

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, VAL GRANDE, per l'esercizio 2011

Relatore: Consigliere Manuela Arrigucci

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

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 58/2013**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 5 luglio 2013;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto del 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 Parchi 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 2011, 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 2011 dei citati Enti Parco;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa agli Enti parco in esame 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 nel Parco delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna;

– che il ritardo nell'adozione degli strumenti di pianificazione e programmazione influenza negativamente sulla realizzazione degli obiettivi istituzionali di tali Enti, oltre che sulla loro funzionalità;

– che il regolamento di riordino degli Enti parco previsto dal comma 634 dell'articolo 2 della legge del 24 dicembre 2007, n. 244, (DPR 16/04/2013 n. 13), ha disposto, fra l'altro, una riduzione dei componenti del consiglio direttivo da dodici ad otto e dei componenti della Giunta da cinque a tre;

– che l'andamento della gestione evidenzia in generale come le spese correnti sono coperte quasi integralmente dai contributi dello Stato, mentre si è ridotto o è venuto del tutto a mancare il contributo degli enti territoriali, e le entrate proprie di ogni ente sono di dimensioni per lo più simboliche, consentendo una copertura quasi insignificante della predetta spesa, ad eccezione del Parco per le Foreste Casentinesi, che nell'esercizio in esame ha registrato entrate proprie pari a circa il 10 per cento delle entrate correnti, comunque in diminuzione rispetto all'esercizio precedente;

- che sulle spese correnti incidono prevalentemente le spese per il personale;
- che gli Enti in esame chiudono l'esercizio con un disavanzo o con un lieve avanzo finanziario; peraltro, evidenziano un elevato livello dei residui attivi e passivi, e presentano una tendenza alla riduzione del patrimonio netto;
- che i risultati della gestione del Parco Nazionale dei Monti Sibillini sono stati i seguenti:

gestione finanziaria: disavanzo di euro 9.920 (nel 2009: - euro 228.000; nel 2010: - euro 88.783);

risultato d'amministrazione: avanzo di euro 850.196 (nel 2009: euro 838.926; nel 2010: euro 811.820);

gestione economica: disavanzo di euro 159.424 (nel 2009: - euro 589.824; nel 2010: - euro 664.124);

patrimonio netto: euro 12.319.095 (nel 2009: euro 13.142.643; nel 2010: euro 12.478.519);

- che i risultati della gestione del Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi sono stati i seguenti:

gestione finanziaria: disavanzo di euro 137.603 (nel 2009: - euro 1.008.011; nel 2010: euro 1.291.177);

risultato d'amministrazione: avanzo di euro 2.239.868 (nel 2009: euro 916.452; nel 2010: euro 2.339.789);

gestione economica: avanzo di euro 176.057 (nel 2009: - euro 733.316; nel 2010: - euro 89.498);

patrimonio netto: euro 3.371.087 (nel 2009: euro 3.284.529; nel 2010: euro 3.195.030);

- che i risultati della gestione del Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, sono stati i seguenti:

gestione finanziaria: avanzo di euro 14.601 (nel 2009: - euro 328.307; nel 2010: - euro 128.982);

risultato d'amministrazione: avanzo di euro 1.218.480 (nel 2009: euro 1.290.409; nel 2010: euro 1.173.339);

gestione economica: avanzo di euro 136.112 (nel 2009: - euro 269.502; nel 2010: - euro 286.052);

patrimonio netto: euro 2.551.701 (nel 2009: euro 2.701.641; nel 2010: euro 2.415.589);

– che i risultati della gestione del Parco Nazionale del Pollino, sono stati i seguenti:

gestione finanziaria: disavanzo di euro 402.368 (nel 2009: - euro 2.166.856; nel 2010: euro 1.545.441);

risultato d'amministrazione: avanzo di euro 7.843.871 (nel 2009: euro 6.465.262; nel 2010: euro 8.139.411);

gestione economica: avanzo di euro 256.074 (nel 2009: - euro 2.114.393; nel 2010: - euro 450.219);

patrimonio netto: euro 16.761.190 (nel 2009: euro 16.955.335; nel 2010: euro 16.505.116);

