

Gli organi

Negli anni oggetto di referto l'assetto istituzionale degli organi dell'Ente non è stato caratterizzato dalle necessarie condizioni di stabilità, certezza e continuità nell'esercizio delle funzioni.

In disparte la decorrenza temporalmente sfalsata tra la nomina del Presidente, dal 18.4.2000, e quella del Consiglio Direttivo, dal 26.1.2001, di per sé causativa di potenziali disfunzioni, non sono state rispettate le disposizioni degli artt. 2 e 4, c.1, del D.L. 16.5.1994, n. 293, convertito con la L. 15.7.1994, n. 444, a norma delle quali gli organi amministrativi degli enti devono essere ricostituiti entro il termine della loro durata, o al massimo entro il periodo della proroga legale.

In contrasto con il disposto legislativo, il Consiglio Direttivo del PNALM, che era venuto a scadere il 19.2.2000, è stato rinnovato soltanto con D.M in data 26.1.2001, per un quinquennio a decorrere da questa data, realizzandosi in tal modo uno iato di circa un anno nell'esercizio delle funzioni.

Durante detto mandato, a seguito della decadenza di diritto di due componenti, avvenuta dal 26.6.2004 a norma dell'art. 9, comma 5, della legge-quadro, non si è dato corso alle nuove nomine. Da questa data pertanto il Consiglio Direttivo, tenuto anche conto delle precedenti dimissioni dalla carica di un altro dei consiglieri, nominato dirigente dell'Ente, ha operato con nove componenti in luogo di dodici.

Attualmente, considerato anche il periodo di proroga consentito dalla legge, il Consiglio Direttivo del PNALM è interamente decaduto dall'11.3.2006 e non è stato ancora ricostituito.

Il Presidente, nominato una prima volta con decreto del 10.2.1995, era venuto a scadere nel febbraio 2000. Dopo un breve periodo di "prorogatio", con D.M. del 18.4.2000 l'incarico gli è stato rinnovato per altri cinque anni. Il secondo mandato, calcolato il periodo di proroga, è venuto definitivamente a scadere il 2.6.2005 e da questa data le funzioni presidenziali sono state svolte dal Vice Presidente, nominato dal Consiglio Direttivo.

In violazione della su riferita normativa della L. 444/1994, per diversi mesi dunque, fino alla nomina del Commissario Straordinario, l'Ente è rimasto privo dell'organo rappresentativo di vertice, le cui delicate funzioni sono state svolte in via di supplenza.

A decorrere dal 12.3.2006, per sopperire agli organi amministrativi mancanti e per il tempo necessario al raggiungimento delle intese prescritte, con decreto del

Ministro dell'Ambiente del 15.3.2006 è stato nominato per la durata di trenta giorni un Commissario Straordinario, incarico poi confermato fino all'11.6.2006.

Con decreto ministeriale del 12 .6. 2006, è stato infine nominato un nuovo Commissario Straordinario a far tempo da questa data sino al 31.7. 2006.

Per assicurare al Parco condizioni di stabilità e certezza nella gestione, considerata anche la delicata fase di transizione in cui viene attualmente a trovarsi dopo il superamento del dissesto, la Corte auspica che venga correttamente esercitato il potere-dovere dell'Amministrazione vigilante, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, di provvedere con la necessaria tempestività alla ricostituzione degli organi di amministrazione dell'Ente.

Considerazioni particolari merita la posizione del Direttore, che non è un organo dell'ente, ma la struttura di vertice dell'organizzazione amministrativa. A seguito dell'interruzione del rapporto con il Direttore pro-tempore, avvenuta nel marzo 2002, si sono succedute nel tempo una serie di deliberazioni, presidenziali e consiliari, concernenti l'incarico appunto di Direttore, di cui si è ampiamente riferito in precedente parte della relazione.

Tenuto conto delle statuizioni in esse contenute, si rileva che allo stato attuale il posto del Direttore del PNALM non risulta coperto e le funzioni che gli competono vengono svolte in via di sostituzione da un Dirigente esterno, nominato a norma dell'art. 19, c. 6, del D.Lgs. 165/2001, titolare di un contratto quinquennale decorrente dal 1°9.2004.

Attesa la delicatezza delle attività svolte dal Direttore e l'importante ruolo di "cerniera" che nell'ordinamento gli viene attribuito tra le funzioni di programmazione e direzione svolte dagli organi dell'Ente stesso e le attività di gestione poste in essere dall'apparato amministrativo, che a dette direttive deve dare concreta esecuzione, si richiama l'attenzione dell'Ente e dello stesso Ministero vigilante sulla necessità che venga al più presto avviata la procedura per il conferimento dell'incarico di Direttore, secondo la normativa di cui all' art. 9, c. 11, della L. 394/1991, come modificato ed integrato dall'art. 2, c. 25 e 26, della L. 426/1998.

Nessun impedimento, oltretutto, alla nomina del Direttore secondo le procedure di legge può più derivare dalla mancata operatività dell'Albo dei Direttori di parco, le cui procedure attuative erano ancora in fase di espletamento al momento in cui l'incarico fu conferito.

Infatti, dopo un lungo e complesso periodo di gestazione, con D.M. del 9.2.2004, pubblicato nella G.U. n. 74 del 29.3.2004, è stato reso pubblico l'elenco

dei soggetti inseriti nell' "Albo" degli idonei all'esercizio dell'attività di direttore di parco, previsto dall'art. 2, comma 25, della legge n. 426/98 ed istituito dall'art. 1 del D.M. in data 10.8.1999 presso il Ministero dell'Ambiente – Servizio conservazione della natura.

Personale

Nonostante che già dal lontano 1995 fosse stato avviato dall'Ente e dai Ministeri competenti il procedimento per la rideterminazione della dotazione organica, a norma degli artt. 30 e 31 del DLgs 29/93, nel quadriennio in considerazione la pianta organica di diritto del PNALM è rimasta quella stabilita con il D.P.C.M. del 29 novembre 1982, concernente il "Regolamento organico del personale e ordinamento dei servizi", pari a 73 dipendenti.

Infatti, per la mancata accettazione da parte dell'Ente del ridimensionamento suggerito dal Ministero dell'Economia rispetto alla dotazione organica proposta (75 unità), non riconosciuta con tali limiti aderente alle proprie esigenze, si è venuta di fatto a creare una situazione di stallo protrattasi per molti anni, scandita dallo scambio di pareri e proposte interlocutorie tra le diverse Amministrazioni interessate.

Nelle parti che precedono sono state ripercorse le fasi più salienti del procedimento, conclusosi con la delibera n. 28 dell'8.8.2005, in cui il Consiglio Direttivo, dopo dieci anni dalla prima delibera, ha finalmente provveduto alla rideterminazione della pianta organica, che risulta attualmente di 75 unità, distribuite nelle varie aree professionali e posizioni funzionali. La diminuzione dei posti d'organico rispetto alla originaria proposta di 80 unità, escluso il Direttore, è dipesa dalla necessità di dare attuazione all'art. 1, c. 93, della L. 30.12.2004, n. 311, che ha imposto che le dotazioni organiche degli enti pubblici non economici siano rideterminate apportando una riduzione della spesa complessiva non inferiore al 5% dei posti in organico. Detta delibera ha riportato l'approvazione del Ministero cui compete la vigilanza e del Ministero dell'Economia.

La consistenza effettiva del personale di ruolo è sempre stata sensibilmente inferiore alla dotazione, di circa 1/3 dell'organigramma. Tale situazione è dipesa, da un lato, dalla circostanza che l'Ente ha omissso nel passato di bandire concorsi pubblici, con il pretesto della mancata approvazione della pianta organica, e, dall'altro, dal blocco delle assunzioni posto dalle leggi finanziarie negli ultimi anni; blocco, peraltro, che è venuto meno a seguito della legge finanziaria del 24 dicembre 1996, n. 662, per il periodo di vigenza della stessa.

Le carenze di personale così determinatesi hanno finito per favorire il comportamento dell'Ente il quale ha continuato, come nel passato, la pratica delle assunzioni a tempo determinato e del ricorso a professionalità esterne acquisite mediante incarichi e convenzioni.

Si è trattato di soggetti assunti negli anni con contratti atipici a tempo determinato (contratti agricolo-forestali, contratti di collaborazione, borse di studio) ma reiteratamente rinnovati, anche a diverso titolo, e quindi di fatto trasformati in rapporti con prestazione lavorativa continuativa.

Il fenomeno dell'utilizzazione di personale precario ha assunto dimensioni preoccupanti, considerato che a partire dal 2000 si è raggiunta una compagine media di 123 unità di personale stabilmente in servizio a vario titolo.

Tutto ciò in violazione delle disposizioni legislative che disciplinano la materia delle assunzioni temporanee nelle pubbliche amministrazioni, nonché disattendendo i numerosi rilievi formulati al riguardo dall'organo interno di controllo e dallo stesso Ministero vigilante.

Per fronteggiare la crisi finanziaria del PNALM, determinata anche, tra le varie componenti, dagli oneri che l'Ente doveva sostenere a carico del proprio bilancio per la gestione del personale straordinario, con la L. 27.12.2002, n. 289, art. 94, c. 12, è stato autorizzato a favore del Parco un contributo di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2003 al 2005, compensativo comunque delle riduzioni del contributo ordinario.

La annosa vicenda del personale precario del Parco Nazionale d'Abruzzo, assunto in carenza di qualsivoglia procedura concorsuale, prescindendo dalle prescritte autorizzazioni ministeriali e superando ampiamente il limite della dotazione organica, ha trovato una prima soluzione, transitoria, nell'art. 19 del D.L. 24.12.2003, convertito in legge dall'art. 1, L. 27.2.2004, n. 47, che ha prorogato di ventiquattro mesi i contratti individuali in essere alla data del 31.12.2003.

La disciplina a regime dei rapporti di lavoro straordinario instaurati presso l'Ente è stata infine dettata con l'art. 11-quaterdecies, c. 7, del D.L. 30.9.2005, n. 203, convertito nella L. 2.12.2005, n. 248.

Allo scopo di garantire i livelli occupazionali nel PNALM, con detta disposizione è stata assentita in suo favore l'erogazione di 2.500.000 euro annui, a decorrere dal 2006, per consentire la *stabilizzazione* del personale fuori ruolo operante presso l'Ente. Le stabilizzazioni dovranno essere effettuate, nei limiti di

detti stanziamenti e nel rispetto della normativa vigente in materia di assunzioni, anche in soprannumero.

Gli oneri per il personale assorbono inoltre una quota molto consistente delle entrate correnti (dal 50,6% nel 2000 al 66,3% nel 2003) e del contributo ordinario dello Stato (60% nel 2000 e 66% nel 2003), limitando fortemente la possibilità per l'Ente di destinare le disponibilità correnti del bilancio alle prestazioni istituzionali o agli investimenti.

I documenti contabili

I conti consuntivi per il 2000 e il 2001 non hanno riportato l'approvazione degli organi istituzionali preposti al controllo ed alla vigilanza, in quanto inficiati da gravi irregolarità, e inoltre non rispecchiano la reale situazione finanziaria dell'Ente, perché non tengono conto della gestione occulta e parallela, compiuta in contrasto con le procedure contabili di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, dalla quale è scaturita una mole ingente di debiti fuori bilancio.

Pur nella loro scarsa rappresentatività, i dati dei conti suddetti, sotto il profilo esclusivamente finanziario, vengono tuttavia ugualmente riprodotti, dal momento che trovano comunque corrispondenza nelle scritture elementari tenute dall'Ente, come attestato dal Commissario ad acta e dal Collegio dei revisori.

Il conto consuntivo per il 2002, adottato dal Commissario ad acta ed approvato sia dal Collegio dei revisori che dal Ministero vigilante, è quello in cui è stato effettuato il riallineamento dei dati contabili con la situazione finanziaria reale, emersa a seguito degli accertamenti sulla esposizione debitoria dell'Ente.

Il conto consuntivo dell'esercizio 2003, anno in cui è stata attuata la "normalizzazione" della gestione dell'Ente, è stato adottato dagli organi dell'Ente ed ha riportato l'approvazione del Collegio dei Revisori, ma non ancora quella del Ministero vigilante.

I bilanci di previsione dei quattro esercizi in riferimento sono stati sottoposti ad osservazioni dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Per quanto attiene al conto economico 2002, nella Relazione illustrativa in data 15.9.2003, il Commissario ad acta ha evidenziato che, poiché il conto consuntivo 2002 si propone alla stregua di un provvedimento di liquidazione della passata gestione deficitaria, è stata omessa la rilevazione del risultato economico dell'esercizio e che le condizioni per verificare l'effettivo risultato della gestione si sarebbero verificate a decorrere dal 2003.

Nel quadriennio preso in esame, dunque, l'unico documento attendibile sulla situazione economica del PNALM è quello relativo al 2003.

Riguardo alla situazione patrimoniale, attesa la scarsa significatività della rappresentazione della situazione economico-patrimoniale per l'anno 2001 e precedenti, per la mancanza di elementi certi, il Commissario ha predisposto un conto patrimoniale completo e coerente a partire dall'esercizio 2002, mediante la ricognizione dei beni mobili ed immobili di proprietà dell'Ente, nonché dei crediti e debiti esistenti.

La gestione finanziaria

Negli ultimi due anni presi in considerazione, il 2002 e il 2003, la gestione finanziaria del Parco d'Abruzzo è stata contraddistinta, per quanto riguarda le attività del Commissario ad acta, dalle complesse operazioni di ripianamento dei debiti pregressi con l'utilizzo delle contribuzioni straordinarie, e per l'azione ordinaria degli organi amministrativi dal tentativo di mantenere inalterati il livello e la quantità dei servizi e delle prestazioni rese, pur nel necessario, massimo contenimento delle spese comprimibili.

In riferimento alla gestione ordinaria, la principale fonte di finanziamento corrente dell'Ente è costituita dai trasferimenti statali (90%), e all'interno di questi, in particolare, dal contributo ordinario di funzionamento.

Scarsamente significativa è invece la partecipazione contributiva degli enti locali, che pur beneficiano delle attività del parco nel loro territorio, mentre danno buoni risultati le entrate dirette da autofinanziamento (vendita di beni e prestazioni di servizi), in sensibile aumento nel 2003.

La parte prevalente delle spese per acquisto di beni e servizi è costituita dai costi per il mantenimento e il funzionamento delle circa 50 strutture esistenti nel territorio del Parco (Centri Visita, Uffici di Zona Laboratori Ecologici, Centro Internazionale, Compendio Immobiliare dell'Ente). Per effetto della politica adottata dall'Ente di contenimento delle spese, conseguente all'accertamento del dissesto, esse subiscono negli ultimi due anni una consistente diminuzione.

Per quanto riguarda i risultati della gestione di competenza, i primi tre esercizi considerati chiudono con un disavanzo, che viene pienamente recuperato nel 2003, per effetto delle contribuzioni straordinarie erogate e del contenimento delle spese.

Deve essere comunque sottolineato come dato negativo che oltre alla eliminazione o riduzione di iniziative di spesa di dubbia legittimità e opportunità

(spese di rappresentanza, missioni, prestazioni professionali esterne, interessi passivi), per ristabilire le condizioni di equilibrio finanziario è stato fortemente ridotto o addirittura eliminato l'impegno dell'Ente anche su interventi per spese istituzionali, altamente significativi sul fronte della tutela del territorio, quali ad esempio gli indennizzi ai privati compensativi del mancato utilizzo di boschi e pascoli.

Fatta eccezione per il 2001, in cui è affluita al bilancio dell'Ente la quota annuale degli stanziamenti previsti dalla L. 388/2000 per il rilancio degli investimenti nei parchi, le entrate e le correlative spese in conto capitale si rivelano inadeguate a garantire il mantenimento della funzionalità delle strutture, né tantomeno il loro potenziamento. Va comunque tenuto in conto che nel periodo preso in osservazione l'Ente è stato caratterizzato da una profonda crisi istituzionale, che ne ha messo addirittura a repentaglio le attività di ordinaria prestazione dei servizi.

Nella relazione sugli esercizi successivi la Corte si riserva di verificare se il PNALM abbia superato la fase critica della transizione, grazie alle misure eccezionali, sia in termini di contribuzioni economiche che di assorbimento del personale precario, varate dallo Stato per garantirne la sopravvivenza, e indicative della fiducia riposta dalle istituzioni nelle intrinseche capacità di ripresa e di rilancio delle strutture dell'Ente stesso.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "G. M. P. M." or similar, located at the bottom right of the page.

PAGINA BIANCA

**ENTE AUTONOMO DEL PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO,
LAZIO E MOLISE, PER GLI ESERCIZI DAL 2000 AL 2003**

ESERCIZIO 2000

PAGINA BIANCA

BILANCIO CONSUNTIVO

SITUAZIONE PATRIMONIALE

Numero conti	ATTIVITA'	Consistenze		Differenze	
		al 1/1/2000	al 31/12/2000	in più	in meno
	Disponibilità liquide				
	Casse	—	11.370.000	11.370.000	—
	Banche				
	Conti correnti po- stali	91.306.230	88.444.535	—	2.861.695
	Altri conti correnti				
		91.306.230	88.444.535	11.370.000	2.861.695
	Residui attivi				
	Crediti verso lo Sta- to ed altri enti	20.304.878.039	11.247.820.426	—	9.057.057.613
	Crediti verso iscrit- ti, soci e terzi				
	contribuenti				
	Crediti verso acqui- renti, utenti ecc.				
	Crediti diversi				
		20.304.878.039	11.247.820.426	—	9.057.057.613
	Crediti bancari e finanziari				
	Depositi vincolati				
	Mutui ed anticipazio- ni attive				
	Crediti per annua- lità, semestralità, ecc. scontate a terzi				
	Prestiti al perso- nale				
	Crediti verso ge- stioni autonome				
	Depositi cauzionali				
	Crediti diversi ban- cari e finanziari				

PATRIMONIALE AL 31 DICEMBRE 2000

Numero conti	PASSIVITA'	Consistenze		Differenze	
		al 1/1/2000	al 31/12/2000	in più	in meno
	Debiti di tesoreria				
	Anticipazioni del te- soriere	636.014.364	—	—	636.014.364
	Scoperti di conto corrente				
		636.014.364	—	—	636.014.364
	Residui passivi				
	Debiti verso lo Sta- to ed altri Enti				
	Debiti verso iscrit- ti , soci e terzi per presentazioni dovute				
	Debiti verso fornii- tori				
	Debiti verso terzi per prestazioni ri- cevute	—	—		
	Debiti diversi	19.973.580.799	10.473.770.828	—	9.500.409.971
		19.973.580.799	10.473.770.828	—	9.500.409.971
	Debiti bancari e finanziari				
	Mutui e anticipa- zioni passive				
	Obbligazioni in cir- colazioni				
	Debiti verso il per- sonale per depositi				
	Debiti verso gestio- ni autonome				
	Debiti diversi ban- cari e finanziari				

Numero conti	ATTIVITA'	Consistenze		Differenze	
		al 1/1/ 2000	al 31/12/ 2000	in più	in meno
	Rimanenze attive d'Esercizio				
	Rimanenze di pro- dotti				
	Rimanenze di mate- rie prime e mate- riali di consumo				
	Rimanenze di viveri				
	Rimanenze diverse				
	Risconti attivi				
	Investimenti mobiliari				
	Partecipazioni azio- narie				
	Conferimenti e quo- te in altri enti				
	Titoli emessi o ga- rantiti dallo Stato ed assimilati				
	Obbligazioni e car- telle fondiarie				
	Buoni postali				
	Altri titoli di cre- dito				
	Immobili				
	Edifici, terreni,	20.392.433.309	29.555.634.018	9.163.200.709	—
	Aree turistiche	---	---	---	---
	Costruzioni in corso	---	---	---	---
	Diritti reali	---	---	---	---
		20.392.433.309	29.555.634.018	9.163.200.709	—

Numero conti	PASSIVITA'	Consistenze		Differenze	
		al 1/1/ 2000	al 31/12/ 2000	in più	in meno
	Rimanenze passive di Esercizio Riserve Tecniche Risconti passivi				
	Fondo di accantonamenti vari Fondo liquidazione Indennità anzianità personale Fondo Imposte e tasse Fondi rischi Fondi per accantonamenti diversi	3.457.893.000	3.694.806.000	236.913.000	—
		3.457.893.000	3.694.806.000	236.913.000	—
	Poste rettificative dell'attivo Fondo svalutazione crediti Fondo svalutazione titoli e partecipazioni Fondo ammortamento immobili Fondo ammortamento impianti attrezzature e macchinari Fondo ammortamento automezzi mobili e macchinari d'Ufficio	611.772.999	886.669.021	274.896.022	—
		569.035.408	567.077.808	—	1.957.600
		1.180.808.407	1.453.746.829	274.896.022	1.957.600

Numero conti	ATTIVITA'	Consistenze		Differenze	
		al 1/1/2000	Al. 31/12/2000	in più	in meno
	Immobilizzazioni tecniche				
	Impianti attrezzatu- re e macchinari	3.096.895.819	3.772.950.659	676.054.840	—
	Automezzi				
	Mobili e macchine d'ufficio				
		3.096.895.819	3.772.950.659	676.054.840	—
	Altri costi pluriennali in attesa di registrazione	20.850.556.020	11.905.915.207	—	8.944.640.813
	Spese di costituzio- ne, ampliamento e riorganizzazione				
	Costi e perdite e- missione prestiti				
		20.850.556.020	11.905.915.207	—	8.944.640.813
	Totale attività	64.736.069.417	56.582.134.845	9.850.625.549	18.004.560.121
	Deficit patrimo- niale				
	Disavanzo economi- co esercizi prece- denti				
	Disavanzo economico dell'esercizio				
		64.736.069.417	56.582.134.845	9.850.625.549	18.004.560.121
	Totale a pareggio	64.736.069.417	56.582.134.845		
	Conti d'ordine				
	Valori di terzi de- positati a cauzio- ne a garanzia ecc.				
	Conti diversi				