

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 2013

Relatore: Consigliere Manuela Arrigucci

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

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 18/2015**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 27 febbraio 2015;

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 i quali 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 2013, 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 2013 dei citati Enti Parco;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa agli Enti parco in esame è emerso che:

– la situazione relativa agli strumenti di pianificazione del territorio e delle attività (piano per il parco, regolamento, piano pluriennale economico-sociale) è rimasta invariata rispetto all'esercizio 2012, per cui ad oltre 23 anni dall'emanazione della legge 6 dicembre 1991, n.394, sono stati adottati solo i Piani per il parco del Parco delle Dolomiti Bellunesi e del Parco delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna e il Piano pluriennale economico-sociale del solo Parco delle Dolomiti Bellunesi;

– emerge un generalizzato ritardo nella ricostituzione degli organi direttivi alla scadenza dei rispettivi mandati che si è tradotto nell'esercizio 2013 nella mancata operatività dei Consigli direttivi dei Parchi in esame, ad eccezione di quello delle Dolomiti bellunesi;

– tutti gli Enti in esame hanno adeguato il proprio statuto alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica del 16 aprile 2013, n.73 che ha previsto, fra l'altro, la riduzione dei componenti del Consiglio direttivo da dodici ad otto e dei componenti della Giunta da cinque a tre;

- l'andamento della gestione evidenzia, in generale, che le spese correnti sono coperte quasi integralmente dai contributi dello Stato, mentre continua ad essere limitato o nullo il contributo degli enti territoriali; le entrate proprie, già limitate, risultano in diminuzione;
- le spese per il personale, in lieve riduzione, continuano ad incidere in maniera differenziata sulle spese correnti, passando dal 51,10 per cento del Parco delle Dolomiti Bellunesi al 28,86 per cento del Parco delle Foreste Casentinesi;
- la situazione finanziaria degli Enti in esame registra un generale peggioramento, per cui l'esercizio o chiude in disavanzo o con una riduzione dell'avanzo rispetto all'esercizio precedente;
- permane sempre elevato il livello generale dei residui attivi e dei residui passivi, particolarmente rilevante per il Parco del Pollino;
- anche il risultato economico registra un generale peggioramento;
- migliora l'andamento del patrimonio netto, che registra una diminuzione solo per il Parco dei Monti Sibillini e il Parco della Val Grande;
- i risultati della gestione dei cinque parchi sono esposti nei prospetti che seguono:

Enti Parco Nazionali - situazione generale

	risultato finanziario			risultato d'amministrazione		
	2012	2013	var.% '13/'12	2012	2013	var.% '13/'12
P.N. Dolomiti Bellunesi	430.982	203.684	-52,7	2.601.553	2.875.429	10,5
P.N. Foreste Casentinesi	444.065	-73.751	-116,6	1.667.216	1.621.052	-2,8
P.N. Monti Sibillini	15.767	-158.341	-1.104,3	1.010.432	889.197	-12,0
P.N. Pollino	-2.864.797	-353.803	87,6	5.329.027	5.260.704	-1,3
P.N. Val Grande	161.902	17.140	-89,4	897.959	941.487	4,8

	risultato economico			patrimonio netto		
	2012	2013	var.% '13/'12	2012	2013	var.% '13/'12
P.N. Dolomiti Bellunesi	455.414	187.674	-58,8	3.826.503	4.014.176	4,9
P.N. Foreste Casentinesi	445.994	371.525	-16,7	2.997.695	3.369.220	12,4
P.N. Monti Sibillini	-213.638	-426.165	-99,5	12.105.457	11.679.292	-3,5
P.N. Pollino	-622.713	187.640	130,1	16.138.477	16.326.117	1,2
P.N. Val Grande	41.389	-13.287	-132,1	3.453.895	3.440.607	-0,4

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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 2013 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – degli Enti Parco Nazionali dei Monti Sibillini, delle Dolomiti Bellunesi, delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campagna, del Pollino e della 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 Luigi Gallucci

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 2013

SOMMARIO

PREMESSA. – PRIMA PARTE: *Profili comuni e andamenti gestionali complessivi*. – 1. Quadro normativo di riferimento. – 2. Amministrazione trasparente. - 2.1. Il Piano triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC). - 2.2. Il codice di comportamento. – 3. Strumenti di programmazione. – 4. Organi. – 5. Personale. – 6. Vigilanza e controlli interni. – 7. Sorveglianza sul territorio. – 8. Ordinamento contabile e fonti di finanziamento. – 9. Risultati della gestione. – SECONDA PARTE: *Attività e 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. Trasparenza e anticorruzione. – 5. Organi e compensi. – 6. Struttura organizzativa e risorse umane. - 6.1 Incarichi esterni. – 7. Attività istituzionale. - 7.1 Naturalità ed integrità ambientale. - 7.2 Attività economiche tradizionali e turismo. - 7.3 Servizi istituzionali. – 8. I risultati della gestione. - 8.1. Il conto finanziario. - 8.2. La situazione amministrativa. - 8.3. La gestione dei residui. - 8.4. Il conto economico. - 8.5. Lo stato patrimoniale. – 9. Conclusioni. – **Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi**. – 1. Profili generali. – 2. Strumenti di programmazione. – 3. Disciplina statutaria e regolamentare. – 4. Trasparenza e anticorruzione. – 5. Organi e compensi. – 6. Struttura organizzativa e risorse umane. – 7. Attività istituzionale. - 7.1 Tutela delle risorse naturali del parco e gestione faunistica. - 7.2 Pianificazione, gestione e tutela del territorio. - 7.3 Comunicazione, promozione e turismo sostenibile. - 7.4 Contenzioso. – 8. I risultati della gestione. - 8.1. Il conto finanziario. - 8.2. La situazione amministrativa. - 8.3. La gestione dei residui. - 8.4. Il conto economico. - 8.5. Lo stato patrimoniale. – 9. Conclusioni. – **Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna**. – 1. Profili generali. – 2. Strumenti di programmazione. – 3. Disciplina statutaria e regolamentare. – 4. Trasparenza e anticorruzione. – 5. Organi e compensi. – 6. Struttura organizzativa e risorse umane. – 7. Attività istituzionale. - 7.1 Tutela delle risorse naturali del parco e gestione faunistica. - 7.2 Pianificazione, gestione e tutela del territorio. - 7.3 Comunicazione, promozione e turismo sostenibile. - 7.4 Contenzioso. – 8. I risultati della gestione. - 8.1. Il conto finanziario. - 8.2. La situazione amministrativa. - 8.3. La gestione dei residui. - 8.4. Il conto economico. - 8.5. Lo stato patrimoniale. – 9. Conclusioni. – **Parco Nazionale del Pollino**. – 1. Profili generali. – 2. Strumenti di programmazione. – 3. Disciplina statutaria e regolamentare. – 4. Trasparenza e anticorruzione. – 5. Organi e compensi. – 6. Struttura organizzativa e risorse umane. – 7. Attività istituzionale. - 7.1. Attività amministrativo-istituzionale. - 7.2. Conservazione, tutela e valorizzazione dell'ambiente. - 7.3. Gestione e controllo del territorio. - 7.4. Sviluppo socio-economico, promozione ed educazione ambientale. - 7.5. Contenzioso. – 8. I risultati della gestione. - 8.1. Il conto finanziario. - 8.2. La situazione amministrativa. - 8.3. La gestione dei residui. - 8.4. Il conto economico. - 8.5. Lo stato patrimoniale. – 9. Conclusioni. – **Parco Nazionale della Val Grande**. – 1. Profili generali. – 2. Strumenti di programmazione. – 3. Disciplina statutaria e regolamentare. – 4. Trasparenza e anticorruzione. – 5. Organi e compensi. – 6. Struttura organizzativa e risorse umane. – 7. Attività istituzionale. – 8. I risultati della gestione. - 8.1. Il conto finanziario. - 8.2. La situazione amministrativa. - 8.3. La gestione dei residui. - 8.4. Il conto economico. - 8.5. Lo stato patrimoniale. – 9. 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 2013 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 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 2011 è stato reso con determinazione n.9 del 18 febbraio 2014 (Atti Parlamentari, XVII Legislatura, Doc. XV, n. 117).