– che i risultati della gestione del Parco Nazionale della Val Grande sono stati i seguenti:

gestione finanziaria: avanzo di euro 159.892 (nel 2009: euro 64.234; nel 2010: - euro 163.793);

risultato d'amministrazione: avanzo di euro 736.058 (nel 2009: euro 62.896; nel 2010: euro 399.103);

gestione economica: avanzo di euro 30.204 (nel 2009: - euro 417.784; nel 2010: - euro 405.496);

patrimonio netto: euro 3.412.506 (nel 2009: euro 3.787.798; nel 2010: euro 3.382.302);

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 Parchi Nazionali Monti Sibillini, Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, Pollino e Val Grande, l'unità 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 DEI SEGUENTI ENTI PARCO NAZIONALI: MONTI SIBILLINI, DOLOMITI BELLUNESI, FORESTE CASENTINESI, MONTE FALTERONA E CAMPIGNA, POLLINO E VAL GRANDE PER L'ESERCIZIO 2011

SOMMARIO

PREMESSA. – A – PRIMA PARTE: *Profili normativi e ordinamentali comuni.* – 1. Quadro normativo di riferimento. – 2. Strumenti di programmazione. – 3. Organi. – 4. Fonti di finanziamento. – 5. Gestione finanziaria. – 6. Personale. – 7. Vigilanza e controlli interni. – 8. Sorveglianza sul territorio. – B. – SECONDA PARTE: *L'attività e la gestione economico-finanziaria dei singoli enti Parco Nazionali.* – PARCO NAZIONALE DEI MONTI SIBILLINI. – 1. Profili generali. – 2. Strumenti di programmazione. – 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 Contenzioso. – 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. Profili generali. – 2. Strumenti di programmazione. – 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 Contenzioso. – 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. Profili generali. – 2. Strumenti di programmazione. – 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 Contenzioso. – 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. Profili generali. – 2. Strumenti di programmazione. – 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 Contenzioso. – 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 DELLA VAL GRANDE. – 1. Profili generali. – 2. Strumenti di programmazione. – 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 e contenzioso. – 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 2011, e sulle vicende più significative verificatesi successivamente, dei seguenti Enti:

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

Detti Enti parco 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 l'esercizio finanziario 2010 è stato reso con determinazione n.111 del 13 dicembre 2012 (Atti Parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XV, n.489).

A. – PRIMA PARTE: PROFILI NORMATIVI E ORDINAMENTALI COMUNI

Nelle precedenti relazioni questa Corte ha diffusamente illustrato il quadro normativo e ordinamentale entro cui si collocano gli enti parco nazionali, per cui il presente referto si limita ad un sommario 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 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

Gli enti parco sono enti pubblici non economici ai sensi della legge n. 70/1975 che li colloca nella tabella IV concernente gli enti preposti a servizi di pubblico interesse (art. 9) e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (d'ora in avanti Ministero dell'Ambiente).

Rientrano nell'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 disciplina fondamentale dei parchi nazionali è dettata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, "Legge quadro sulle aree protette" che 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.

Nelle precedenti relazioni questa Corte si è già soffermata su alcuni aspetti problematici emersi dall'attuazione della legge quadro, riguardanti, in particolare, l'inadeguatezza del modello organizzativo che, in quanto unico per tutti i parchi, non tiene conto delle caratteristiche, della dimensione territoriale e demografica di ciascuno di essi, la complessità delle procedure di adozione degli atti di pianificazione, che ha comportato un'eccessiva dilatazione dei tempi di approvazione, tanto che per molti parchi il procedimento di formazione dei medesimi non è stato ancora concluso, la limitatezza dei contributi degli enti territoriali e la carenza di risorse proprie.

