

C3) Residui attivi trasferimenti c/capitale: tasso di eliminazione nell'e.f. 1999

esercizio finanziario provenienza	al 31.12.1998	al 31.12.1999	diminuzioni percentuali %
1998	7.015.000.000	6.715.000.000	4,28
1997	14.663.462.000	9.907.590.306	32,43
1996	3.159.000.000	1.030.000.000	67,39
1995	-	-	
1994	-	-	
1993	-	-	
1992	180.002.000	180.002.000	0,00
1991	-	-	
1990	-	-	
1989	-	-	
1988	4.000	4.000	0,00
1987	-	-	
1986	777.503.423	714.682.033	8,08
totali	24.794.971.423	18.547.288.339	28,10

C4) Residui attivi trasferimenti correnti: tasso di eliminazione nell'e.f. 1999

esercizio finanziario provenienza	al 31.12.1998	al 31.12.1999	diminuzioni percentuali %
1998	-	-	-
1997	-	-	-
1996	-	-	-
1995	1.050.000.000	1.050.000.000	0,00
1994	-	-	
1993	428.064.404	262.989.700	38,56
1992	-	-	
1991	-	-	
1990	-	-	
1989	-	-	
1988	214.600.000	214.600.000	
1987	-	-	
1986	-	-	
totali	1.692.664.404	1.527.589.700	9,75

20. - Conclusioni

Come già rilevato nella precedente relazione, il piano del parco, che ontologicamente presenta difficoltà di pervenire, in sede di deliberazione del Consiglio direttivo, ad un contemperamento dei molteplici interessi anche istituzionali coinvolti dalla decisione finale, è caratterizzato da un modulo procedimentale che, pur nella sua apparente linearità, si appalesa sul piano attuativo macchinoso e lento; tant'è che nessun documento di pianificazione, ad oggi, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Di fronte a siffatti tempi lunghi, dei quali non è prevedibile la conclusione, la Corte prospetta l'esigenza di imprimere una più intensa dinamica al coordinamento degli interessi coinvolti dalla pianificazione (e successive modificazioni). In tal senso segnala il modulo procedimentale convenzionale previsto dall'art. 14 e segg. Legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 9 e segg. della Legge 24 novembre 2000, n. 340, quale possibile strumento idoneo a sviluppare e rendere effettiva la cooperazione in vista degli obiettivi comuni imposti dalla legge quadro.

Analoghe considerazioni vengono formulate anche per l'approvazione del regolamento del parco il cui procedimento si snoda attraverso il parere degli enti locali interessati, nonché l'intesa con le regioni e province autonome interessate.

Non poche perplessità suscita, poi, la divisione fra piano territoriale e piano socio-economico e ciò perché, in un'area protetta, il quadro della pianificazione territoriale ed economica deve essere unitario se si vuole realizzare, attraverso una ponderazione di sintesi degli interessi globalmente coinvolti, il coordinamento tra conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale.

Né siffatta esigenza di considerazione unitaria dei due suindicati profili può ritenersi soddisfatta dalla coordinazione dei due procedimenti attraverso un giudizio valutativo incrociato dei due piani da parte del Consiglio direttivo dell'Ente e da parte della Comunità, così come risulta dalla normativa vigente.

Si segnala, infine, che per una maggiore funzionalità degli enti sarebbe opportuno introdurre una norma la quale agevoli il funzionamento della Comunità del parco — che, per la sua pletorica composizione, difficilmente

riesce ad esercitare le funzioni assegnatele con la costante presenza di tutti i titolari – mediante la previsione di una delega da parte dei rappresentanti delle varie istituzioni.

Ciò precisato, con riferimento alle diverse parti della presente relazione e con espresso rinvio alle osservazioni e considerazioni precedentemente formulate, si espongono, qui di seguito, in breve e rapida sintesi, le conclusioni emerse sui risultati del controllo eseguito, sulla gestione finanziaria del P.N.A. per gli esercizi 1998 – 1999.

A) - Innanzi tutto si segnala, in generale, che l'attività di vigilanza svolta dalle competenti autorità di Governo a decorrere dal maggio 1998 si è distinta per la puntualità degli interventi, effettuati ad ampio raggio sulle problematiche emerse, e per il buon fondamento delle connesse iniziative, volte sia alla verifica di legalità dei comportamenti e dei provvedimenti dei responsabili degli enti che alla preventiva delibazione di quesiti o temi relativi alla gestione. Ed in tale campo sono state impartite direttive od indirizzi su specifiche questioni.

E' da rilevare, però: a) la mancata attuazione dell'art. 13 lett. c del D.lgs. 419/1999 che, eliminando il controllo sui singoli atti tuttora operante, avrebbe consentito una ridefinizione dei poteri dell'Amministrazione vigilante – intesa a "garantire l'effettiva autonomia" degli enti parco - spostando il baricentro verso una valutazione dei risultati di gestione e la realizzazione di controlli interni; b) la mancata attuazione dell'art. 13, lett. f, del suindicato decreto che avrebbe dato fondamento normativo all'erogazione dell'indennità di carica a favore degli organi degli enti parco, ed in particolare del P.N.A., per il quale è tuttora vigente il principio normativo della gratuità delle funzioni di Presidente e di membro del Consiglio direttivo, di cui all'art. 2, 2° comma del D.P.R. 30 giugno 1951, n. 535; c) l'omessa tempestiva ricostituzione del Consiglio direttivo in conformità a quanto disposto in merito dal decreto – legge 16 marzo 1994, n. 293 convertito con legge 16 luglio 1994, n. 444 che ha dettato una particolare disciplina degli organi amministrativi, in base alla quale è stata sancita una "prorogatio ex lege" dei medesimi limitata a 45 giorni successivi alla scadenza del mandato e agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli urgenti ed indifferibili; d) l'omessa disciplina

omogenea in materia di trattamento giuridico ed economico dei Direttori dei Parchi nazionali, al fine di superare le disparità di trattamento ora vigente.

B) - Con riferimento all'attività del Collegio dei Revisori la Sezione non può non rilevare il livello di professionalità e l'impegno profuso nell'esercizio delle sue delicate funzioni, nel tentativo di ricondurre la gestione dell'Ente nei canoni di correttezza amministrativa e regolarità contabile, che sono le coordinate in cui la stessa deve svolgersi.

C) - Per quanto concerne più in particolare l'Ente parco, la Corte rileva innanzitutto che a distanza di otto anni dall'emanazione della normativa di adeguamento di cui al D.P.C.M. del 16 novembre 1993, prevista dall'art. 35, I° comma della legge n. 394/1991, l'ente, nonostante le reiterate sollecitazioni del Ministero vigilante - che ha inoltrato, per agevolarne il compito, una copia di "statuto - tipo" - non ha ancora provveduto all'emanazione dello statuto il quale consentirebbe, fra l'altro, l'adozione di un modulo di amministrazione a doppio organo, con distinti poteri in modo da bilanciare l'ampia collegialità del consiglio direttivo. Ciò ha determinato una condotta amministrativa dell'ente a tutt'oggi informata ai canoni di una gestione prevalentemente monocratica (conforme al vecchio ordinamento) con conseguente "vulnus" del potere di vigilanza del Ministero dell'ambiente che - allo stato del vigente ordinamento dei controlli - si vede in tal modo sottratta una pluralità di atti, che, in quanto assumono le forme di "decisioni" presidenziali, non vengono ad esso partecipati.

Si segnala, anche, la sostanziale disapplicazione della legge quadro nei suoi momenti più qualificanti là dove essa prevede il coordinamento, attraverso il piano del parco, degli interessi più propriamente urbanistici e paesaggistici con le finalità proprie del Parco che, pur essendo prioritarie, non sono esclusive dovendo esse concorrere ed armonizzarsi, in alcune zone, con gli interessi di cui sono titolari gli enti territoriali.

Si evidenzia, inoltre, l'omessa emanazione del regolamento del parco e del piano pluriennale economico e sociale. Quest'ultimo, in particolare, ha la finalità di conciliare protezione della natura e sviluppo economico in modo da preservare l'ambiente dai rischi di degrado e consentire, al contempo, incentivandole, l'esercizio di attività eco-compatibili, le quali, creando le condizioni per un indotto economico positivo in favore delle popolazioni locali,

compensi le limitazioni che, in linea di principio, la presenza del parco determina. In tal modo potrebbero superarsi le resistenze che tuttora permangono nelle comunità residenti nel territorio di quest'ultimo.

Poiché le inadempienze suindicate limitano, di fatto, la concreta realizzazione dell'attività istituzionale e gestionale dell'ente, è necessario dare, con urgenza, completa attuazione al disegno organizzativo normativamente previsto per rendere legittima, efficiente ed efficace l'azione amministrativa.

Per quanto concerne più in particolare l'attività gestionale, la Sezione rileva che l'omessa risposta — come nel passato — a specifici quesiti concernenti i diversi aspetti nei quali si è concretamente svolta, non consente di esprimere per il biennio 1998 — 1999 una fondata valutazione in ordine al conseguimento dei fini istituzionali che l'Ente è chiamato a perseguire. In ogni caso l'azione da esso posta in essere evidenzia, almeno sotto certi aspetti, un impegno ed una volontà di realizzazione estesa e penetrante. Ciò ha consentito il conseguimento di risultati concreti dei quali la Corte dà atto.

Sotto altri aspetti tuttavia — da quello organizzativo a quello funzionale — permangono condizioni di gravi carenze e di una diffusa illegittimità che si pongono in continuità con i precedenti esercizi, e la cui eliminazione non può essere ulteriormente procrastinata e, tanto meno, sottovalutata o disattesa.

Siffatta precisazione è d'obbligo perché la valutazione dei risultati di una gestione non può ignorare i vincoli della legalità in quanto i principi di efficienza e di efficacia, più volte richiamati dall'Ente, operano come canoni integrativi e non sostitutivi del parametro di legittimità dell'azione amministrativa.

Il riferimento è alla accertata illegittimità che investe il settore del personale, ed in particolare:

- al conferimento, come per il passato, di mansioni superiori ad alcuni impiegati e conseguente erogazione dei relativi compensi;
- all'inquadramento degli stessi, in attuazione del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto enti pubblici non economici relativo al quadriennio 1998 — 2001, ad una posizione economica più elevata rispetto a quella prevista dal contratto in sede di primo inquadramento, e ciò senza

l'osservanza dei criteri e delle procedure stabiliti da detta normativa convenzionale;

- all'erogazione a tutto il personale, compreso il Direttore del Parco, dell'indennità pensionabile di cui al D.P.R. 27 marzo 1984, n. 69;
- all'attribuzione al Direttore del Parco della qualifica di Dirigente Generale e del correlativo trattamento economico di livello B;
- all'attribuzione della qualifica di dirigente e del relativo trattamento economico ad un'impiegata alla quale sono state successivamente conferite le funzioni di vice - direttore.

Il riferimento è, altresì, alle seguenti anomalie nel settore contabile e gestionale:

- irregolare assunzione di impegni in violazione di quanto disposto dall'art. 17 del D.P.R. n. 696/1979;
- omessa adozione di formali provvedimenti di impegno;
- assunzione di impegni di spesa contestualmente alla liquidazione;
- pagamenti effettuati in assenza del provvedimento di liquidazione della spesa;
- imputazione sui capitoli di bilancio di competenza di spese relative ad esercizi precedenti;
- adozione di variazione di bilancio deliberate dal Consiglio direttivo senza il previsto parere (delibera dell'8 giugno 1997) o nonostante il parere contrario (delibera del 28 ottobre 1999) del Collegio dei revisori;
- esistenza di sospesi di cassa in entrata, relativi al periodo 20 giugno 1995 - 18 dicembre 1997, per 1.831.670.000 e di sospesi di cassa in uscita, relativi al periodo 20 gennaio 1995 - 20 dicembre 1997 per £. 585.209.940.

Tutte queste irregolarità contabili connotano il sistema finanziario - contabile dell'Ente, di un grado di persistente opacità tali da rendere inattendibili l'intero impianto contabile dell'Ente ed i relativi risultati gestionali.

Occorre, infine, che l'Ente curi:

- una urgente attuazione della disposizione contenuta nell'articolo 25 della legge n. 70/1975 relativamente all'ordinamento dei servizi;
- un'accelerazione delle opere e degli interventi progettati affinché i finanziamenti utilizzati trovino un ritorno nelle economie locali, con

conseguente riduzione del processo di formazione dei residui passivi di parte capitale;

- una sollecita rideterminazione della pianta organica e conseguente copertura dell'organico del personale nelle forme di legge, in modo da eliminare il ricorso a convenzioni esterne o borse di studio per lo svolgimento di attività istituzionali;

- la deliberazione dei preventivi e dei consuntivi nei termini fissati dal regolamento di contabilità e, non oltre, il periodo di esercizio provvisorio, dopo aver acquisito il parere obbligatorio della comunità del parco e la valutazione del Collegio dei revisori.;

- la sollecita attuazione delle norme in materia di separazione dei compiti di indirizzo politico degli organi deliberanti da quelli gestionali dei dirigenti (art. 3 del D.Lgs 3 febbraio 1993, n. 29);

- l'omologazione, ai sensi dell'art. 74 del D.P.R. 18 gennaio 1979, n. 696 del sistema contabile informatizzato da parte la Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale Servizi Speciali e Meccanizzazione;

- la nomina, ai sensi del D.Lgs n. 286/1999, del servizio di controllo interno che, dovendo supportare gli organi di direzione politica nell'elaborazione degli atti di indirizzo e nella valutazione dei dirigenti, dovrà essere composto da soggetti esperti in materia amministrativo - contabile, amministrazione ed economia aziendale;

- l'adozione del Regolamento di contabilità previsto dall'art. 9 comma 10 della legge n. 394/1991 e del Regolamento dei servizi in economia previsto dall'art. 68 del D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 696.

- la tempestiva e specifica comunicazione ai destinatari di atti e provvedimenti illegittimi che abbiano riflessi finanziari (es. erogazione indennità pensionabile, attribuzione di trattamento economico non dovuto, inquadramenti disposti senza i presupposti di legge previsti dall'art. 15 del C.C.N.L.), della illegittimità da cui questi sono affetti, al fine di evitare che la "exceptio bonae fidei" paralizzi l'azione di recupero delle somme indebitamente erogate.

Conclusivamente, le carenze riscontrate in tutti i settori dall'organo di revisione contabile evidenziano una gestione che si pone, senza soluzione di continuità, nell'alveo delle precedenti - su cui si è riferito - connotate tutte da

un sistema di gravi illegittimità ed irregolarità contabili perpetrate e difese, con argomentazioni a volte speciose, ma in ogni caso infondate. Ciò rende necessario sottoporre l'Ente ad un'attenta azione di monitoraggio che investa, in particolare:

- il settore del personale, accertando la conformità delle singole posizioni giuridiche ed economiche (compresa quella del Direttore del parco), anche in relazione ai recenti inquadramenti;
- i settori delle prestazioni professionali, dei rapporti di lavoro a convenzione e delle borse di studio che hanno subito nel tempo una progressiva evoluzione della spesa;
- le spese legali, quelle di rappresentanza e quelle relative alle missioni interne e all'estero, stante la loro cospicua incidenza rispetto alle analoghe spese dell'altro Parco storico (Parco Nazionale Gran Paradiso).



INDICI DI BILANCIO

	1998	1999
n. 1 - Indice di dipendenza finanziaria - Rapporto tra le entrate da trasferimenti correnti ed il totale delle entrate correnti - Accertamenti - Varia da zero, dipendenza nulla, ad uno, dipendenza massima.	0,90	0,89
n. 2 - Indice di velocità di gestione della spesa corrente - Rapporto tra il totale dei pagamenti correnti di competenza ed il totale degli impegni correnti dell'esercizio - Varia da zero, velocità nulla vale a dire nessuna realizzazione degli impegni, ad uno, velocità massima vale a dire realizzazione di tutti gli impegni.	0,91	0,91
n. 3 - Indice di velocità di gestione della spesa in conto capitale - Rapporto tra il totale dei pagamenti in conto capitale ed il totale degli impegni in conto capitale - Varia da zero, velocità nulla vale a dire nessuna realizzazione degli impegni, ad uno, velocità massima vale a dire realizzazione di tutti gli impegni.	0,11	1
n. 4/a - Incidenza residui attivi di parte corrente - Percentuale non riscossa degli accertamenti correnti dell'esercizio di competenza - Varia da zero, produzione nulla di residui, a 100, produzione massima di residui.	0,06	1,80
n. 4/b - Incidenza residui attivi di conto capitale - Percentuale non riscossa degli accertamenti di conto capitale dell'esercizio di competenza - Varia da zero, produzione nulla di residui, a 100, produzione massima di residui.	74,35	---
n. 5/a Incidenza residui passivi di parte corrente - Percentuale non pagata degli impegni di parte corrente dell'esercizio di competenza - Varia da zero, produzione nulla di residui, a 100, produzione massima di residui.	9,07	9,45
n. 5/b - Incidenza residui passivi di conto capitale - Percentuale non pagata dagli impegni di conto capitale dell'esercizio di competenza - Varia da zero, produzione nulla di residui, a 100, produzione massima di residui.	87,64	0,00
n. 6/a - Smaltimento residui attivi di parte corrente - Rapporto tra le riscossioni e le cancellazioni, da una parte, ed i residui iniziali e quelli aggiuntivi, dall'altra. Il risultato moltiplicato per 100 - Varia da zero, smaltimento nullo, a 100, ed eventualmente oltre, mano a mano che le riscossioni si avvicinano, raggiungono, od eventualmente superano, la consistenza iniziale dei residui	0,00	10,07

n. 6/b - Smaltimento residui attivi di conto capitale - Rapporto tra le riscossioni e le cancellazioni, da una parte, ed i residui iniziali e quelli aggiuntivi, dall'altra. Il risultato moltiplicato per 100 - Varia da zero, smaltimento nullo, a 100, ed eventualmente oltre, mano a mano che le riscossioni si avvicinano, raggiungono, ed eventualmente superano, la consistenza iniziale dei residui.	8,46	16,37
n. 7/a - Smaltimento residui passivi di parte corrente - Rapporto tra i pagamenti e le cancellazioni, da una parte, ed i residui iniziali e quelli aggiunti, dall'altra. Il risultato moltiplicato per 100 - Varia da zero, smaltimento nullo, a 100, ed eventualmente oltre, mano a mano che i pagamenti si avvicinano, raggiungono, od eventualmente superano, la consistenza iniziale dei residui.	64,60	66,65
n. 7/b - Smaltimento residui passivi di conto capitale - Rapporto tra i pagamenti e le cancellazioni, da una parte, ed i residui iniziali e quelli aggiunti, dall'altra. Il risultato moltiplicato per 100 - Varia da zero, smaltimento nullo, a 100, ed eventualmente oltre, mano a mano che i pagamenti si avvicinano, raggiungono, od eventualmente superano, la consistenza iniziale dei residui.	18,01	23,82
n. 8/a - Indice (o percentuale) della capacità di spesa - Rapporto tra il totale dei pagamenti (in conto competenza ed in conto residui) dell'anno ed il totale della massa spendibile (impegni sulla competenza + residui iniziali) - Il risultato moltiplicato per 100 - Varia da zero, nessuna spesa, a 100 (ed eccezionalmente oltre), utilizzazione totale delle autorizzazioni di spesa.	36,58	46,09
n. 8/b- Indice (o percentuale) di accumulo dei residui passivi - Rapporto tra il totale dei residui passivi a fine anno ed il totale della massa spendibile (impegni sulla competenza + residui iniziali) - Il risultato moltiplicato per 100 - Varia da zero, nessun accumulo, a 100 (ed eccezionalmente oltre), totale riporto dei residui all'anno successivo.	63,42	46,82

ENTE AUTONOMO PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO,
LAZIO E MOLISE

BILANCIO D'ESERCIZIO 1998

RELAZIONE AMMINISTRATIVA

BILANCIO CONSUNTIVO 1998

L'esercizio 1998, con la diminuzione del *Contributo Statale Ordinario*, ripropone interrogativi prospettici di estremo rilievo per quanto concerne l'equilibrio economico-finanziario dell'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo. Dubbi ed incertezze sulla durevolezza dell'equilibrio economico-finanziario dell'Ente Parco derivano dalla disponibilità prospettica di **risorse finanziarie** congrue al raggiungimento, in condizioni di efficacia analoghe a quelle degli esercizi precedenti, delle finalità istituzionali.

La disponibilità prospettica di risorse finanziarie idonee al raggiungimento delle finalità istituzionali di lungo periodo sembra al momento essere resa incerta dai **criteri di allocazione** adottati dal Ministero dell'Ambiente per l'assegnazione di quella che fisiologicamente costituisce la quota maggioritaria delle risorse finanziarie a disposizione di un Parco Nazionale e, cioè, il **finanziamento pubblico statale ordinario**.

I criteri di allocazione attualmente in vigore, benché basati su un insieme oggettivo e differenziato di parametri, sono inadeguati a stimolare il miglioramento della funzionalità e dell'efficacia organizzativa nei Parchi Nazionali. Tali criteri non sono, infatti, capaci di garantire la durevolezza dell'equilibrio economico-finanziario di un Ente Parco che adotti strategie di gestione continuamente orientate al miglioramento della funzionalità organizzativa, attraverso investimenti strutturali crescenti ed il mantenimento di un livello di attività molto elevato sotto tutti i profili istituzionali.

Affinché la distribuzione quantitativa del finanziamento ordinario possa garantire il continuo miglioramento dell'efficacia di gestione degli Enti Parco e, con essi, del sistema Parchi Nazionali nel complesso è, pertanto, avvertita la necessità di inserire parametri aggiuntivi per il calcolo del finanziamento pubblico ordinario da assegnare ai singoli Enti Parco quali il livello di costi associati al mantenimento in funzione delle strutture esistenti, il numero dei Centri di Visita, il numero di Uffici di Zona, il costo delle attività programmate più rilevanti e - anzitutto - i risultati di gestione conseguiti.

COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE

Daniele FAZI
RESPONSABILE
SERVIZIO CONTABILITÀ

Il finanziamento pubblico ordinario prospettico di cui è assegnatario il Parco Nazionale d'Abruzzo risulta insufficiente non solo alla copertura delle cosiddette "spese di sviluppo", ma anche alle cosiddette "spese ineliminabili", e, cioè, quelle spese associate al personale e quelle finalizzate a garantire il funzionamento di un numero di strutture attive crescente di anno in anno.

Per il 1998 alla diminuzione del *Contributo Statale Ordinario* si è aggiunto, come per gli esercizi precedenti, un ulteriore fattore destabilizzante nell'ambito dell'equilibrio finanziario dell'Ente: il tardivo accreditamento del *Contributo Statale Ordinario*. In particolare modo il Saldo del *Contributo Statale Ordinario* di Lire 4.780.586.914= è stato accreditato solo in data 7 dicembre 1998. Tale circostanza ha costretto l'Ente Parco a ricorrere all'Anticipazione dell'Istituto Cassiere nel periodo intercorrente dal 19 ottobre alla data dell'accREDITAMENTO del Saldo del Contributo suddetto. Occorre, al riguardo, evidenziare come tali condizioni abbiano influito negativamente sull'efficacia delle politiche di spesa, a causa della difficoltà di effettuare una ripartizione temporale delle stesse spese sulla base delle esigenze operative.

L'effetto della diminuzione del *Contributo Statale Ordinario* sull'equilibrio di bilancio è testimoniato dalla modifica avvenuta in uno dei più importanti indici del bilancio medesimo e cioè la quota dei *Trasferimenti Correnti dello Stato* assorbita dagli *Oneri per il Personale*, che è aumentata da un valore di poco inferiore ad 1/2 ad uno di poco superiore ai 3/5 (si veda, al riguardo, la Figura n. 1 allegata).

Qui di seguito si riporta la descrizione degli andamenti di Bilancio nelle principali Categorie di Entrata e di Uscita.

ENTRATE

Le Entrate di competenza accertate nel corso dell'esercizio 1998 ammontano a Lire 20.295.705.765=.

Per quanto riguarda le ENTRATE CORRENTI la diminuzione del *Contributo Statale Ordinario* rispetto all'esercizio precedente è risultata di circa il 10% per un totale di 920 milioni di Lire (si veda, al riguardo, la Figura n. 2 allegata). L'ammontare risultante - di 8.580 milioni di Lire - è inferiore rispetto alla Quota di Fabbisogno Finanziario che l'Ente Parco non può coprire attraverso l'autofinanziamento.