PRIMA PARTE: PROFILI COMUNI E ANDAMENTI GESTIONALI COMPLESSIVI

Nelle precedenti relazioni questa Corte ha diffusamente illustrato il quadro normativo e ordinamentale entro cui si collocano gli Enti parco nazionali.

Il presente referto, nel richiamare sommariamente il predetto quadro e i più recenti interventi normativi, esaminando i fatti gestori che hanno interessato gli Enti in esame nell'esercizio di riferimento si sofferma anche sulle problematiche generali che non hanno ancora trovato soluzione.

In particolare, la prima parte è dedicata ad 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 è dettata dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, "Legge quadro sulle aree protette" che ha attribuito a tali Enti 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 ha evidenziato alcuni aspetti problematici emersi dall'attuazione della legge quadro, riguardanti, in particolare: 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; 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; i ritardi, talvolta considerevoli, nella ricostituzione degli organi di amministrazione alla scadenza dei relativi mandati; 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.

Con DPR 16.4.2013 n. 73 è stato adottato il regolamento di riordino degli Enti Parco, ai sensi dell'art.6, comma 5, del D.L. 31.5.2010 n. 78, convertito nella legge n. 122/2010, che ha previsto che le Amministrazioni vigilanti provvedano all'adeguamento della disciplina di organizzazione, mediante i regolamenti di cui all'art.2, comma 634, della L. 24.12.2007 n. 244, di tutti gli enti ed organismi pubblici rispettivamente vigilati.

Tale regolamento apporta soprattutto modifiche all'art.9 della legge n. 394/1991 in materia di nomina e composizione degli organi.

Permangono, per l'esercizio in esame, anche per gli enti parco, le limitazioni previste dall'art.1, commi 9, 10 e 11 della L. n. 266/2005 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 L. n. 244/2007, come modificato dall'art.8 della L. n. 122/2010 di conversione del D.L. n. 78/2010).

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

Si segnala, inoltre, che l'art.8, comma 3, del D.L. n. 95/2012 ha stabilito, per gli enti inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'art.1, comma 2, della L. 31.12.2009 n. 196, la riduzione, in misura pari al 5% nel 2012 e al 10% a decorrere dal 2013, della spesa sostenuta per consumi intermedi nel 2010 (classificati in base alle disposizioni della circolare RGS n. 5 del 2.2.2009), e il versamento entro il 30.9.2012 delle somme derivanti da tale riduzione in apposito capitolo del bilancio dello Stato.

Con riferimento alle limitazioni di spesa riguardanti i compensi degli organi e il costo del personale, si rinvia ai rispettivi paragrafi.

2. - Amministrazione trasparente

Appaiono utili alcuni cenni alle disposizioni in materia di trasparenza, in ordine alle quali gli Enti in esame hanno in generale adottato i previsti provvedimenti, come indicato nel dettaglio nella parte seconda di questo referto con riguardo ai singoli Enti.

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" ha individuato nella trasparenza uno dei principali strumenti di prevenzione della corruzione; successivamente, in attuazione della delega contenuta nella L. n. 190/2012, il Governo ha adottato il D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" (c.d. Testo Unico sulla Trasparenza).

Alla luce di tali interventi normativi, l'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC, già CiVIT) ha emanato la delibera n.50/2013, recante "Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016", che ha integrato precedenti delibere in materia.

2.1 - Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC)

La L. n. 190/2012, articola il processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su un doppio livello: quello nazionale, in base al quale il Dipartimento della Funzione Pubblica ha predisposto il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), approvato dall'ANAC in data 11.9.2013 con delibera n. 72/2013, e quello decentrato, in base al quale ogni amministrazione pubblica definisce ed adotta il proprio Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC).

Il Responsabile della prevenzione della corruzione svolge i compiti indicati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013 e i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità (art.1 L. n. 90/2013; art. 15 D.lgs. n. 39/2013); elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione (art. 1, comma 14, del 2012).