In proposito va ricordato che, malgrado la delega contenuta nella legge 15.12.2004, n. 308, che prevedeva la riorganizzazione e integrazione della legislazione in materia ambientale anche con riferimento alla "gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e di fauna", il decreto legislativo 3.4.2006 n. 152 attuativo di tale delega non ha introdotto modifiche in materia, per cui il quadro normativo dettato dalla legge quadro sulle aree protette è rimasto finora inalterato.

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

a) l'art. 1 della Legge 27.12.2006, n.296 (finanziaria 2007):

- comma 695, che ha disposto l'esclusione degli enti gestori delle aree naturali protette dalle limitazioni generali alle spese delle pubbliche amministrazioni, introdotte con l'art. 5 della legge 3.12.2004, n. 311 (finanziaria 2005);

b) l'art. 2 della Legge 24.12.2007, n. 244 (finanziaria 2008), commi 337 e 338, che hanno previsto, rispettivamente, la possibilità per gli enti parco nazionali che hanno rideterminato la propria dotazione organica, in attuazione dell'art. 1, comma 93, della legge n. 311/2004, di incrementare le proprie piante organiche, entro il limite massimo di 120 unità da ripartire tra tutti gli enti, e di procedere alle assunzioni anche in deroga alla normativa vigente, previo esperimento delle procedure di mobilità, e lo stanziamento a tal fine di un contributo straordinario dello Stato, alla cui ripartizione si provvede con decreto del Ministro dell'Ambiente;

c) l'art.26, comma 1, primo periodo, del decreto legge 25.6.2008, n.112, convertito nella legge 6.8.2008, n. 133, in cui gli enti parco sono stati espressamente esclusi dalla soppressione degli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore a 50 unità. Peraltra, lo stesso art. 26, comma 1, secondo e terzo periodo, come modificato dall'art. 17, comma 1, lett. a) e b) del D.L. 1.7.2009, n.78 convertito dalla L. 3.8.2009, n.102, ha previsto che gli enti parco, come tutti gli enti pubblici non economici, sono soppressi qualora entro il termine del 31.10.2009 non siano stati emanati, ovvero sottoposti al Consiglio dei Ministri per l'approvazione preliminare, gli schemi dei Regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'art. 2 della legge 24.12.2007, n. 244.

Sul tema è poi intervenuto l'art.10 bis, comma 1, del D.L. 30.12.2009 n. 194, inserito dalla legge di conversione n.25 del 26.2.2010, che interpreta il

citato art.26, comma 1, del D.L. n.112 del 2008 "nel senso che l'effetto soppressivo concerne gli enti pubblici non economici con dotazione organica pari o superiore alle cinquanta unità, con esclusione degli enti già espressamente esclusi dal primo periodo del comma 1".

Inoltre, l'art.6, comma 5, del D.L. 31.5.2010 n.78 convertito nella legge n.122/2010 ha previsto che le Amministrazioni vigilanti provvedano all'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione, mediante i regolamenti di cui all'art.2, comma 634, della L. 24.12.2007 n.244, con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati.

Il Consiglio di Stato, interpellato dal Ministero vigilante sulla portata delle predette disposizioni, ha ritenuto che anche gli enti esentati dal meccanismo c.d."taglia-enti" di cui all'art.26 del D.L. n.112/2008, come modificato ed interpretato dal D.L. n.194/2009, dovessero procedere all'adozione dei regolamenti di riordino ed alla revisione degli Statuti secondo quanto previsto dal comma 634 dell'art.2 della L. n.244/2007.

Il Regolamento di riordino degli Enti Parco è stato adottato con DPR 16/4/2013 n.73.

Tale regolamento prevede in particolare la riduzione dei componenti del Consiglio direttivo da dodici ad otto e della Giunta Esecutiva da cinque a tre.

Permangono, per l'esercizio in esame, anche 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).

Si rammenta, peraltro, l'art. 6, comma 21 del d.l. n. 78/2010 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 30 luglio 2010, n. 122) che ha così disposto: "Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa di cui al presente articolo, con esclusione di quelle di cui al primo periodo del comma 6, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato".