

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XV
n. 66

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

AL PARLAMENTO

sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo
in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259

ENTE PARCO NAZIONALE GRAN PARADISO

(Esercizi 1985, 1986, 1987, 1988,
1989, 1990, 1991, 1992 e 1993)

Comunicata alla Presidenza il 29 agosto 1995

N. B. — La documentazione contabile è contenuta nei volumi allegati.

12-CDC-ENT-0066-0

INDICE

Determinazione della Corte dei conti n. 44/95 del 18 luglio 1995	Pag.	7
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla ge- stione finanziaria dell'Ente Parco nazionale Gran Pa- radiso, per gli esercizi dal 1985 al 1993	»	11

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 44/95.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 18 luglio 1995;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica del 20 giugno 1966 con il quale l'Ente Parco Nazionale Gran Paradiso è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Francesco Battini 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 dell'Ente per gli esercizi 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993;

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;

PER QUESTI MOTIVI

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 gli esercizi 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
F.to: Battini

IL PRESIDENTE
F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 27 luglio 1995.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Galeazzo Pazienza)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE PARCO NAZIONALE DEL
GRAN PARADISO, PER GLI ESERCIZI 1985, 1986, 1987, 1988, 1989,
1990, 1991, 1992 e 1993**

SOMMARIO

1 - Premessa e notazioni introduttive	Pag.	13
2 - La legge n. 394 del 1991	"	18
3 - Profili organizzativi	"	20
4 - Attività istituzionale e aspetti attinenti all'ordinamento contabile ed alla vigilanza	"	27
5 - Gestione finanziaria (Dati di competenza)	"	31
6 - Dati di Cassa e situazione amministrativa	"	38
7 - Conto economico e gestione del patrimonio	"	41
8 - Considerazioni conclusive	"	44

1. — PREMESSA E NOTAZIONI INTRODUTTIVE.

1.1. La Corte ha riferito a fine 1985 (Atti IX legislatura, Doc. XV, n. 102) sulla gestione dell'Ente Parco Nazionale Gran Paradiso negli esercizi dal 1978 al 1984. La presente relazione si estende a nove esercizi finanziari (dal 1985 al 1993), e per tale arco di tempo si propone di offrire sintetiche valutazioni in ordine ai risultati gestori, sulla base dei dati emergenti dai rendiconti dell'ente e di prospettazioni riassuntive appositamente approntate. Alla relazione medesima sono in ogni caso allegati, come d'uso, i bilanci e rendiconti di ciascuno esercizio, corredati delle relazioni illustrative.

Si ricorda che l'ente, già soggetto alla vigilanza del Ministero dell'agricoltura e foreste ed oggi vigilato dal Ministero dell'ambiente, è dalla Corte controllato, con le modalità di cui agli articoli 2, 5 e 6 della legge n. 259 del 1958, richiamata ed integrata dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, in forza del decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1966. Gli adempimenti a cui l'ente e l'Amministrazione vigilante sono tenuti onde facilitare l'esercizio del controllo sono stati precisati con determinazione della Sezione n. 672 del 15 novembre 1966.

1.2. Nel corso del periodo interessato dalla relazione, il panorama normativo entro il quale l'ente opera ha subito variazioni di grande rilievo, soprattutto determinate dalla istituzione del Ministero dell'ambiente (legge 8 luglio 1986, n. 349) e dal varo, dopo lunga gestazione (la legge avrebbe dovuto essere emanata entro il 1979, secondo l'articolo 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977), della legge quadro sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394).

Con la prima legge (articolo 5, comma 2), le competenze esercitate dal Ministero dell'agricoltura e foreste in materia di parchi nazionali sono state trasferite al dicastero di nuova istituzione, al quale è stato in particolare attribuito il compito (comma 3 dello stesso articolo 5) di impartire agli enti parco, verificandone, poi, l'osservanza, le direttive necessarie al raggiungimento degli obiettivi scientifici, educativi e di protezione naturalistica.

L'articolo 10 del regolamento per l'organizzazione del Ministero, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1987, ha poi attribuito al « Servizio per la conservazione della natura » il compito di emanare le direttive suddette e di definire criteri omogenei per la gestione degli enti parco.

La legge n. 394 del 1991, in ordine alla quale talune considerazioni di carattere generale saranno espresse nel paragrafo 2, ha, da parte sua, disegnato una organizzazione tipo degli enti parco di nuova istituzione, particolarmente sottolineando il ruolo delle comunità residenti e degli strumenti di programmazione, ed ha previsto (articolo 35) che la disciplina dell'ente Parco Gran Paradiso venga a tali principi adeguata, fatti salvi i rapporti di lavoro e previe intese con le regioni Val d'Aosta e Piemonte, tenendo conto delle attuali esigenze, specie in materia di funzionalità delle sedi e di sorveglianza.

Ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1994, n. 10, all'adeguamento può provvedersi con decreto ministeriale, anziché con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previsto dall'articolo 35 citato, fatta salva, (come chiarito dalla Corte costituzionale con sentenza del 6-15 luglio 1954) l'esigenza dell'intesa con le regioni.

1.3. A distanza di quattro anni dall'entrata in vigore della legge-quadro n. 394, il previsto decreto di adeguamento non risulta peraltro adottato. Tale ritardo è tanto più censurabile in quanto ha comportato, fin dal marzo 1994, il commissariamento dell'ente, stante l'impossibilità di procedere alla nomina dei nuovi organi di amministrazione. Commissario straordinario dell'ente è stato nominato l'ex Presidente.

In risposta ad interrogazione parlamentare, il Ministro pro-tempore dell'ambiente ha in data 19 settembre 1994 imputato il ritardo « al mancato raggiungimento dell'intesa fra le due regioni, per motivi che sfuggono alla conoscenza di questo Ministero » (Atto Camera XII legislatura, allegato B ai resoconti).

Risulta che, successivamente, su uno schema elaborato a livello regionale, un parere parzialmente negativo è stato espresso dalla Consulta tecnica per le aree naturali protette. Uno schema redatto dal Ministero è stato proposto alle due regioni nel febbraio 1995.

Una comunicazione del 12 dicembre 1994, resa dal commissario straordinario alla Commissione VIII della Camera dei Deputati, in occasione di una audizione sui problemi applicativi della legge n. 394 (seduta del 13 dicembre 1994), sottolinea come il ritardo impedisca l'attivazione di processi essenziali per la vita e lo sviluppo del parco, quali la elaborazione del piano del parco e del piano pluriennale economico e sociale.

1.4. I circa 72.000 ettari del parco sono ripartiti tra territorio della regione Valle d'Aosta (in misura di poco prevalente) e quello della regione Piemonte. Ambedue le regioni partecipano alla vigilanza sull'ente (anche attraverso la nomina di componenti degli organi di amministrazione e revisione) ed ambedue con l'ente stesso e con lo Stato sono chiamate a cooperare per essenziali aspetti legati alla salvaguardia naturalistica.

Il complesso intrecciarsi, in materia, delle diverse competenze è minuziosamente descritto dalla sentenza n. 1029 del 1988 della Corte costituzionale, la quale fornisce anche, indirettamente, un quadro delle difficoltà di coordinamento, soltanto superabili con una riconoscibile lealtà di cooperazione. Non stupisce, pertanto, che problemi di coordinamento siano, come già adombrato, alla base della mancata emanazione del decreto di adeguamento di cui all'articolo 35 della legge 394, come modificato dall'articolo 4 della legge n. 10 del 1994.

Problemi analoghi sono in passato emersi, d'altronde, e sono stati segnalati dalla precedente relazione della Corte, anche e soprattutto in relazione alla mancata emanazione del regolamento del parco, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 871 del 1947; alla già rilevata assenza di un piano del parco, ed alla conseguente impossibilità di graduare per zone il tipo e l'intensità della tutela ambientale; alla mancata perimetrazione e palinatura del territorio, infine, che oltretutto costituisce la principale causa di contenzioso in materia di edilizia, sia per specifiche controversie in ordine alla estensione del parco (la Corte costituzionale, con sentenza n. 344 del 1987, ha peraltro stabilito, ponendo fine a reiterate contestazioni, che i confini del parco sono quelli indicati nella carta allegata al Regio decreto n. 1867 del 1923), sia per l'insistenza di numerosi edifici nella cosiddetta « terra di nessuno », lungo confini tuttora individuati con soverchia approssimazione topografica.

A tali gravi lacune, sottolineate tutte dalle precedenti relazioni della Corte, non si è ovviato durante il periodo sul quale ora si riferisce.

In particolare, la soluzione del problema legato alla tabellazione dei confini — operazione a suo tempo iniziata ma tuttora sospesa per motivi di sicurezza ed ordine pubblico, a fronte di reazioni delittuose poste in essere nel 1985 da parte di contro interessati — può ritenersi oggi rinviata, di fatto, alla approvazione del piano del parco, secondo quanto previsto dalla citata legge-quadro n. 394 del 1991.

Di qui anche, presumibilmente, le difficoltà dell'intesa interregionale, difficoltà il cui ulteriore, eventuale protrarsi darebbe ragione a chi scorge ostruzionistici collegamenti con proposte volte a scindere l'unità naturalistica del parco, riaffermata dalla legge quadro, oltre che da sentenze della Corte costituzionale, ed a creare due separate entità regionali.

Vale la pena di ricordare, al riguardo, che recenti prospettive, nate nell'ambito di una Convenzione europea sottoscritta nel 1991 per la salvaguardia delle Alpi, contemplan invece la creazione di un Parco europeo per le Alpi, con aggregazione dei complessi territoriali del Gran Paradiso, del Monte Bianco, della Vanoise francese, in coerenza anche a quanto previsto dall'articolo 34, comma 9, della legge n. 394.

1.5. Con legge 17 aprile 1989, n. 139, è stato concesso all'ente un contributo annuo di funzionamento pari a 5 miliardi. La legge stessa, le cui importanti implicazioni sulla programmazione finanziaria dell'ente saranno poi esaminate, ha anche assoggettato i bilanci e rendiconti dell'ente, redatti a norma del decreto del Presidente della Re-

pubblica n. 696 del 1979, alla approvazione del Ministero vigilante di concerto con quello del tesoro.

Nel periodo di riferimento è stata inoltre emanata la legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio.

L'ente è stato poi interessato dalle disposizioni, di carattere generale, relative al rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici, come anche da quelle inerenti alla istituzione della tesoreria unica.

È opportuno rilevare, infine, che nel 1993 (decreto legislativo n. 29, del 3 febbraio, e successive correzioni; legge 24 dicembre 1993, n. 537), modifiche normative di grande rilevanza hanno riguardato le regole di organizzazione e di gestione delle risorse e del personale di tutte le pubbliche amministrazioni. Sulla attuazione, presso l'ente, di tale complessiva riforma si fa tuttavia riserva di riferire nella prossima relazione, a fronte di situazioni di ritardo che possono ritenersi diffuse nell'intero settore pubblico (ai più importanti adempimenti attuativi poteva provvedersi soltanto nel 1994), e che, per l'ente parco, trovano altresì giustificazione nel mancato adeguamento ai principi della legge n. 394.

1.6. Nel 1985 e 1986, in fase di prima applicazione della normativa sulla tesoreria unica, i rendiconti finanziari dell'ente hanno erroneamente esposto prelevamenti e versamenti dalla ed in tesoreria, a pareggio nel 1986 (4.842 milioni in entrata e uscita), ma con forte sbilancio nell'esercizio precedente (3.376 milioni prelevati, 7.932 versati).

A fronte di trasferimenti pubblici erogati soltanto nel 1985 (per un totale di circa 3,7 miliardi, quasi tutti attinenti a contributi in conto capitale, anche se soltanto per 1 miliardo così contabilizzati), entrambi gli esercizi si sono chiusi, pur nell'assenza, o quasi, di spese di investimento, con un notevole disavanzo (3.940 e 3.224 milioni, rispettivamente). A ciò si è ovviato, nel successivo biennio, grazie alla concessione, da parte dell'allora vigilante Ministero dell'agricoltura e foreste, di massicci trasferimenti in conto capitale, a valere sul piano agricolo nazionale (8.000 e 7.500 milioni), tali da consentire un buon livello di spese di investimento e garantire, ciononostante, avanzi finanziari (1.971 milioni nel 1987 e 1.423 milioni nel 1988).

Per le descritte evenienze, le entrate complessive dell'ente, al netto delle partite di giro, hanno oscillato, nel quadriennio anteriore al 1989, tra i 5,4 miliardi del 1986, peraltro provenienti per oltre 4,8 miliardi da prelevamenti di tesoreria, e i quasi 10 miliardi dell'anno successivo, quasi per intero attinenti a trasferimenti in conto capitale.

A tale diversificata rappresentazione contabile, che denuncia una situazione di evidente incertezza circa la provenienza e la quantificazione delle entrate dell'ente, con conseguenti difficoltà di programmazione finanziaria, si è sostituita, dal 1989 in poi, la tendenza delle entrate ad assestarsi (con l'eccezione del 1993) su livelli di poco superiori a quelli del contributo statale di funzionamento, da quell'anno quantificato in 5 miliardi dalla ricordata legge n. 139 del 1989, ed al quale si aggiungono, con continuità, 96 milioni annui di altre contribuzioni pubbliche (48 milioni da parte della regione Val d'Aosta e 48 da parte della provincia di Torino).

1.7. La scelta di stabilizzare il contributo ha indubbiamente fornito una base certa alla programmazione finanziaria dell'ente (si confrontino, al riguardo, le osservazioni della Corte nella precedente relazione), ed ha posto altresì freno alla precedente anomalia, ripetutamente segnalata dalle varie istanze di controllo, di contributi in conto capitale utilizzati in gran parte per l'ordinario mantenimento.

Ma va anche detto che le spese correnti dell'ente, pari già a 4,5 miliardi nel 1989, si sono progressivamente accresciute sino ai 6,2 miliardi del 1992 e 1993, pur in una situazione di lamentata carenza di personale, soprattutto nel settore della sorveglianza. E che, pertanto, il livello delle entrate dell'ente, tale neppure da coprire gli oneri di mantenimento, comporta o una sostanziale rinuncia, come nel 1990, alle spese di investimento, ovvero la creazione di forti disavanzi finanziari (3,4 miliardi nel 1989; 2,3 ed 1,9 miliardi nel 1991 e 1992).

La gestione dell'ente, tende, in altre parole, a sacrificare alle necessità della spesa corrente gli investimenti, che più direttamente dovrebbero peraltro esprimere la parte di attività istituzionale non legata alla conservazione del patrimonio naturale, ma al suo sviluppo e valorizzazione.

Se in tal senso tra l'altro depongono ricorrenti segnalazioni rinvenibili nelle relazioni ai bilanci preventivi, ancor più convincente è il fatto che gran parte degli impegni di conto capitale del triennio 1987-1989 ha poi dato luogo ad eliminazione di residui (per quasi 5 miliardi) nel successivo triennio.

Appare in primo luogo necessaria, in tale contesto, l'attivazione da parte del Governo dei finanziamenti connessi al programma triennale di tutela ambientale, in ordine ai quali l'ente attesta di aver tempestivamente inoltrato al Ministero vigilante le schede identificative degli investimenti proposti.

Nel 1993, frattanto, l'ente ha fruito di contribuzioni straordinarie (1550 milioni); e nel 1994 è stata all'ente annunciata, da parte del Ministero vigilante, la concessione di contributi integrativi, ai sensi dell'articolo 35 della ripetuta legge n. 394, per 1 miliardo in conto 1991 e per 1,4 miliardi in conto 1994.

1.8. Dall'analisi della spesa corrente nel biennio 1992-1993 non sembrano d'altra parte emergere margini di apprezzabile comprimibilità. Le spese di personale, in particolare, che costituiscono circa due terzi del totale, sono leggermente diminuite, nel 1993, in relazione soprattutto alla situazione di scopertura degli organici. Apparentemente riducibili, in tale ambito, sono soltanto le spese per compensi di lavoro straordinario, non erogate nel 1992 e pari a 480 milioni l'anno successivo, pur costituendo esse un probabile riflesso delle lamentate carenze di organico.

Ad un immutato livello di poco superiore agli 800 milioni di lire annue, le spese per acquisto di beni e servizi incidono sul totale degli oneri correnti in misura assai limitata (sotto il 13 per cento), così da rendere ininfluenti gli eventuali « tagli » a voci tradizionalmente comprimibili; gli incarichi speciali, ad esempio, intorno ai cento milioni annui, le spese postali e telegrafiche, pari a circa 45 milioni.

Una incidenza equivalente è esercitata, sulla spesa corrente, dagli oneri della categoria V (777 milioni nel 1992, 984 nel 1993), soprattutto attinenti al funzionamento del museo, nonché alle spese di ricerca scientifica e per la cattura di fauna. Essi anche possono considerarsi difficilmente aggredibili da scelte di contenimento, al pari della residua spesa corrente inerente al funzionamento degli organi (27 milioni annui) ed agli oneri tributari. Di limitato importo, in valori assoluti, è poi la spesa, teoricamente comprimibile, inerente a costi indiretti del personale (vestiario, interventi assistenziali, eccetera). Il livello raggiunto dalla spesa corrente nell'ultimo biennio (6243 milioni nel 1993, 6128 nel 1992) può conclusivamente ed in linea di massima ritenersi fisiologico, così come accettabile ne è l'evoluzione prevista per il 1994 e 1995 (6429 previsti in tale ultimo esercizio, dopo il forte incremento previsto per il 1994, con oneri per 7568 milioni). Ne discende, che l'unica parziale alternativa all'adeguamento del contributo statale, (da sette anni fermo, d'altronde, alla cifra di 5 miliardi) è costituita da un incremento delle entrate proprie, oggi di poco superiori ai duecento milioni annui, anche ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 394 del 1991.

Sulla necessità di un adeguamento del contributo ordinario e di una regolarizzazione di quelli integrativi insistono anche le relazioni di presentazione dei preventivi dell'ente Parco nazionale d'Abruzzo, ente con bilancio di dimensioni comparabili a quelle del bilancio dell'ente Gran Paradiso e con contributo statale analogamente fissato in 5 miliardi annui dalla legge n. 139 del 1989.

2. — LA LEGGE QUADRO (n. 394 del 1991) E GLI ENTI PARCO.

2.1. Si è prima fatto cenno della legge quadro sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394), ai principi della quale avrebbe dovuto tempestivamente adeguarsi la disciplina dell'Ente parco Gran Paradiso.

La legge quadro ha istituito organi centrali di programmazione e consulenza in materia di aree protette, prescrivendo l'adozione di una carta della natura e di un programma triennale, aggiornato annualmente, sulla cui attuazione vigila il Ministero dell'ambiente. Definite, in via generale, le finalità dello specifico regime di tutela e gestione delle aree naturali protette, la legge ha nell'ambito di queste ultime individuato i parchi nazionali, definendoli aree per le quali l'intervento di conservazione dello Stato è richiesto a tutela delle generazioni presenti e future.

L'articolo 8, in particolare, prevede che alla definitiva istituzione e delimitazione dei parchi nazionali si provveda con decreto del Presidente della Repubblica, sentita la Regione interessata (o d'intesa con quest'ultima, ove sia essa ad autonomia speciale), e che alla istituzione di enti parco si provveda invece, di massima, sulla base di apposito provvedimento legislativo.

È stata peraltro fatta salva la possibilità di istituire in via amministrativa sia gli enti di gestione dei parchi direttamente istituiti dall'articolo 34, commi 1 e 2 della legge (Cilento e Vallo di Diano, Gargano,

Gran Sasso e Monti della Laga, Maiella, Val Grande, Vesuvio, oltre ai parchi condizionatamente contemplati dal comma 2 dello stesso articolo), sia gli enti deputati alla gestione dei parchi a suo tempo previsti dalle leggi n. 67 del 1988 e 305 del 1989 (Pollino; Dolomiti Bellunesi; Monti Sibillini; Falterona, Campigna e Foreste Casentinesi; Arcipelago toscano; Aspromonte, nonché, Delta del Po, in predicato, peraltro, d'essere parco interregionale, e, subordinatamente all'intesa con la regione Sardegna, Golfo di Orosei, Gennargentu e Isola Asinara). A tali enti si aggiungeva quello per il Parco nazionale dello Stelvio, ai sensi dell'articolo 35, comma 1, della legge quadro.

2.2. In attuazione delle citate disposizioni, risultano istituiti in via amministrativa gli enti per la gestione di sei parchi nazionali, (Dolomiti Bellunesi; Foreste Casentinesi; Monti Sibillini; Pollino; Val Grande; Aspromonte) ed è stato altresì istituito il Consorzio nazionale dello Stelvio. Di imminente pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale* sono inoltre i provvedimenti istitutivi di altri cinque enti.

A richiesta della Corte, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha di recente provveduto ad emanare i decreti di assoggettamento dei primi cinque enti al controllo della Corte stessa, posto che l'articolo 9, comma 13, della legge quadro rende agli enti parco applicabili le disposizioni della legge n. 70 del 20 marzo 1975, intendendo gli enti stessi inseriti nella tabella IV allegata alla legge medesima.

2.3. La legge quadro stabilisce la personalità di diritto pubblico degli enti parco e ne individua gli organi, tra questi ultimi comprendendo, accanto al Presidente, al Consiglio direttivo, con eventuale Giunta esecutiva, ed al Collegio dei revisori, la Comunità del Parco, composta dai vertici delle regioni ed enti locali territoriali interessati alla gestione dell'area.

Alla Comunità del Parco, oltre a funzioni consultive (sul regolamento e sul piano del Parco), compete in particolare deliberare un piano pluriennale economico-sociale, soggetto a parere del Consiglio direttivo e ad approvazione della regione, per la promozione delle attività compatibili con le finalità del Parco.

Il Consiglio direttivo è chiamato invece a deliberare su tutte le questioni generali, tra le quali, oltre al bilancio ed allo statuto, particolare importanza rivestono il regolamento ed il piano del Parco; il primo con il fine precipuo di disciplinare, con effetti vincolanti per i comuni interessati, le attività consentite nel perimetro del parco, il secondo per la disciplina delle attività di tutela, anche attraverso l'individuazione di zone di differenziato grado di protezione.

Con specifico riferimento a questioni emerse nella gestione dell'ente parco Gran Paradiso, delle quali si tratterà nei successivi paragrafi, può infine ricordarsi che la legge (articolo 9, comma 11) prevede che il direttore di ogni ente parco sia nominato dal Ministro dell'ambiente, per concorso, previa istituzione di un ruolo speciale a livello di dirigente superiore, ovvero con contratto privatistico, con soggetti iscritti ad un elenco, parimenti da istituirsi a cura del Ministero dell'ambiente.

In sede di prima applicazione della legge, ma per non più di due anni, era prevista la facoltà di stipulare analogo contratto con esperti non iscritti nell'elenco. Quest'ultimo, tuttavia, seppur deliberato dall'amministrazione e notificato ai richiedenti, non risulta a tutt'oggi pubblicato.

3. — PROFILI ORGANIZZATIVI.

3.1. In attesa di essere adeguato alla disciplina della legge quadro, l'ordinamento interno dell'ente è tuttora disciplinato dalle disposizioni del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 5 agosto 1947, n. 871, ratificato con legge 17 aprile 1956, n. 561. Tale decreto, che stabilisce altresì i compiti fondamentali dell'ente, nato con il Regio decreto-legge 3 dicembre 1922, n. 1584, convertito in legge 17 aprile 1925, n. 479, definisce organi dell'ente il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Comitato esecutivo e il Collegio dei revisori.

Ricordato, ancora, che l'ente è in atto commissariato, va rilevato che norme ordinamentali di dettaglio sono state dettate dal « regolamento interno del consiglio di amministrazione e del comitato esecutivo, e delle attribuzioni e competenze del consiglio, comitato e del Presidente », approvato dal Consiglio di amministrazione nel 1952 e modificato nel 1981.

In una visione di sintesi, giustificata dalla transitorietà dell'attuale organizzazione, può sottolinearsi la pletorica composizione del Consiglio di amministrazione (diciannove membri), tale da rendere talora difficoltoso, secondo indicazioni del collegio dei revisori, il raggiungimento del numero legale, fissato inopportuno nei due terzi di componenti, e la ridotta collegialità, per contro, del Comitato esecutivo, composto soltanto dal Presidente, dal Vice presidente e dal Segretario del Consiglio di amministrazione. Al Comitato stesso, d'altra parte, competono non significative attribuzioni, dal momento che l'ordinaria gestione, oltre che la straordinaria, resta riservata al Consiglio di amministrazione, e che poteri gestori rilevanti sono affidati al Presidente.

Come avvertito nella precedente relazione della Corte, l'ordinamento vigente prevede la gratuità delle funzioni di Presidente dell'ente e di membro del Consiglio di amministrazione o Comitato esecutivo. Agli interessati è corrisposto un gettone di presenza per la partecipazione alle sedute consiliari; la spesa complessiva dell'ente per il funzionamento degli organi, comprensiva anche dei compensi e gettoni di presenza spettanti ai cinque membri del Collegio dei revisori, ha oscillato da un massimo di 43 milioni raggiunto nel 1985, ad un minimo di 26 milioni nel 1989 (27 milioni nel 1993).

3.2. Solo recentemente è pervenuta a conclusione una lunga e complessa vicenda relativa alla nomina del direttore generale (direttore-sovrintendente, come specificato dall'ordinamento dell'ente), carica non coperta per un lungo periodo (nel corso del quale l'ente si è avvalso di un Vice direttore), dopo che, dal 1979, con comportamento censurato dalla Corte, gli organi di amministrazione avevano privato

di tale qualifica il dipendente che l'aveva conseguita nel 1970 a seguito di concorso pubblico.

L'ente, in particolare, dopo aver affidato nel marzo 1990 ad una commissione la definizione del profilo e dei compiti del direttore generale, nonché dei criteri di assunzione, ha avviato nel luglio 1991 una procedura di assunzione mediante avviso pubblicato a mezzo stampa, dopo che l'organo di controllo interno aveva censurato la proposta di affidare ad una ditta specializzata l'incarico della ricerca.

Sulla base di una graduale selezione delle 478 domande presentate, l'ente è pervenuto ad una graduatoria di otto elementi scrutinati, tramite colloquio, da apposita Commissione esaminatrice. La delibera di nomina, emanata nel giugno 1992 previo parere *pro-veritate* ottenuto da uno studio legale (era entrata frattanto in vigore la legge n. 394 che, all'articolo 9, comma 11, riserva al Ministro dell'ambiente la nomina dei direttori di parco, previa istituzione di un apposito ruolo), ha conseguito l'approvazione dell'amministrazione vigilante, secondo una ulteriore delibera adottata dal Consiglio di amministrazione dell'ente l'11 novembre 1992, per decorso dei termini di cui all'articolo 29 della legge n. 70 del 1975.

A seguito, peraltro, dell'entrata in vigore del divieto di cumulo tra redditi di lavoro dipendente e pensione di anzianità (legge n. 537 del 1993), il direttore così nominato, che di una pensione per l'appunto fruiva nella sua qualità di ex dipendente di ente regionale, rassegnava le proprie dimissioni, accolte con deliberazione d'urgenza del Presidente dell'ente datata 3 gennaio 1994.

L'ente si assicurava, allora, che il Ministero vigilante non fosse in grado di procedere alla nomina del direttore, nelle more della emanazione del decreto di adeguamento alla disciplina della legge quadro, e, con deliberazione del Commissario straordinario in data 13 maggio 1994, affidava al cessato direttore un incarico quinquennale di collaborazione coordinata e continuativa, avente come oggetto l'assolvimento di compiti equivalenti a quelli propri del direttore generale dell'ente.

Il relativo contratto, che prevede un corrispettivo annuo di 60 milioni, oltre a rimborso delle spese di viaggio ed a polizza assicurativa, ha cura di sottrarre l'interessato ad obblighi di orario, di affermarne l'autonomia, di non attribuire allo stesso, almeno espressamente, compiti che ne presuppongano la preposizione o l'inserimento nella struttura gerarchica ed ordinamentale dell'ente. Dal punto di vista funzionale, inoltre, ha rilievo il fatto che l'ente è per ora privo di personale dirigenziale ed estremamente carente di quadri direttivi, ciò che diminuisce la probabilità di attriti tra l'incaricato ed il personale in pianta organica.

Alle riportate circostanze e considerazioni possono aggiungersi quella del *minor costo* della soluzione adottata ed il suo porsi come misura eccezionale, motivata dalla ritardata attuazione della legge n. 394 del 1991, per quanto attiene alle istituzioni del ruolo e dell'elenco statale dei direttori di parco, nonché dalla mancata emanazione del ripetuto decreto di adeguamento della disciplina del Parco.

La Corte sottolinea, peraltro, l'esigenza che tale eccezionale situazione abbia il carattere della temporaneità e che, al di là della durata

quinquennale del contratto, ad essa l'ente ovvii non appena se ne verifichino le condizioni.

Dopo aver preso atto, in data 28 luglio 1994, del conferimento dell'incarico, il Ministro vigilante, in risposta a già citata interrogazione parlamentare, ha d'altra parte auspicato, in data 19 settembre 1994, che « nell'interesse e per la normale gestione del parco si possa prendere atto positivamente della soluzione del problema, che va considerata comunque temporanea ».

3.3. Dal 1992, la pianta organica del personale dell'ente è articolata in 85 posti (erano 81 precedentemente), dei quali uno di qualifica dirigenziale (posto scoperto dal 1991), uno, coperto, di decimo livello, e soltanto 3, tutti scoperti, di VII livello. La maggioranza dei posti di organico si addensa (52 posti) nella V qualifica funzionale, che ricomprende la maggior parte degli addetti al servizio di sorveglianza.

Rispetto alla dotazione, il personale in servizio è risultato nel 1993 di 71 unità, ulteriormente ridottesi negli anni successivi, dopo aver stazionato sulle 77 unità nel triennio 1989-1991 (cfr. tabella n. 1, nella quale la estrapolazione degli anni 1986 e 1987 è dovuta ad una diversa elaborazione del personale adottata in quegli anni).

Ben 58 delle 71 unità appartenevano alla V qualifica, contribuendo a sottolineare l'esiguità dei cosiddetti quadri. Ad essa l'ente sostanzialmente ovvia attraverso il conferimento di incarichi di consulenza giuridica, oltre che in materia di urbanistica.

La progressiva riduzione del personale in servizio fa sì che la evoluzione dei costi medi, pur ridotti dal basso numero di elevate qualifiche, sia più significativa di quella dei costi assoluti. A livello di oneri contabilizzati nella categoria II, in particolare, il costo medio (tabella n. 2) si è accresciuto in sei anni di quasi il 50 per cento, passando dai 40,3 milioni di spesa pro-capite del 1987 ai 59,1 milioni del 1993, laddove i costi assoluti, addirittura stazionari nel triennio 1991-1993, sono nello stesso periodo passati da 3059 a 4198 miliardi, accrescendosi di poco più che un terzo.

In ambedue i conteggi, il dato più elevato corrisponde al 1991, esercizio nel quale sono stati impegnati forti arretrati sul nuovo trattamento contrattuale, oltre ad oneri previdenziali superiori al miliardo.

PARCO NAZIONALE GRAN PARADISO
SITUAZIONE NUMERICA DEL PERSONALE

TABELLA 1

	1°Dirig.	X Liv.	IX Liv.	VIII Liv.	VII Liv.	VI Liv.	V Liv.	IV Liv.	III Liv.	II Liv.	Totale
1985											
Dotaz. org.	2				6	7	7	57		2	81
Posti ricop.	3				6	5	14	41			69
1988											
Dotaz. org.	1	1			11	2	63	1	2		81
Posti ricop.	2	1			10	1	49	6			69
1989											
Dotaz. org.	1	1			11	2	63	1	2		81
Posti ricop.	2	1			10	2	51	1			67
1990											
Dotaz. org.	1	1			11	2	63	1	2		81
Posti ricop.	2	1			10	2	61	1			77
1991											
Dotaz. org.	1	1			11	2	63	1	2		81
Posti ricop.		1			10	2	63	1			77
1992											
Dotaz. org.	1	1		3	10	16	52	2			85
Posti ricop.		1			9	2	60	1			73
1993											
Dotaz. org.	1	1		3	10	16	52	2			85
Posti ricop.		1			9	2	58	1			71

	1986	1987
Ruolo amm.vo		
Direttivo	3	3
Concetto	6	6
Esecutivo		2
Ausiliario ed operario	66	63
Totale	75	74
Non di ruolo		
A tempo determinato	4	2
A tempo indeterminato	2	2
Totale complessivo	81	78

COSTO MEDIO DEL PERSONALE**TABELLA 2**

(in milioni)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Costo Globale	2.527	2.904	3.059	3.168	3.487	3.442	4.911	4.313	4.196
Totale Personale	69	81	76	69	67	77	77	73	71
Costo Medio	36,6	35,9	40,3	45,9	52,0	44,7	63,8	59,1	59,1

3.4. Il territorio del parco è suddiviso in 33 aree di sorveglianza, ripartite tra le 52 unità di personale addetto a tale servizio.

Del suddetto personale, ufficiali e ripetute prese di posizione dell'ente sottolineano l'insufficienza, addebitabile soprattutto al sottodimensionamento della pianta organica.

I dati relativi alla situazione dell'altro ente Parco nazionale (Parco nazionale d'Abruzzo: 17 addetti alla sorveglianza, secondo l'interrogazione parlamentare 3-00519, in Atto Camera, allegato B ai resoconti, seduta del 30 marzo 1995, per una estensione di 44.000 ettari di parco e 80.000 di protezione esterna), autorizzano la Corte, che pur non sopravvaluta la significatività di tali indici, a ritenere non eccezionale la lamentata carenza di personale dell'ente Parco Gran Paradiso. Ma ciò nulla toglie alla sostanza del problema, che è destinato ad accrescersi se le attività di sviluppo, alle quali è anche condizionato ogni eventuale incremento delle entrate, incideranno sensibilmente sul numero dei visitatori.

Si deve aggiungere che l'articolo 21 della più volte citata legge n. 394 del 1991 ha attribuito al Corpo forestale dello Stato i compiti primari di sorveglianza delle aree naturali protette di rilievo internazionale e regionale, prevedendo che a guardie giurate dipendenti dagli enti parco possano essere attribuiti poteri di sorveglianza da esercitare in aggiunta o in concomitanza degli ordinari obblighi di servizio.

Appare ambigua, sotto tale profilo, la soluzione adottata dall'articolo 35 della legge stessa, che obbliga il decreto di adeguamento della disciplina dell'ente parco a far salvi i rapporti di lavoro esistenti ed a valutare specificamente le esigenze connesse alla sorveglianza.

Premesso che, a livello nazionale, il Corpo forestale non è tuttora in grado di assolvere i nuovi compiti descritti, va detto che l'ente ha in più occasioni e varie sedi sottolineato la insostituibilità del proprio ed autonomo ruolo di guardie forestali. La bozza di decreto a suo tempo predisposta, e non pervenuta ad approvazione, prevedeva la conservazione dell'attuale ruolo del personale addetto esclusivamente alla sorveglianza. Nel corso dell'XI legislatura, comunque, era stato al Senato

presentata una proposta parlamentare (n. 754) volta a risolvere legislativamente il problema.

3.5. L'ente ha nel 1988 chiesto l'autorizzazione ad assumere, in deroga ai divieti di carattere generale, 67 unità di personale straordinario e stagionale. Nelle more dell'autorizzazione, mai concessa, risulta essere stata affidata a locali cooperative (deliberazione n. 7, in data 4 luglio 1988, del Consiglio di amministrazione) la gestione di « centri per visitatori » investiti, durante la stagione estiva, di funzioni istituzionali dell'ente: organizzazione ed accompagnamento di comitive, preparazione e distribuzione di materiale informativo, divulgativo e didattico, allestimento ed effettuazione di conferenze, proiezioni, mostre fotografiche itineranti, funzionamento dei centri di informazione.

La citata delibera incrementava di 100 milioni, mediante prelevamento dal fondo di riserva, lo stanziamento del capitolo 5060 (gestione museo, cineteca, eccetera, svolgimento attività divulgativa, turistica, didattica, sociale).

Su tale capitolo, le cui spese costituivano, nel biennio 1985-1986, una parte di quelle gravanti sul capitolo 5010, la spesa impegnata si è accresciuta, dal 1987, secondo la serie seguente:

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Cap. 5060:	90	130	210	324	415	488	542
(+/-)%-	-	+44,4	+61,6	+35,2	+28,1	+17,6	+11,1

3.6. Il prospetto seguente (tabella 3) si riferisce alla spesa totale della categoria II (personale in servizio) espressa in termini di impegni e commisurata alle previsioni iniziali. Non si evidenziano scostamenti di rilievo tra previsioni e consuntivo.

La spesa per stipendi ed assegni fissi ha inciso secondo percentuali sostanzialmente stabili, come emerge dal prospetto seguente, così come stabili sono risultati, nel tempo, i tassi di incremento sia della spesa per compensi di lavoro straordinario, evolutasi progressivamente dai 309 milioni del 1985 ai 480 dell'ultimo anno, sia di quella per oneri previdenziali, raddoppiatasi quasi tra il 1985 (527 milioni) e il 1993 (971 milioni), con punte ancora superiori nel 1991 e 1992.

PARCO NAZIONALE GRAN PARADISO
COSTO DEL PERSONALE IN SERVIZIO

TABELLA 3

	(in milioni)															
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Stipendi ed altri assegni fissi al personale	1.525	1.800	1.850	1.852	2.000	2.045	2.150	2.520	2.511	2.620						
Compensi per il lavoro straordinario	309	400	370	400	500	393	460	480	480	480						
Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'interno	45	40	45	30	40	29	40	33	45	55	45	57	60	55	60	
Indennità e rimborso spese di trasporto per missioni all'estero	-	2	-	2	-	2	-	2	-	2	-	-	2	-	-	2
Indennità e rimborso spese di trasporto per trasferimenti	13	11	-	10	-	10	2	10	-	10	-	10	-	10	-	10
Oneri previdenziali ed assistenziali e carico dell'Ernte	527	530	610	625	625	729	800	800	700	804	670	1.107	1.000	1.029	1.050	971
Altri oneri sociali a carico dell'Ernte (INAIL, ad altre coperture assicurative)	100	100	125	120	114	150	88	150	92	183	100	100	100	185	100	170
Costi per il personale e partecipazione alle spese per corai indetti da Enti, Istituzioni ed Amministrazioni varie	8	10	13	10	9	15	6	15	8	15	6	15	15	13	20	11
Compensazioni varie al personale per cono, ammende e riaccom. danni	-	7	20	7	15	8	-	10	-	10	1	5	1	-	3	-
Indennità di funzione speciale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	2.527	2.700	2.904	3.012	3.059	3.065	3.168	3.527	3.487	3.177	3.442	3.747	4.911	4.173	4.313	4.492

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Cat. II	2527	2904	3059	3168	3487	3443	4911	4313	4198
Stipendi	1525	1780	1880	1882	2165	2045	3150	2549	2511
%	60,3	61,3	61,6	59,4	62,1	59,4	64,1	59,1	59,8

Va detto, al riguardo, che nella spesa per assegni fissi è ricompresa quella per indennità di bilinguismo, spettante, in presenza dei presupposti di legge, ai soli dipendenti in servizio nel territorio della regione autonoma. Ciò non manca di creare tensioni e malcontenti tra il personale, stante l'assoluta identità dei compiti svolti nell'una o nell'altra regione dal personale addetto alla sorveglianza, come di quelli svolti dal personale in servizio presso gli uffici dell'una o l'altra delle due sedi regionali dell'ente.

Tra i costi indiretti di personale non ricompresi nella categoria II, una relativa elevatezza è da riconoscere a quelli per il vestiario, in quasi tutti gli esercizi superiori ai cento milioni, con 180 milioni nel 1992 (circa tre a testa, per gli addetti alla sorveglianza) e 150 nel 1993. Elevata soltanto negli ultimi tre anni (84, 91 e 83 milioni, rispettivamente) è poi la spesa per interventi assistenziali in favore del personale, di norma inferiore ai 10 milioni sino al 1989.

In risposta a richiesta istruttoria della Corte, l'ente ha comunicato in data 16 giugno 1993 che sono in fase di ricontrattazione e revisione le modalità ed i presupposti secondo cui immobili di proprietà o a disposizione dell'ente sono adibiti ad alloggi del personale dipendente. L'ente ha al riguardo specificato di voler disciplinare tale evenienza unicamente attraverso concessione.

4. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE E ASPETTI ATTINENTI ALL'ORDINAMENTO CONTABILE ED ALLA VIGILANZA.

4.1. Le notazioni preliminarmente svolte, in ordine alla struttura delle entrate e delle spese ed alla scarsità di risorse che ha reso all'ente difficoltoso, tranne che in particolari esercizi, fronteggiare spese di investimento, presuppongono una distinzione tra funzioni di tutela passiva del patrimonio naturalistico e iniziative, che forse maggiormente giustificano la creazione di un parco nazionale, di valorizzazione e sviluppo del sistema.

Può dirsi, in tale ottica, che l'espletamento delle funzioni di conservazione e sorveglianza, implicando costi di personale ed altre spese correnti non facilmente variabili, tende ad assumere carattere di continuità ed irrinunciabilità, laddove delle iniziative coinvolgenti spese di investimento si finisce per presumere una natura opzionale.

Ad evitare il rischio di degrado naturalistico insito in tale apparenza, è da ritenersi particolarmente urgente l'adozione del piano del parco, che, in coerenza con quanto già da tempo operato presso l'altro ente parco nazionale, potrà individuare le zone per le quali la riserva

integrale e lo sviluppo sono altrettanto indispensabili che la passiva sorveglianza sulla totalità del territorio protetto.

Profili di attività istituzionale connessi al raggiungimento di obiettivi scientifici ed educativi, affiancati dalla legge n. 394 a quelli di conservazione del patrimonio naturale, saranno trattati a commento della gestione finanziaria di competenza.

4.2. Uno dei più importanti compiti di tutela perseguito attraverso attività di sorveglianza attiene alla prevenzione dell'abusivismo edilizio, nel rispetto delle originarie disposizioni (articoli 10 e 14 del decreto n. 1584 del 1922) che vietano nel parco, se non su speciale permesso, l'esecuzione di tutte le costruzioni (civili, stradali, o di qualsiasi altra specie), ed obbligano tra l'altro il trasgressore, assoggettato ad ammenda, a ripristinare a proprie spese le condizioni del terreno « nel termine che gli sarà imposto dalle autorità giudiziarie ».

Su richiesta istruttoria della Corte, specificamente riferita ad una nota inviata alla Procura della Corte stessa da parte di un ex dipendente dell'ente Parco, quest'ultimo ha fatto presente, in linea generale, di ritenersi impossibilitato a pretendere il ripristino nei numerosi casi in cui alla segnalazione di abusi fatta al giudice penale ha fatto seguito l'assoluzione dei soggetti responsabili o l'applicazione di sopravvenuta amnistia.

Tale conclusione appare alla Corte non condivisibile, dal momento che l'amnistia del reato non sembra tale da impedire, nei casi in cui ciò sia ritenuto dall'ente indispensabile (l'articolo 10, sopra citato, prevede uno speciale permesso a costruire, ed è relativamente frequente l'ipotesi di delibere adottate a sanatoria, su tardiva richiesta di autorizzazione), un'azione in campo civile, come d'altronde dimostra il comportamento tenuto dall'ente stesso in alcune particolari e segnalate ipotesi.

4.3. La legge 17 aprile 1989, n. 139, ha tra l'altro stabilito che i bilanci dell'ente, deliberati ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1979, siano soggetti ad approvazione del Ministro vigilante, di concerto con quello del tesoro.

La Corte, in assenza di specifiche disposizioni nell'ordinamento dell'ente, aveva in precedenza ritenuto che le autorità vigilanti fossero comunque tenute a pronunciarsi sui bilanci, ma non ad approvarli formalmente, ciò che implicitamente negava la necessità di una autorizzazione ministeriale all'esercizio provvisorio del bilancio.

Nell'unito prospetto, relativo ai tempi di deliberazione dei bilanci e rendiconti dell'ente, le date di intervento dell'approvazione ministeriale sono comunque tutte riportate, sulla base di segnalazioni fornite dall'ente.

Emergono dal prospetto stesso forti ritardi di approvazione dei bilanci preventivi, tanto più censurabili in quanto per l'esercizio 1991, il cui bilancio è stato approvato nel febbraio dell'anno stesso, non risulta concessa autorizzazione all'esercizio provvisorio, laddove l'autorizzazione stessa è intervenuta, negli altri casi, in notevole ritardo: il 1 febbraio 1992 per tale esercizio, il 2 marzo e l'11 marzo, rispettivamente, per gli esercizi 1990 e 1993.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Costantemente, pertanto, negli ultimi quattro esercizi, la gestione dell'ente si è svolta, nel periodo iniziale dell'anno, in assenza del necessario supporto giuridico, e tale illegittima evenienza si è riprodotta, nel 1990 e 1992, nell'intervallo temporale tra la scadenza del quarto mese, limite oltre il quale l'autorizzazione alla gestione provvisoria del bilancio non è più valida, e l'intervento dell'approvazione del bilancio.

PARCO NAZIONALE GRAN PARADISO

DATA DI APPROVAZIONE DEL BILANCIO

TABELLA 4

	Consiglio di Amm.ne	Collegio Revisori	M. Agric. e Foreste	Ministero Ambiente
Preventivo '86	4/2/86	19/2/86	20/3/86	
Variazioni '86	31/10/86	13/12/86		
Consuntivo '86	30/9/86	1/7/86		
Preventivo '86	5/12/86	13/12/86	27/3/86	
Variazioni '86	30/9/86	21/10/86		
Consuntivo '86	14/7/87	7/5/87		
Preventivo '87	28/10/86			24/7/87
Variazioni '87	28/10/86; 4/2/87; 10/3/87 10/4/87; 14/7/87; 21/10/87	5/2/87		
Consuntivo '87	4/7/88	30/6/88		
Preventivo '88	15/1/88	11/12/87		9/5/88
Variazioni '88	4/7/88; 23/9/88	22/9/88		
Consuntivo '88	3/7/89	12/6/89		
Preventivo '89	25/11/89	21/12/88		27/5/89
Variazioni '89	27/11/89	11/12/89	17/7/89	23/6/89
Consuntivo '89	13/7/90	23/7/90		
Preventivo '90	23/10/89	22/5/90		28/6/90
Variazioni '90	28/3/90	22/5/90		
Consuntivo '90	8/5/91	28/4/91		
Preventivo '91	25/10/90	2/11/90		6/2/91
Variazioni '91	25/10/90 6-27/5/91	2/11/90		
Consuntivo '91	25/5/92	11/6/92		
Preventivo '92	28/10/91	12/11/91		7/5/92
Variazioni '92	25/2/92	11/6/92		
Consuntivo '92	30/4/93	14/5/93		
Preventivo '93	17/11/92	9/12/92		14/6/93
Variazioni '93	30/4/93; 28/10/93; 13/12/93	14/5/93; 28/11/93; 21/12/93		
Consuntivo '93	25/3/94	29/3/94		

4.4. Dal raffronto tra previsioni, iniziali e definitive, di entrata e spesa e risultati di consuntivo emerge, relativamente all'esercizio 1993, che variazioni previsionali di elevato importo hanno riguardato, nella parte attiva del bilancio, la concessione di contributi in conto capitale da parte del Ministero vigilante, della regione Piemonte, di altri enti, per un totale di 2150 milioni. I corrispondenti aumenti previsionali si sono concentrati, nella spesa, sul capitolo 11050 (ricostruzione, ripristino, trasformazione di immobili e relative progettazioni).

Sul capitolo stesso, gli impegni (tutti tradottisi in residuo) sono assommati a 1800 milioni, con economie di spesa pari a 350 milioni. Ulteriori economie, per 134 milioni, si sono formate nella categoria XII (acquisizione di immobilizzazioni tecniche), ancora a fronte di aumenti previsionali apportati in corso di esercizio.

Nella spesa corrente, del pari, esuberi di previsione hanno precipuamente riguardato capitoli di spesa interessati da aumenti previsionali intervenuti nel corso di esercizio, come per i capitoli 4180 e 4230 della categoria IV (speciali incarichi e spese di trasporto), nonché per il capitolo 5070 della categoria V (segnaletica eccetera), rispettivamente integrati di 80,20 e 90 milioni e con economie, a fine anno, di 63,24, e 115 milioni.

Può pertanto raccomandarsi all'ente una più attenta valutazione delle potenzialità di spesa.

4.5. Costituisce evenienza quasi costante l'aggiornamento in corso di esercizio del bilancio a seguito di una forte rivalutazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, sottostimato in sede di originaria impostazione del bilancio.

L'avanzo di amministrazione del 1992, da applicarsi al bilancio dell'esercizio successivo, è in particolare passato da 1.066 a 2.140 milioni (+1.074); l'avanzo del 1991, applicato nel 1992, si è accresciuto da 1.139 a 2.479 milioni (+1.340); quello del 1990, da applicarsi nel 1991, da 700 a 2.539 (+1.839); e, prima della variazione in diminuzione del 1990, l'avanzo relativo al 1988, definitivamente contabilizzato nel 1989 in 3.868 milioni, era stato originariamente stimato in soli 550.

La sottostima dell'avanzo fornisce spiegazioni ad un fenomeno altrimenti contraddittorio: quello di un forte contenimento delle previsioni di spesa ogni volta imposto, secondo le relazioni di presentazione dei preventivi, dalla insufficienza dei mezzi disponibili, ma il verificarsi, spesso, di avanzi di amministrazione notevoli.

Va peraltro ricordato che sulla quantificazione degli avanzi di amministrazione del triennio 1990-1992, applicati ai bilanci 1991, 1992 e 1993, ha inciso la disposta eliminazione di cospicue masse di residui attinenti a spese in conto capitale.

Il fenomeno sostanziale evidenziato da tali vicende contabili resta, pertanto, quello di una difficoltà dell'ente a programmare ed effettuare spese di investimento.

4.6. In sede di bilancio preventivo, l'ente non accompagna l'appuntamento in entrata dell'avanzo presunto di amministrazione ad una individuazione specifica dei capitoli di spesa relativamente ai quali

l'autorizzazione a spendere deve intendersi condizionata all'effettivo realizzo dell'avanzo stimato.

L'omissione, censurabile, non è evitata dalla indicazione di categorie di spesa, in luogo di singoli e verificabili capitoli.

5. - GESTIONE FINANZIARIA (DATI DI COMPETENZA).

5.1. I prospetti che seguono riassumono, in termini di competenza, i risultati della gestione del bilancio finanziario dell'ente nel periodo qui considerato, dapprima con riferimento ai soli titoli (prospetto n. 5) e, successivamente, con riguardo alle categorie dell'entrata e della spesa (prospetto n. 6).

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PARCO NAZIONALE GRAN PARADISO
RENDICONTI FINANZIARI (*)

TABELLA 6
(in milioni di lire)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ENTRATE									
Contributive	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti correnti	2.858	358	358	358	5.096	5.096	5.096	5.096	5.096
Altre entrate	196	165	207	163	148	187	210	219	243
Alienazione B. Patrimoniali e riscossioni crediti	3.423	4.842	48	77	10	127	244	99	49
Trasferimenti attivi in conto capitale	1.001	71	9.203	7.541	6	6	66	268	2.159
Accensioni di prestiti	-	-	134	-	-	-	-	-	-
Totale Entrate	7.418	6.436	9.948	8.189	6.260	6.416	6.636	6.682	7.647
Partite di giro	518	513	588	588	662	708	1.104	952	668
Totale generale entrate	7.936	6.949	10.536	8.748	6.922	6.122	6.740	6.634	8.446
Disavanzo finanziario	3.940	3.224			3.410		2.317	1.855	919
Totale a pareggio	11.876	9.173	10.536	8.745	9.332	6.122	9.057	8.489	9.364
SPESE									
Correnti	3.119	3.659	4.532	3.890	4.513	4.622	6.348	6.128	6.243
In conto capitale	6.238	4.999	3.310	2.805	4.156	731	1.604	1.408	2.221
Estinzioni mutui ed anticipazioni	1	1	135	1	1	1	1	1	2
Partite di giro	518	514	588	588	662	708	1.104	952	668
Totale Spese	11.356	8.669	7.977	6.684	8.670	6.364	7.953	7.537	8.498
Totale generale spese	11.876	9.173	8.666	7.272	9.332	6.060	9.057	8.489	9.364
Avanzo finanziario			1.971	1.473	62				
Totale a pareggio	11.876	9.173	10.536	8.745	9.332	6.122	9.057	8.489	9.364

(*) Per effetto degli arrotondamenti le cifre dei totali possono discostarsi da quelle che corrispondono alla somma degli addendi

TABELLA 6
RENDICONTO FINANZIARIO (*)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
(in milioni di lire)									
Entrate Contributive:									
Categ. 1 Aliquote contrib. e carico datore di lav. edo degli iscritti									
Categ. 2 Quote partec. iscritti all'onere di specifi. gestioni									
Totale TITOLO 1									
Entrate derivanti da trasferimenti correnti:									
Categ. 3 Trasferim. da parte dello Stato	2.762	262	262	262	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Categ. 4 Trasferimenti da parte delle Regioni	48	48	48	48	48	48	48	48	48
Categ. 5 Trasferim. da parte dei Comuni e delle Province	48	48	48	48	48	48	48	48	48
Categ. 6 Trasf. da parte di altri Enti del settore pubb. e privato									
Totale TITOLO 2	2.856	358	358	358	5.096	5.096	5.096	5.096	5.096
Altre entrate:									
Categ. 7 Entrate deriv. da vendita di beni e da prestaz. di serv.	57	79	105	65	66	66	121	108	130
Categ. 8 Redditi e proventi patrimoniali	16	16	34	36	42	57	49	45	67
Categ. 9 poste corrent. e compensat. per spese correnti	10	19	36	58	38	36	38	49	28
Categ. 10 Entrate non classificabili in altre voci	53	51	32	2	2	6	2	17	28
Totale TITOLO 3	136	165	207	183	148	167	210	219	243
Entrate per alienaz. beni patrimon. e riscoss. crediti:									
Categ. 11 Alienazioni di immobili e diritti reali									
Categ. 12 Alienazione di immobilizzazioni tecniche	7					50		7	1
Categ. 13 Realizzo di valori immobiliari									
Categ. 14 Riscossioni di crediti	3.416	4.842	46	77	10	77	244	92	48
Totale TITOLO 4	3.423	4.842	46	77	10	127	244	99	49
Entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale:									
Categ. 15 Trasferimenti dallo Stato	1.000		8.000	7.500			66		1.550
Categ. 16 Trasferimenti dalle Regioni	1		9	24				58	135
Categ. 17 Trasferimenti da Comuni e Province				17					5
Categ. 18 Trasferimenti da altri Enti del settore pubb. e privato	1.001	71	1.194		6	6		210	469
Totale TITOLO 5			9.203	7.541	6	6	66	268	2.159
Accessioni prestiti:									
Categ. 19 Assunzione di mutui									
Categ. 20 Assunzioni di altri debiti finanziari			134						
Categ. 21 Emissione di obbligazioni									
Totale TITOLO 6			134						
Totale Entrate	7.418	6.436	9.948	8.169	6.260	6.416	6.636	6.682	7.647
Partite di giro:									
Categ. 22 Entrate aventi natura di partite di giro	518	513	588	588	662	706	1.104	952	898
Totale TITOLO 7	518	513	588	588	662	706	1.104	952	898
Totale generale Entrate	7.936	6.949	10.536	8.746	6.922	6.122	6.740	6.634	8.446
Disavanzo	3.040	3.224			3.410		2.317	1.855	
Totale a paraggio	11.876	9.173	10.536	8.745	9.332	6.122	9.057	8.489	8.445

Spese correnti:												
Categ. 1	Spese per gli organi dell'Ente	43	38	35	34	28	31	36	28	27		
Categ. 2	Oneri per il personale in attività di servizio	2.527	2.904	3.059	3.168	3.487	3.443	4.911	4.313	4.198		
Categ. 3	Oneri per il personale in quiescenza	4	3	3	3	3	2	2	1	1		
Categ. 4	Spese per acqu. di b. di consumo e prestaz. di serv.	334	434	500	427	605	604	652	823	828		
Categ. 5	Spese per prestazioni letterali	172	209	604	197	306	452	604	777	984		
Categ. 6	Trasferimenti passivi	7	10	7	6	7	35	84	91	83		
Categ. 7	Oneri finanziari	6	5	4	3	3	3	3	3	2		
Categ. 8	Oneri tributari	9	34	197	12	52	11	22	54	98		
Categ. 9	Poste correttive, compens. di entrata correnti	2	3	3								
Categ. 10	Somme non classificabili in altre voci	15	19	30	30	24	41	32	36	21		
	Totale TITOLO 1	3.119	3.659	4.532	3.890	4.513	4.622	6.348	6.126	6.243		
Spese in conto capitale:												
Categ. 11	Acquisizione di beni di uso durev. ed opere immob.	69	1	2.836	2.524	3.394	390	1.107	950	1.800		
Categ. 12	Acquisizioni di immobilizzazioni tecniche	209	95	78	64	451	190	153	285	132		
Categ. 13	Acquisto di valori immobiliari											
Categ. 14	Concessioni di credito di anticipazioni	7.639	4.963	350	140	300	78	100	66	240		
Categ. 15	Indennità di anziani, e sim. al pers. cessato dal serv.	1	10	46	77	11	76	244	87	49		
	Totale TITOLO 2	8.238	4.989	3.310	2.805	4.156	732	1.604	1.408	2.221		
Estinzioni di mutui ed anticipazioni:												
Categ. 16	Rimborsi di mutui	1	1	1	1	1	1	1	1	2		
Categ. 17	Rimborsi di anticipazioni passive			134								
Categ. 18	Rimborsi di obbligazioni											
Categ. 19	Restituzione alle gestioni autonome di anticipazioni											
Categ. 20	Estinzione debiti diversi											
	Totale TITOLO 3	1	1	135	1	1	1	1	1	2		
Partite di giro:												
Categ. 21	Spese aventi natura di partite di giro	11.359	8.959	7.977	6.666	8.670	5.355	7.853	7.537	8.498		
	Totale Spese	11.359	8.959	7.977	6.666	8.670	5.355	7.853	7.537	8.498		
Totale TITOLO 4												
	Totale generale Spese	518	514	598	598	662	709	1.104	662	698		
	Avanzo	518	514	598	598	662	709	1.104	662	698		
	Totale a pareggio	11.878	9.173	8.595	7.272	9.332	6.061	9.057	8.489	9.384		
	Totale a pareggio	11.878	9.173	10.536	8.745	9.332	6.123	9.057	8.489	9.384		

(*) Per effetto degli arrotondamenti le cifre dei totali possono discostarsi da quelle che corrispondono alle somme degli addendi

A fini di maggior significatività, le tre ulteriori e seguenti prospettazioni riassuntive prendono in considerazione: la prima, i risultati della gestione esposti al netto delle partite di giro; la seconda, i risultati stessi computati, per gli esercizi 1985 e 1986, al netto anche della errata contabilizzazione, tra le poste di entrata e spesa, dei prelevamenti dal conto di tesoreria provinciale e dei versamenti in tesoreria, in prima applicazione delle norme sulla tesoreria unica; la terza, relativamente agli esercizi 1987, 1988 e 1989, i risultati della spesa al netto della spesa di conto capitale contabilizzata per acquisto di terreni o edifici e tradottasi successivamente nella cancellazione di residui dai conti dell'ente.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
E.lorde	7418	5434	9948	8159	5260	5415	5637	5682	7547
S.lorde	11358	8659	7977	6686	8670	5354	7954	7537	8466
Diff.	-3940	-3225	+1971	+1473	-3410	+61	-2317	-1855	-919
E.nette	4042	592	»	»	»	»	»	»	»
S.nette	3426	3817	»	»	»	»	»	»	»
Diff.	+616	-3225	»	»	»	»	»	»	»
E.nette	»	»	9948	8159	5260	»	»	»	»
S.nette	»	»	6927	4683	5905	»	»	»	»
Diff.	»	»	+3021	+3476	-645	»	»	»	»

Nel richiamare quanto già detto a proposito della incerta quantificazione delle entrate negli esercizi anteriori al 1989, si sottolineano, per quel che attiene alle spese nette, il gradino creato dall'incremento del 1987, allorché tali spese si sono più che raddoppiate passando da 3.817 a 7.977 milioni (6.927 secondo la terza tabella), e l'aumento, in cifra assoluta ragguardevole, del 1991 (2600 miliardi, con un aumento di poco inferiore al 50 per cento). Rilevante altresì l'incremento del 1989 (quasi 2 miliardi di maggior spesa, ridotti a poco più di 1200 nella terza prospettazione).

In tutti i rilevati casi, le variazioni riflettono impennate della spesa in conto capitale, nel 1987 e 1991 soprattutto per oneri di ripristino e ricostruzione di immobili, nel 1989 per spese di acquisto di immobili (2.527 milioni, dopo i 2.003 del 1988).

Come emerge dal seguente prospetto, che si riferisce ai dati netti della seconda tabella e prende a base di partenza i dati del 1985 (3426 milioni di spesa globale, dei quali 3119 di spesa corrente e 307 di spesa in conto capitale), la serie delle spese complessive si dimostra d'altra parte influenzata soprattutto dai soprassalti della spesa di in-

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

vestimento, pur a fronte di andamenti irregolari anche della spesa corrente:

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Spese totali	3.817	7.977	6.686	8.670	5.354	7.954	7.537	8.466
(+/-)%	11,4	109,0	-16,2	29,7	-38,4	48,6	-5,3	12,3
Spese correnti	3.659	4.532	3.880	4.513	4.622	6.348	6.128	6.243
(+/-)%	17,3	23,9	-14,4	16,3	2,4	37,3	-3,5	1,9
Spese di c/c	157	3.310	2.805	4.156	732	1.604	1.408	2.221
(+/-)%	-48,9	+2.008	-15,3	+48,2	-82,4	+119,1	-12,2	+57,7

5.2. Sulle entrate dell'ente, al netto delle partite di giro, le contribuzioni pubbliche incidono mediamente per il 95 per cento, con l'eccezione del 1986, esercizio in cui la quasi assenza di trasferimenti statali ha abbassato a soli 592 milioni il totale delle entrate, così elevando in modo anomalo l'incidenza delle entrate proprie dell'ente.

Quest'ultime, contabilizzate nel titolo III dell'entrata, hanno superato i 200 milioni annui soltanto nel 1987 e nell'ultimo triennio, toccando un massimo di 243 milioni nel 1993. I proventi propri dell'ente sono essenzialmente rappresentati dal ricavo delle vendite di pubblicazioni e materiale divulgativo, oltre che di capi di selvaggina, dall'affitto di terreni ed immobili, da interessi attivi, dall'applicazione di sanzioni pecuniarie, conciliazioni eccetera, nonché da altri introiti, promiscuamente e residualmente contabilizzati.

Il prospetto seguente quantifica e raffronta (in termini di incidenza sul totale netto), il gettito delle entrate contributive, distinguendo tra trasferimenti di parte corrente (Tr. Cor.), essenzialmente riconducibili al contributo statale di 5 miliardi annui di cui alla legge del 1989, e trasferimenti in conto capitale (Tr.c/c/c). Ma al riguardo è da tener conto che tra i contributi di parte corrente del 1985 figuravano, come all'epoca accertato dal Collegio dei revisori, 2.500 milioni di contribuzioni ex legge n. 194 del 1984, che avrebbero preteso invece contabilizzazione tra i contributi in conto capitale.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Totale	4.042	594	9.948	8.159	5.260	5.416	5.636	5.68	7.547
Tr.cor.	2.858	358	358	358	5.096	5.096	5.096	5.096	5.096
a) %	70,7	60,3	3,6	4,4	96,9	94,1	90,4	89,7	67,5
Tr.c/c	1.001	71	9.203	7.541	6	6	86	268	2.159
b)%	24,7	11,9	92,5	92,4	0,1	0,1	1,5	4,7	28,6
a)+b)	95,4	72,2	96,1	96,8	97,0	94,2	91,9	94,4	96,1

5.3. Tra il 1985 e il 1993 la spesa corrente dell'ente, al netto sempre dei versamenti in tesoreria, si è in sostanza raddoppiata (da 3.119 milioni a 6.243), mentre del 66 per cento si sono nello stesso periodo incrementate le spese di personale, e quasi del 260 per cento la somma delle spese delle categorie IV (acquisto beni e servizi: da 334 a 828 milioni) e V (spese per prestazioni istituzionali: da 172 a 984 milioni).

Negli ultimi due esercizi, la spesa per acquisto di beni e servizi (828 milioni nel 1993 e 823 nel 1992), si è in particolare ripartita tra capitoli dei quali pochi hanno superato o avvicinato i 100 milioni di impegni (uniformi dei dipendenti, 150 e 180 milioni, rispettivamente; fitti, 126 e 127; speciali incarichi, 117 e 90 milioni).

Ha riguardato, per il resto, oneri di manutenzione dei locali e degli automezzi (86 e 61 milioni nel 1992, rispettivamente; 30 e 43 nel 1993), spese di riscaldamento (46 e 34 milioni), postali (45 e 48), di pulizia dei locali (42 e 37).

Gli oneri della categoria V, per contro, tendono a concentrarsi in pochi capitoli, su uno dei quali (cap. 5060: gestione del museo eccetera 488 milioni nel 1992 e 542 nel 1993) grava più della metà del totale. Sul capitolo stesso, come si è avanti rilevato, sono affrontate le spese per i centri estivi per visitatori.

Spese di un certo rilievo (393 milioni) sono state affrontate nel 1993 sul cap. 5010 (ricerche scientifiche, studi, pubblicazioni eccetera, nonché spese per la cattura di fauna selvatica), sul quale, tuttavia, erano stati impegnati nel 1992 167 milioni, poco più dei 150 impegnati nel 1985.

Di 24 milioni (ma 68 nel 1992) è stata la spesa per la segnaletica, che ha avuto un soprassalto nel 1987 (420 milioni), laddove variabile, negli anni (da 42 a 12 milioni nell'ultimo biennio, ma 73 nel 1986), è il contenuto ammontare degli oneri « per la ordinaria gestione ed il normale funzionamento del Giardino Botanico Alpino Paradisia e della Stazione Botanica Montana in Valnontey-Cogne ».

5.4. L'andamento irregolare delle spese di investimento è ancor più evidente ove più in dettaglio se ne considerino le voci principali. Soltanto nel 1987 e 1989, in particolare, sono state affrontate esigue spese per acquisto di terreni (600 e 238 milioni, rispettivamente); soltanto nel triennio 1987-1989 vi è stata spesa per acquisto di immobili (450, 2.003, 2.527); soltanto nel 1987 e 1993, infine, ha raggiunto il livello di circa 1800 milioni la spesa per ricostruzione e ripristino di immobili, pari a circa un miliardo annuo nel biennio 1991-1992, a circa 500 milioni annui, mediamente, nel triennio 1988-1990, inesistente, o quasi, nel 1986 e 1987.

Va qui ripetuto, inoltre, che la contabilizzazione di spese per acquisto di beni immobili si è poi tradotta, in esercizi susseguenti, in operazioni di eliminazione dei residui. I 600 milioni concernenti acquisto di terreni esposti nel 1987 sono stati in particolare cancellati dal conto residui nel 1991, laddove è stata ripetutamente segnalata dal Collegio dei revisori l'esigenza di procedere ad analoga cancellazione per i 238 milioni di residui esposti nel consuntivo del 1989.

Dei 4.980 milioni relativi, invece, nel triennio 1987-1989, all'acquisto di una nuova sede in Torino, 1.847 sono stati stralciati in sede di deliberazione del rendiconto 1990, 1.609 in occasione del rendiconto 1991 e 1.501 in sede di rendiconto 1992.

Tali vicende, nel complesso, hanno determinato una distribuzione temporale dei risultati finanziari della gestione non coincidente con quella effettiva, nel senso di far gravare su alcuni esercizi spese apparenti, poi compensate dalle insussistenze passive contabilizzate in esercizi successivi.

6. — DATI DI CASSA E SITUAZIONE AMMINISTRATIVA.

6.1. La contabilizzazione in bilancio delle operazioni di tesoreria rende poco significativi, anche in termini di gestione di cassa, i risultati degli esercizi 1985 e 1986.

Per quanto attiene ai successivi esercizi, si rileva dall'unito prospetto una situazione di eccedenza delle riscossioni sui pagamenti nel triennio 1987-1989, capovoltasi nei quattro esercizi ancora successivi, durante i quali le giacenze presso la tesoreria provinciale dello Stato si sono assottigliate passando dai quasi 9 miliardi di fine 1989 ai quasi 3 di fine 1993.

Un assottigliamento quasi altrettanto notevole ha riguardato, nello stesso periodo, la massa dei residui passivi, passata dai circa 8,5 miliardi di fine 1989 ai circa 3,3 di fine 1993.

La lettura di tali dati deve tener conto della cennata vicenda relativa ai residui accumulatisi nel triennio 1987-1989 ed eliminati nei successivi esercizi.

Alla vicenda stessa sono altresì da riportare le oscillazioni dell'avanzo di amministrazione, del quale è lecito soltanto cogliere una tendenza al decremento, acuitasi nel 1993, allorché l'avanzo stesso è passato da 2.140 a 1.305 milioni.

6.2. Sulla competenza dell'esercizio 1993, residui attivi di importo relativamente rilevante (1633 milioni) si sono formati in relazione a contribuzioni in conto capitale conteggiate ad esercizio avanzato.

Per la contribuzione ministeriale, pari a 1.550 milioni, le riscossioni si sono commisurate a 50 milioni, con residui attivi di 1.500 milioni, così come 90 milioni di residui attivi si sono formati sul capitolo relativo al contributo regionale.

Negli esercizi precedenti, residui attivi di elevato importo si erano formati soltanto nel 1987 (855 milioni), a fronte sempre di trasferimenti in conto capitale, con cifre di norma inferiori ai 100 milioni nei restanti anni.

Per quanto attiene alla spesa, 2035 milioni di residui insistevano, a fine 1993, sul capitolo 11050 della categoria XI (spese di ricostruzione e ripristino di immobili), interessato in corso di esercizio da una variazione previsionale in aumento di 1800 milioni, per intero tradottasi in residuo.

I residui totali della categoria XI sono risultati pari a 2.273 milioni, ed assorbono il 98,5 per cento dei resti complessivi del titolo II).

Nella parte corrente (986 milioni di residui, in totale, al termine dell'esercizio 1993), 447 milioni riguardano le spese di personale ed insistono per oltre la metà sul capitolo relativo ai compensi di lavoro straordinario, mentre residui per 441 milioni appartengono alla categoria V (spese istituzionali) e riguardano precipuamente le spese per la ricerca scientifica e per la gestione del museo eccetera.

Assai scarsi (78 milioni) i residui passivi della categoria IV, anche in relazione al formarsi di economie di spesa relativamente ingenti (202 milioni di economie, su stanziamenti complessivi di 1031 milioni).

PARCO NAZIONALE GRAN PARADISO

SITUAZIONE AMMINISTRATIVA (*)

	(in milioni)									
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
Consistenza della cassa all'inizio dell'esercizio										
in c/competenza	4.092	4.556	1.226	5.356	6.721	8.940	8.746	6.360	4.419	
Riscossioni										
in c/residui	7.843	5.895	9.681	8.657	5.893	6.046	6.640	6.606	6.611	
	39	29	3	266	673	85	50	23	108	
Pagamenti										
in c/competenza	11.462	8.480	4.776	4.310	4.665	5.212	7.775	7.167	6.824	
in c/residui	512	784	778	1.248	1.682	1.114	1.299	1.403	1.562	
Fondo cassa presso la Tesoreria provinciale dello Stato, Sezione di Aosta										
		1.226	5.356	6.721	8.940	8.745	6.361	4.419	2.953	
Fondo cassa presso la Tesoreria provinciale dello Stato, Sezione di Torino	4.556									
Consistenza della cassa alla fine dell'esercizio										
Residui attivi	283	315	132	721	90	29	24	102	13	
	93	53	655	88	29	76	101	27	1.633	
Residui passivi	693	550	370	2.698	3.803	5.464	2.724	1.067	754	
	414	692	3.789	2.963	4.667	847	1.263	1.322	2.540	
Avanzo D'ammi.ne										
Disavanzo fine eserc.	3.525	352	2.183	3.868	589	2.539	2.479	2.140	1.305	

(*) Per effetto degli arrotondamenti le cifre dei totali possono discostarsi da quelle che corrispondono alla somma degli addendi

7. — CONTO ECONOMICO E SITUAZIONE PATRIMONIALE.

7.1. I risultati economici della gestione dell'ente, espressi dal conto economico in termini di cassa, espongono, come emerge dall'unito prospetto, forti disavanzi sino al 1988 (prima, cioè, della elevazione a 5 miliardi annui e della stabilizzazione del contributo di funzionamento), un periodo di tendenziale equilibrio, protrattosi sino al 1991, dal momento che il forte avanzo del 1990 è dovuto a contingenti insussistenze passive, ed un biennio finale di tendenziale deterioramento, infine, evidente nel 1993 (disavanzo di 1759 milioni), ma già percepibile l'anno precedente, quando la gestione economica aveva denunciato un disavanzo pur con il sollievo di 1517 milioni di insussistenze passive.

Sia nel 1992 che nel 1990, il fenomeno delle insussistenze passive è derivato da cancellazione di residui passivi.

7.2. Il prospetto seguente si riferisce alla situazione patrimoniale dell'ente, chiusasi con segno negativo nel 1986 e 1993.

I dati del prospetto riproducono, salvo che per correzioni inerenti all'esercizio 1992, quelli ricavati dalle ufficiali documentazioni dell'ente, le quali non corrispondono, tuttavia, al modello considerato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1979.

Non vi è, in particolare, coincidenza tra disavanzo economico di ciascun esercizio e variazione della sostanza patrimoniale e viene esposta quale « fondo di dotazione » una voce che misura la distanza tra disavanzo economico e differenza tra attività e passività.

I dati esposti nel conto del patrimonio e relativi alle disponibilità liquide non coincidono, inoltre, con quelli del fondo di cassa esposti nella situazione amministrativa, ricomprendendo i primi anche disponibilità giacenti in conticorrenti bancari.

7.3. Al termine del 1993, i circa 9 miliardi di patrimonio netto dell'ente risultano di poco inferiori al valore congiunto degli immobili, valutati in 7293 milioni, e delle immobilizzazioni tecniche, pari a 2418 milioni. Le disponibilità liquide (3767 milioni) costituiscono circa un quarto del totale delle attività al netto del disavanzo economico.

Nel 1985, primo degli esercizi qui presi in considerazione, ad un patrimonio netto di 4388 milioni corrispondevano, per contro, circa 2 miliardi di valore degli immobili e delle immobilizzazioni tecniche, con disponibilità liquide (4.556) pari a quasi due terzi delle attività complessive.

Da 193 a 735 milioni si sono accresciuti, nel periodo di riferimento, i fondi di ammortamento, mediamente pari al 10 per cento del valore degli immobili, laddove da 376 a 814 milioni è passata la consistenza del fondo di liquidazione TFR.

Sono stati richiesti all'ente elementi informativi in ordine alle iniziative assunte per ovviare alla mancanza di un registro dei beni ammortizzabili, secondo quanto rilevato dal Collegio dei revisori nel verbale relativo alla seduta del 14 maggio 1993.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PARCO NAZIONALE GRAN PARADISO
CONTO ECONOMICO (*)

PARTE PRIMA (1)

PARTE SECONDA (2)

(in milioni)

TABELLA 3	Entrate e spese finanziarie correnti					Componenti che non danno luogo a movimenti finanziari											
	1986	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
TITOLO I																	
Entrate contributive																	
TITOLO II																	
Entrate derivate da trasferim. correnti	2.858	368	368	310	6.086	6.086	6.086	6.086	6.086								
TITOLO III																	
Altre entrate	62	160	164	176	147	167	210	219	242								
Totale entrate (1)	2.910	608	552	486	6.233	6.253	6.296	6.315	6.328								
TITOLO (1)																	
Spese correnti	3.188	3.431	3.928	3.865	4.513	4.622	6.048	6.128	6.243								
Totale spese (1)	3.188	3.431	3.928	3.865	4.513	4.622	6.048	6.128	6.243								
TITOLO (2)																	
Tot. entrate (1+2)	2.910	681	648	700	6.421	7.176	7.885	8.832	9.431								
Tot. spese (1+2)	3.639	3.883	4.850	4.501	6.265	5.183	7.048	6.880	7.190								
Avanzo econ.					186	1.022	846										
Differenz. econ.	728	3.102	3.884	3.601													
	446	252	834	448	742	661	688	762	847								

(*) Per effetto degli arrotondamenti le cifre dei totali possono discostarsi da quelle che corrispondono alla somma degli addendi

PARCO NAZIONALE GRAN PARADISO

SITUAZIONE PATRIMONIALE

TABELLA 9

in milioni di lire

	1986	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ATTIVITA'									
Disponibilità liquide	4.556	1.226	5.778	9.208	9.714	9.519	6.969	5.042	3.767
Riservati attivi	376	368	966	809	120	104	125	130	1.646
Crediti bancari e finanziari	5	6	7	7	7	7	7	6	6
Immobili	1.361	1.786	2.121	3.040	3.749	4.065	5.223	6.280	7.263
Immobilitazioni tecniche	632	737	888	941	1.348	1.697	1.984	2.190	2.418
Altri beni	59	77	82	128	147	189	201	245	303
Miscel	135	141	159	204	204	245	245	258	260
TOTALE ATTIVITA'	7.144	4.311	10.019	14.337	15.287	15.828	14.774	14.133	15.865
Differenziale economico dell'es.	726	3.102	3.884	3.601				48	1.796
TOTALE A PAREGGIO	6.418	1.209	6.135	10.736	15.287	15.828	14.774	14.085	13.900
PASSIVITA'									
Riservati passivi	1.407	1.242	4.158	5.663	6.470	6.311	4.007	2.409	3.295
Debiti bancari e finanziari	54	51	47	43	39	35	31	27	23
Fondi di accantonamenti vari	376	366	422	467	774	773	629	623	614
Protezione rettificativa dell'attivo	193	230	269	306	395	461	567	667	735
TOTALE PASSIVITA'	2.030	1.889	4.896	6.499	9.678	7.600	5.234	3.726	4.667
Patrimonio netto	4.388	-690	1.239	4.237	5.609	8.277	9.540	10.455	9.034
Aumento economico dell'es.					166	1.992	549		
TOTALE A PAREGGIO	6.418	1.209	6.135	10.736	15.453	17.669	15.323	14.181	13.901

Si è in attesa di ricevere dall'ente elementi informativi anche sulla eventuale permanenza, tra gli immobili a disposizione, evidenziati nelle scritture patrimoniali, di edifici dell'ex Azienda di Stato delle foreste demaniali, concessi in uso con convenzione del 31 marzo 1948.

8. — CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

8.1. Nel corso dei nove esercizi cui la relazione si riferisce, il panorama normativo entro il quale l'ente opera è mutato, soprattutto a seguito della istituzione del Ministero dell'ambiente e del varo della legge quadro sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394). L'articolo 35 di quest'ultima ha in particolare previsto che la disciplina dell'ente parco venga adeguata ai nuovi principi introdotti, previe intese con le regioni Val d'Aosta e Piemonte e tenendo conto delle attuali esigenze, specie in materia di funzionalità delle sedi e di sorveglianza. A distanza di quattro anni, tuttavia, il decreto di adeguamento non risulta ancora adottato, per motivi che sostanzialmente configurano un mancato raggiungimento dell'intesa fra le due regioni.

Il ritardo è tanto più censurabile in quanto ha comportato, fin dal marzo 1994, il commissariamento dell'ente, stante l'impossibilità di procedere alla nomina dei nuovi organi di amministrazione. Esso comunque impedisce l'attivazione di processi importanti per la vita e lo sviluppo del parco, quali la elaborazione del piano del parco (e la graduazione per zone del tipo e della intensità della tutela naturalistica) e quella del piano pluriennale economico e sociale.

Problemi gravi di coordinamento, indirettamente evidenziati dalla sentenza n. 1029/1988 della Corte costituzionale, sono in passato emersi anche e soprattutto in relazione alla mancata emanazione del regolamento del parco, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato n. 871 del 1947, ed alla mancata perimetrazione e palinatura del territorio, principale causa, oltretutto, di contenzioso in materia edilizia (le operazioni di palinatura sono da dieci anni sospese per motivi di sicurezza ed ordine pubblico).

A tali gravi lacune, sottolineate dalle precedenti relazioni della Corte, non si è ovviato durante il periodo sul quale ora si riferisce. Il protrarsi delle difficoltà di una intesa interregionale, darebbe ragione, in tale situazione, a chi scorge ostruzionistici collegamenti con proposte volte a scindere l'unità naturalistica del parco, riaffermata da sentenze della Corte costituzionale ed in linea con le prospettive di un Parco europeo per le Alpi, esteso ai territori del Gran Paradiso, del Monte Bianco, della Vanoise francese.

8.2. Con legge 17 aprile 1989, n. 139, è stato concesso all'ente un contributo annuo di funzionamento pari a 5 miliardi annui.

La legge ha ovviato ad una situazione di incertezza, in ordine all'an ed al *quantum* delle entrate dell'ente, tale da impedire ogni parvenza di programmazione finanziaria (le entrate dell'ente hanno oscillato, nel quadriennio anteriore al 1989, tra i 5,4 miliardi del 1986, peraltro provenienti per oltre 4,8 miliardi da prelevamenti di tesoreria, e i quasi 10 miliardi dell'anno successivo, quasi per intero attinenti a

trasferimenti in conto capitale). La stabilizzazione del contributo ha inoltre ovviato alla precedente anomalia di contributi in conto capitale utilizzati in gran parte per l'ordinario mantenimento.

Va detto, tuttavia, che le contribuzioni pubbliche incidono mediamente per il 95 per cento sulle entrate dell'ente, i cui proventi propri superano di poco, oggi, i 200 milioni annui; e che le spese correnti, pari già a 4,5 miliardi nel 1989, si sono attestate nell'ultimo biennio sul livello, difficilmente aggredibile da scelte di contenimento, di 6,2 miliardi.

La gestione dell'ente tende, pertanto, a creare disavanzo corrente (negli ultimi due esercizi vi è stato, infatti, disavanzo economico); essa inoltre, ove non sia supportata, come nel 1993, da specifiche contribuzioni in conto capitale, sacrifica inevitabilmente alle necessità della spesa corrente gli investimenti, che più direttamente dovrebbero invece esprimere la parte di attività istituzionale legata allo sviluppo e valorizzazione del patrimonio naturale.

Particolare significato assume, in tale ottica, il fatto che ad una parte rilevante delle spese di investimento del triennio 1987-1989 ha corrisposto nel successivo triennio la eliminazione di residui per quasi cinque miliardi.

8.3. In attesa di essere adeguato alla disciplina della legge quadro, l'ordinamento interno dell'ente è tuttora disciplinato dalle disposizioni della citata normativa del 1947.

In una visione di sintesi, giustificata dalla transitorietà dell'attuale organizzazione, può sottolinearsi la pletorica composizione del Consiglio di amministrazione (diciannove membri), tale da rendere talora difficoltoso il raggiungimento del numero legale, fissato inopportuna-mente nei due terzi di componenti, e la ridotta collegialità, per contro, del Comitato esecutivo.

Solo recentemente è pervenuta a conclusione una assai complessa vicenda relativa alla nomina del direttore generale, carica lasciata dall'ente scoperta per un lungo periodo. L'ultimo atto di tale vicenda è stato una deliberazione del Commissario straordinario che ha affidato al direttore, nel frattempo dimessosi per motivi inerenti alla fruizione di trattamento pensionistico, un incarico quinquennale di collaborazione coordinata e continuativa, avente come oggetto l'assolvimento dei compiti propri del direttore generale dell'ente.

Il contratto, che sottrae l'interessato da obblighi di orario e da compiti che ne presuppongano l'inserimento nella struttura gerarchica ed ordinamentale dell'ente, trova giustificazione funzionale nel fatto che l'ente è per ora privo di personale dirigenziale ed estremamente carente di quadri direttivi.

Il minor costo della soluzione adottata ed il suo porsi come misura eccezionale, motivata dalla ritardata attuazione della legge n. 394 del 1991, inducono la Corte a sottolineare la necessaria temporaneità.

8.4. Il territorio del Parco è suddiviso in 33 aree di sorveglianza, ripartite tra le 52 unità di personale addetto a tale servizio.

Del suddetto personale, ufficiali e ripetute prese di posizione dell'ente sottolineano l'insufficienza, anche se in via comparativa la situazione di carenza lamentata non risulta eccezionale, tenuto anche conto, in prospettiva, che la legge-quadro attribuisce al Corpo forestale dello Stato i compiti primari di sorveglianza delle aree naturali protette.

Compete comunque al decreto di adeguamento, tenuto a far salvi i rapporti di lavoro esistenti, effettuare in materia non facili scelte, scelte che la strada legislativa potrebbe sottrarre alla transitorietà.

8.5. Uno dei principali compiti perseguito attraverso attività di sorveglianza attiene alla prevenzione dell'abusivismo edilizio, nel rispetto delle originarie disposizioni che vietano nel parco, se non su speciale permesso, l'esecuzione di ogni costruzione ed obbligano tra l'altro il trasgressore, assoggettato ad ammenda, a ripristinare a proprie spese le condizioni del terreno « nel termine che gli sarà imposto dalla autorità giudiziaria ».

Su richiesta istruttoria della Corte, l'ente ha fatto presente di ritenersi impossibilitato a pretendere il ripristino nei numerosi casi in cui alla segnalazione di abusi fatta al giudice penale ha fatto seguito l'assoluzione dei soggetti responsabili o l'applicazione di sopravvenuta amnistia.

Tale conclusione non appare condivisibile, dal momento che l'amnistia non sembra tale da impedire, quando non si ritenga di agire in sanatoria, un'azione civilistica.

8.6. La citata legge n. 139 del 1989 ha assoggettato i bilanci dell'ente alla approvazione dei ministeri vigilanti. All'approvazione dei bilanci preventivi, tuttavia, si è provveduto con ritardo talora notevole, tanto più censurabile in quanto l'autorizzazione all'esercizio provvisorio o non risulta concessa, come per l'esercizio 1991, ovvero è essa stessa intervenuta in ritardo.

Costantemente, pertanto, negli ultimi quattro esercizi, la gestione dell'ente si è svolta, nel periodo iniziale dell'anno, in assenza del necessario supporto giuridico, e tale illegittima evenienza si è riprodotta, nel 1990 e 1992, nell'intervallo temporale tra la scadenza del quarto mese, limite oltre il quale l'autorizzazione alla gestione provvisoria del bilancio non è più valida, e l'intervento dell'approvazione del bilancio.

8.7. Costituisce evenienza quasi costante l'aggiornamento in corso di esercizio del bilancio a seguito di rivalutazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, sottostimato in sede di originaria impostazione del bilancio.

La sottostima dell'avanzo fornisce spiegazioni ad un fenomeno altrimenti contraddittorio: quello di un forte contenimento delle previsioni di spesa ogni volta imposto, secondo le relazioni di presentazione dei preventivi, dalla insufficienza dei mezzi disponibili, ma del verificarsi, spesso, di avanzi di amministrazione.

In sede di bilancio preventivo, l'ente non accompagna l'appostamento in entrata dell'avanzo presunto di amministrazione ad una in-

dividuaione specifica dei capitoli di spesa relativamente ai quali l'autorizzazione a spendere deve intendersi condizionata all'effettivo realizzo dell'avanzo stimato.

L'omissione, censurabile, non è evitata dalla indicazione di categorie di spesa, in luogo di singoli e verificabili capitoli.

8.8. Nei rendiconti 1985 e 1986 figurano impropriamente contabilizzati i prelevamenti ed i versamenti dalla ed alla tesoreria provinciale, ciò che ha anche inciso sui risultati del 1985, anno in cui i movimenti così esposti denunciavano un forte squilibrio.

Va rilevato, poi, che la vicenda relativa alla eliminazione dei residui formati per acquisto di beni immobili ha determinato una distribuzione temporale dei risultati finanziari della gestione non coincidente con quella effettiva, nel senso di far gravare su alcuni esercizi spese apparenti, poi compensate dalle insussistenze passive contabilizzate in esercizi successivi.

Le modalità di elaborazione del conto economico e del conto del patrimonio non risultano conformi a quelle prescritte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1979.

