi e compensi. – 5. Struttura organizzativa e risorse umane. – 6. Attività istituzionale. - 6.1 – Tutela delle risorse naturali del parco e gestione faunistica. - 6.2 Pianificazione, gestione e tutela del territorio. - 6.3 Comunicazione, promozione e turismo sostenibile. - 6.4 Partecipazioni societarie. – 7. I risultati della gestione. - 7.1 Il conto finanziario. - 7.2 La situazione amministrativa. - 7.3 La gestione dei residui. - 7.4 Il conto economico. - 7.5 Lo stato patrimoniale. – 8. Conclusioni. – PARCO NAZIONALE DEL POLLINO. – 1. Quadro normativo e caratteristiche del Parco. – 2. Adempimenti istituzionali: Piano per il parco, Regolamento, Piano pluriennale economico e sociale. – 3. Disciplina statutaria e regolamentare. – 4. Organi e compensi. – 5. Struttura organizzativa e risorse umane. – 6. Attività istituzionale. - 6.1 Tutela delle risorse naturali del parco e gestione faunistica. - 6.2 Pianificazione, gestione e tutela del territorio. - 6.3 Comunicazione, promozione e turismo sostenibile. - 6.4 Partecipazioni societarie. – 7. I risultati della gestione. - 7.1. Il conto finanziario. - 7.2 La situazione amministrativa. - 7.3 La gestione dei residui. - 7.4 Il conto economico. - 7.5 Lo stato patrimoniale. – 8. Conclusioni

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce, a norma degli articoli 2 e 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, in ordine al risultato del controllo eseguito sulla gestione relativa all' esercizio finanziario 2010, e sulle vicende più significative verificatesi successivamente, dei seguenti Enti parco nazionali:

- Ente Parco nazionale dei Monti Sibillini
- Ente Parco nazionale delle Dolomiti Bellunesi
- Ente Parco nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna
- Ente Parco nazionale del Pollino
- Ente Parco nazionale Val Grande.

Detti enti sono stati sottoposti al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 2 della citata legge n. 259/1958 con distinti decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Ambiente, datati 12 maggio 1995.

Il precedente referto al Parlamento, concernente gli esercizi finanziari 2006-2009 è stato reso con determinazione n. 49 del 31 maggio 2011 (Atti Parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XV, n. 324).

A. – PRIMA PARTE: PROFILI NORMATIVI E GESTIONALI COMUNI AGLI ENTI PARCO NAZIONALI.

Nella precedente relazione questa Corte ha diffusamente illustrato il quadro normativo e ordinamentale entro cui si collocano gli enti parco nazionali, per cui il presente referto contiene esclusivamente un richiamo alle fonti normative, soffermandosi prevalentemente sui principali fatti gestori che hanno interessato gli Enti in esame nell'esercizio di riferimento.

In particolare, la prima parte è dedicata all'esame di alcuni aspetti organizzativi e ordinamentali, e delle relative criticità, comuni agli Enti in esame, mentre la seconda parte riguarda l'attività e la gestione economico-finanziaria di ciascuno di essi.

1. - Quadro normativo di riferimento

La disciplina fondamentale dei parchi naturali è dettata dalla legge 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, fissa i principi generali 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.

Gli enti parco hanno personalità di diritto pubblico e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (d'ora in avanti Ministero dell'Ambiente). Ad essi si applica la L. n. 70/1975 che li ha collocati nella tabella IV concernente gli enti preposti a servizi di pubblico interesse (art. 9).

Fanno parte, inoltre, dell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate annualmente dall'Istat a norma dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge 31.12.2009, n. 196.

La legge quadro ha previsto l'istituzione degli enti parco nazionali sulla base di "apposito provvedimento legislativo", ed ha attribuito a tali organismi ampi poteri, pianificatori ed amministrativi, sovraordinati a quelli degli enti territoriali, che si traducono nella regolamentazione e nel governo del territorio di essi facente parte.

Dalla data di entrata in vigore della legge 394/1991 fino alla data odierna sono stati costituiti ventitre enti parchi nazionali (alcuni erano invero preesistenti alla legge stessa), che vengono indicati nell'Elenco ufficiale delle aree protette, aggiornato da ultimo (VI Aggiornamento) con decreto in data 27.4.2010 del Ministro dell'Ambiente a norma dell'art. 5, comma 2, della legge stessa.