



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ANCONA - DIPARTIMENTO DI ECONOMIA

SPESA PUBBLICA E PARCO DEL CONERO

EMILIO CHIDO – GIULIANO GIORDANI



**QUADERNI DEL PARCO
N. 9 – SETTEMBRE 2000**

Il presente lavoro è stato curato da Emilio Chiodo (paragrafi 3 e 4) e Giuliano Giordani (paragrafi 1 e 2) nell'ambito della convenzione di ricerca stipulata tra Dipartimento di Economia e Parco del Conero finalizzata alla predisposizione del Piano Pluriennale Economico e Sociale.

Emilio Chiodo è collaboratore tecnico presso il Dipartimento di Economia e Giuliano Giordani è funzionario del Comune di Ancona, Servizio Ragioneria.

Si ringraziano per la disponibilità dimostrata nella ricerca dei dati i Responsabili dei Servizi Finanziari dei Comuni di Ancona, Camerano, Numana e Sirolo e dell'Amministrazione provinciale di Ancona. Un ringraziamento particolare alla Dott.ssa Graziella Cirilli e al Dott. Maurizio Ciriachi del Servizio Controllo di Gestione della Regione Marche e al personale del Consorzio del Parco del Conero.

Indice

1. INTRODUZIONE.....	1
1.1 Le finalità del lavoro.....	1
1.2 Cenni sulla struttura amministrativo – contabile del Consorzio.....	1
2. ANALISI DEI BILANCI DEL CONSORZIO.	2
2.1 Le risorse complessivamente gestite in relazione al territorio.....	2
2.2 L'analisi delle entrate e delle spese.....	5
2.3 La parte corrente del bilancio.	11
2.4 Gli investimenti.....	19
2.5 Alcune considerazioni di sintesi sulla gestione del Consorzio.....	26
3. LA SPESA "CONSOLIDATA" PER IL PARCO.....	30
3.1 Un tentativo di consolidamento della spesa pubblica nell'area del Parco.....	30
3.2 Il bilancio consolidato	31
3.3 Il dettaglio della spesa degli Enti territoriali.....	38
3.4 Alcune considerazioni di sintesi sulle politiche di spesa.....	41
4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	44
BIBLIOGRAFIA.....	46
APPENDICE STATISTICA.....	49

1. INTRODUZIONE

1.1 Le finalità del lavoro

Con il presente lavoro si vuole tentare un consolidamento della spesa pubblica nel territorio del Parco. La prima parte di esso è dedicata ad un'analisi dei bilanci del Consorzio gestore del Parco, al fine di misurare le risorse gestite. Nella seconda parte le spese direttamente sostenute dal Consorzio sono state aggregate a quelle effettuate dagli enti ad esso appartenenti e dalla Regione Marche in precisi ambiti di intervento ritenuti particolarmente rilevanti: ambiente e territorio, infrastrutture viarie, agricoltura, turismo e cultura.

Tali spese non rappresentano certo la totalità dell'ammontare delle risorse pubbliche riversate nel Parco e, date le informazioni a disposizione, all'interno dei settori considerati non si è potuto individuare tutte le spese degli enti a beneficio del territorio preso in considerazione: a volte si è ricorso a stime ed approssimazioni, ottenendo un quadro incompleto che tuttavia già dimostra come le spese complessivamente sostenute siano particolarmente rilevanti e che solamente una piccola parte di esse è gestita direttamente dal Consorzio del Parco.

1.2 Cenni sulla struttura amministrativo – contabile del Consorzio

Il Parco del Conero è amministrato da un Consorzio costituito fra i Comuni di Ancona, Camerano, Numana e Sirolo promosso dalla Regione Marche ai sensi della Legge Regionale n. 21/87 istitutiva del Parco stesso, modificata successivamente dalla Legge Regionale n. 8/90 e dalla Legge Regionale n. 5/2000¹.

Gli organi del consorzio sono il Consiglio direttivo; la Giunta esecutiva e il Presidente. Il Consiglio direttivo è composto da venticinque consiglieri rappresentanti equamente i Comuni consorziati e l'Amministrazione provinciale di Ancona².

Competono al Consiglio direttivo la programmazione e gli indirizzi generali per la gestione del Parco, l'elezione del Presidente e dei membri della Giunta esecutiva. La prima seduta del Consiglio si è svolta il 23 aprile 1991, il primo bilancio gestito risale anch'esso al 1991.

Il Consorzio rispetta le norme della contabilità vigenti per gli enti locali³ e l'attività di controllo sugli atti è svolta, come per gli enti locali, del CO.RE.CO.

Il Bilancio di Previsione, sulla base di uno schema formulato dalla Giunta Esecutiva, è approvato dal Consiglio, al quale competono la programmazione e gli indirizzi generali per la gestione del Parco. Spetta altresì a quest'organo la discussione e l'approvazione del Rendiconto di gestione.

¹ Tra le modifiche recentemente apportate dalla L.R. 5/2000 si cita la trasformazione del Consorzio da volontario ad obbligatorio.

² Tale composizione del Consiglio entrerà in vigore dal 1° maggio 2001 (così come stabilito dalla L.R. 5/2000) attualmente in Consiglio i Comuni di Ancona, Numana e Sirolo sono rappresentati ciascuno da cinque membri, al Comune di Camerano e alla Provincia spettano tre rappresentanti ciascuno.

³ Fino all'esercizio 1997 i bilanci sono stati redatti secondo il D.P.R. 421/79; dal 1998 il Consorzio ha recepito lo schema di bilancio previsto dal D.P.R. 194/96 attuativo del D.Lgs. 77/95.

2. ANALISI DEI BILANCI DEL CONSORZIO.

2.1 Le risorse complessivamente gestite in relazione al territorio.

La struttura del bilancio del Consorzio è abbastanza semplice: infatti le entrate correnti sono composte dai trasferimenti e dai proventi extratributari; gli investimenti sono esclusivamente finanziati dai trasferimenti di capitale. Infine chiudono il bilancio le entrate e le spese per conto terzi, nelle quali transitano principalmente le ritenute fiscali e previdenziali effettuate sugli stipendi ed i compensi erogati a favore di dipendenti, amministratori e collaboratori: tali poste di bilancio non hanno rilevanza alcuna ai fini del presente lavoro; tuttavia per completezza vengono riportate nei quadri e nei grafici.

La *Tabella 1* mostra il totale generale delle entrate e delle spese dei bilanci consuntivi approvati dal Consorzio dal momento della sua costituzione fino al 1998. Accanto ai valori nominali assoluti compaiono i valori assoluti deflazionati, ossia i valori opportunamente rivalutati sulla base dell'incremento dei prezzi al consumo (ISTAT) al fine di rendere più omogenei i confronti tra i vari anni. Infine si mostrano anche i valori in Euro.

Tabella 1 – Parco del Conero: entrate accertate e spese impegnate.

ANNO	Totale generale delle entrate			Totale generale delle spese		
	valori ass. nominali	valori ass. deflazionati	valori ass. deflazionati	valori ass. nominali	valori ass. deflazionati	valori ass. deflazionati
	milioni di L.	milioni di L.	migliaia di €	milioni di L.	milioni di L.	migliaia di €
1991	836	1.081	558	115	149	77
1992	890	1.093	564	884	1.085	560
1993	1.129	1.330	687	604	712	368
1994	1.512	1.714	885	1.452	1.646	850
1995	1.905	2.049	1.058	1.800	1.937	1.000
1996	2.628	2.722	1.406	2.553	2.644	1.366
1997	1.732	1.763	911	1.667	1.697	877
1998	2.539	2.539	1.311	2.571	2.571	1.328
TOTALE	13.171	14.291	7.381	11.647	12.441	6.425

Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

I dati mostrano come vi sia una grande variabilità da un anno all'altro, inoltre la fase di avvio del Consorzio si è sicuramente protratta fino a tutto il 1993, infatti solamente a partire dal 1994 le spese si attestano su valori prossimi al miliardo e mezzo, con punte particolarmente elevate nel corso del 1996 e del 1998.

Complessivamente, negli otto anni considerati il Consorzio ha impegnato circa 12 miliardi di spesa, ma nel prosieguo si osserverà che solo i tre quarti dei fondi sono stati effettivamente spesi.

Sono state complessivamente accertate entrate per oltre tredici miliardi, ma nel seguito del lavoro verranno evidenziate difficoltà nella gestione del Consorzio legate proprio all'incertezza delle risorse effettivamente disponibili: a volte gli accertamenti sono stati

stralciati in sede di rendicontazione in quanto gli enti erogatori non hanno dato seguito agli impegni precedentemente assunti.

Ai fini dell'approfondimento dell'analisi si ritiene opportuno nella *Tabella 2* fornire alcune informazioni in merito all'estensione territoriale del Parco e alla sua distribuzione rispetto ai Comuni che ne fanno parte.

Tabella 2 – Parco del Conero: superficie.

COMUNI	SUPERFICIE PARCO (ha)	% PARCO	% COMUNE
ANCONA	3.183	52,9	25,7
CAMERANO	596	9,9	30,1
NUMANA	983	16,3	91,5
SIROLO	1.251	20,8	74,9
TOTALE	6.012	100,0	35,2

Fonte: Regione Marche, Piano del Parco approvato con delib. Consiglio n. 245/99.

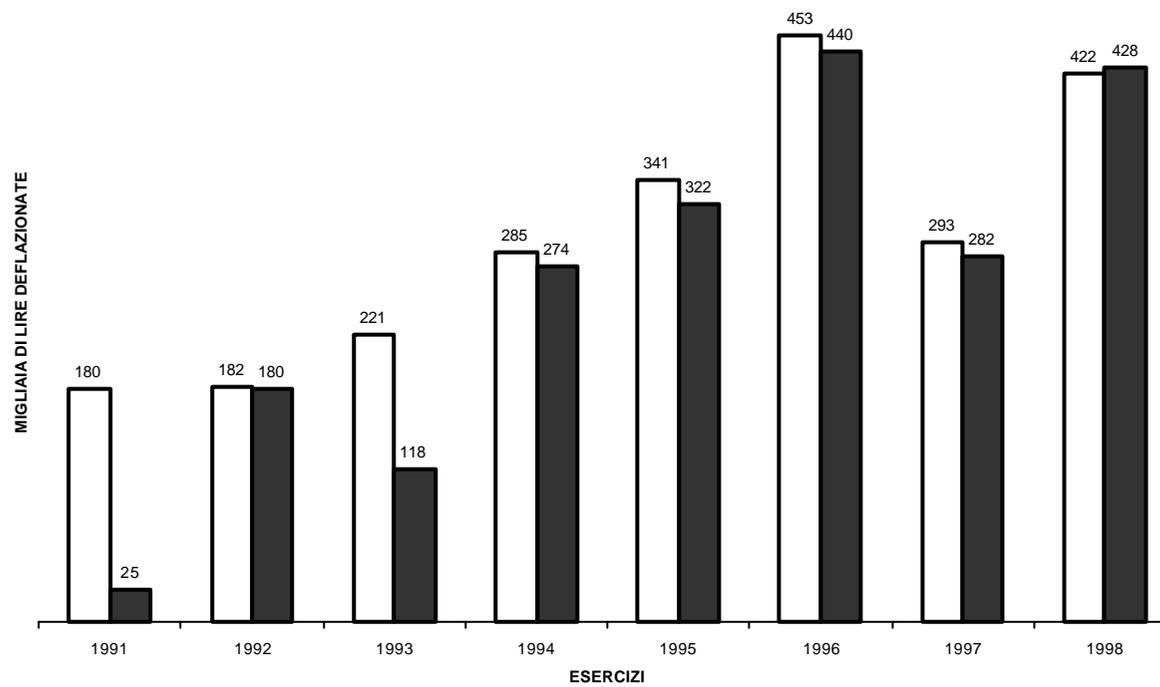
L'estensione complessiva del Parco è di 6.012 ettari ricadenti per il 52,9% nel territorio del Comune di Ancona, mentre solo il 25,7 % del territorio del Comune capoluogo si trova all'interno del Parco. Nel caso dei Comuni di Sirolo e Numana le proporzioni s'invertono: la maggior parte del territorio di questi Comuni si trova all'interno del Parco, tuttavia solo il 37% della superficie del Parco ricade in questi. Infine nel caso di Camerano la porzione di territorio ricadente nel Parco è ridotta e la quota di Parco facente parte di questo Comune è ancor più ridotta. Tutto il Parco è compreso all'interno della Provincia di Ancona⁴.

Prima di proseguire nell'esposizione si ritiene opportuno nella *Figura 1* riportare le entrate e le spese complessivamente gestite alla superficie del Parco, dimostrando sia la variabilità delle risorse a disposizione di anno in anno, sia l'esiguità delle stesse rispetto al territorio gestito.

Sulla differenza tra accertamenti ed impegni si tornerà in seguito, anticipando che nella parte corrente alle risorse accertate non corrispondono impegni di pari importo per ragioni di carattere prudenziale, infatti è accaduto che a volte i contributi sono stati riscossi per un importo inferiore rispetto a quanto attribuito in un primo momento dagli enti erogatori.

⁴ Raffrontando i dati territoriali alla composizione del Consiglio Direttivo tuttora vigente emerge come, a livello di consiglieri rappresentati, il Comune di Ancona pesi quanto quelli di Sirolo e Numana sebbene oltre la metà del territorio del Parco appartenga al Comune capoluogo; tuttavia va tenuto presente che la maggior parte del territorio dei due comuni minori è all'interno del Parco, quindi sicuramente l'attività del Consorzio ha su di essi un impatto notevolmente superiore rispetto ad Ancona (come già detto dal 1° maggio 2001 gli enti appartenenti al Consorzio saranno equamente rappresentati).

Figura 1 – Parco del Conero: entrate accertate e spese impegnate per ettaro di superficie.



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

2.2 L'analisi delle entrate e delle spese.

Come già anticipato la struttura dei bilanci dell'ente parco è la stessa degli enti locali, in particolare vengono seguite le classificazioni previste per i Comuni. Essendo cambiata la normativa di riferimento nel periodo considerato si è ritenuto opportuno provvedere ad una riclassificazione omogenea dei vari capitoli di entrata e uscita al fine di rendere confrontabili tra loro i vari esercizi.

Nello specifico l'aggregazione delle entrate e delle spese per titoli⁵ è rimasta invariata nel corso degli esercizi. Le entrate correnti sono per la maggior parte rappresentate dai contributi: minimo è l'apporto delle entrate extratributarie; nullo quello delle entrate tributarie (il Consorzio non può ovviamente avere autonomia impositiva). Le entrate in conto capitale sono esclusivamente derivanti da trasferimenti: fino al 1998 non si sono assunti mutui e non si sono dismessi beni patrimoniali.

Essendo del tutto irrilevanti le entrate proprie, il Consorzio non ha autonomia finanziaria, questo comporta un'assoluta dipendenza dagli altri enti con riflessi negativi sulla capacità decisionale e progettuale ed una grande incertezza al momento dell'approvazione degli strumenti di programmazione, primo fra tutti il bilancio.

Le uscite si ripartono in spese correnti e spese conto capitale (ossia gli investimenti): non facendo ricorso al credito non abbiamo spese per rimborso di prestiti.

Nella *Tabella 3* sono riportate le entrate per titolo sulla base dei valori deflazionati al fine di rendere possibili i confronti tra gli esercizi. Sono riportati altresì i valori indice deflazionati, ossia fatti pari a 100 i valori relativi al 1998, si rapportano gli stessi aggregati degli anni precedenti all'indice di riferimento. Ad esempio fatti pari a 100 i trasferimenti correnti del 1998, questi nel corso del 1991, essendo il valore indice di quell'anno pari a 142, sono stati superiori del 42% (sempre per motivi di omogeneità, il confronto è fatto sugli importi deflazionati).

Analizzando in dettaglio i valori deflazionati è evidente la riduzione dei trasferimenti correnti nel corso degli ultimi due anni, addirittura essi sono inferiori a quelli relativi al primo consuntivo: solo nel corso 1995 si sono ottenute contribuzioni inferiori al 1998.

Per quanto riguarda le entrate extratributarie, si tratta di importi irrilevanti per la gestione e derivano principalmente dalle sanzioni elevate dal personale addetto alla vigilanza, dagli interessi attivi derivanti dalla gestione di cassa, dalle visite guidate (non per tutti gli anni) e dal taglio dei boschi. I picchi registrati nel corso del 1993 e negli ultimi tre anni derivano principalmente dagli interessi attivi.

I contributi per la realizzazione degli investimenti, a parte il calo del 1997, mostrano un incremento costante nel corso degli esercizi. Nel 1998 il Consorzio accanto a minori entrate disponibili per spese correnti, ha ottenuto la massima contribuzione per le spese d'investimento.

Osservando i valori indice tuttavia non è possibile ricondurre in schemi l'andamento delle entrate, né tantomeno individuare tendenze che verrebbero smentite di anno in anno, a parte quanto osservato in merito ai contributi in conto capitale.

Relativamente alle entrate di parte corrente ci si sarebbe aspettata una certa continuità nella contribuzione ordinaria, in grado di garantire al Consorzio la possibilità di dotarsi di una struttura organizzativa stabile.

⁵ Il titolo è l'aggregato principale del bilancio, per approfondimenti sulla struttura del bilancio si rimanda alla normativa attualmente vigente per gli Enti Locali (D.Lgs. 77/95 e D.P.R. 194/96).

Tabella 3 – Parco del Conero: entrate accertate per titolo.

VALORI ASSOLUTI DEFLAZIONATI					
ANNO	Trasf. corr. <i>milioni di L.</i>	Extra-trib. <i>milioni di L.</i>	Trasf. c/cap. <i>milioni di L.</i>	Part. di giro <i>milioni di L.</i>	TOTALE <i>milioni di L.</i>
1991	1.065	1	13	3	1.081
1992	808	3	246	36	1.093
1993	1.007	33	249	42	1.330
1994	859	13	807	36	1.714
1995	597	3	1.379	70	2.049
1996	1.295	27	1.329	71	2.722
1997	840	25	743	155	1.763
1998	751	56	1.562	170	2.539

VALORI INDICE DEFLAZIONATI					
ANNO	Trasf. corr. %	Extra-trib. %	Trasf. C/cap. %	Part. di giro %	TOTALE %
1991	142	1	1	2	43
1992	108	5	16	21	43
1993	134	58	16	25	52
1994	114	22	52	21	68
1995	79	5	88	41	81
1996	172	48	85	42	107
1997	112	44	48	91	69
1998	100	100	100	100	100

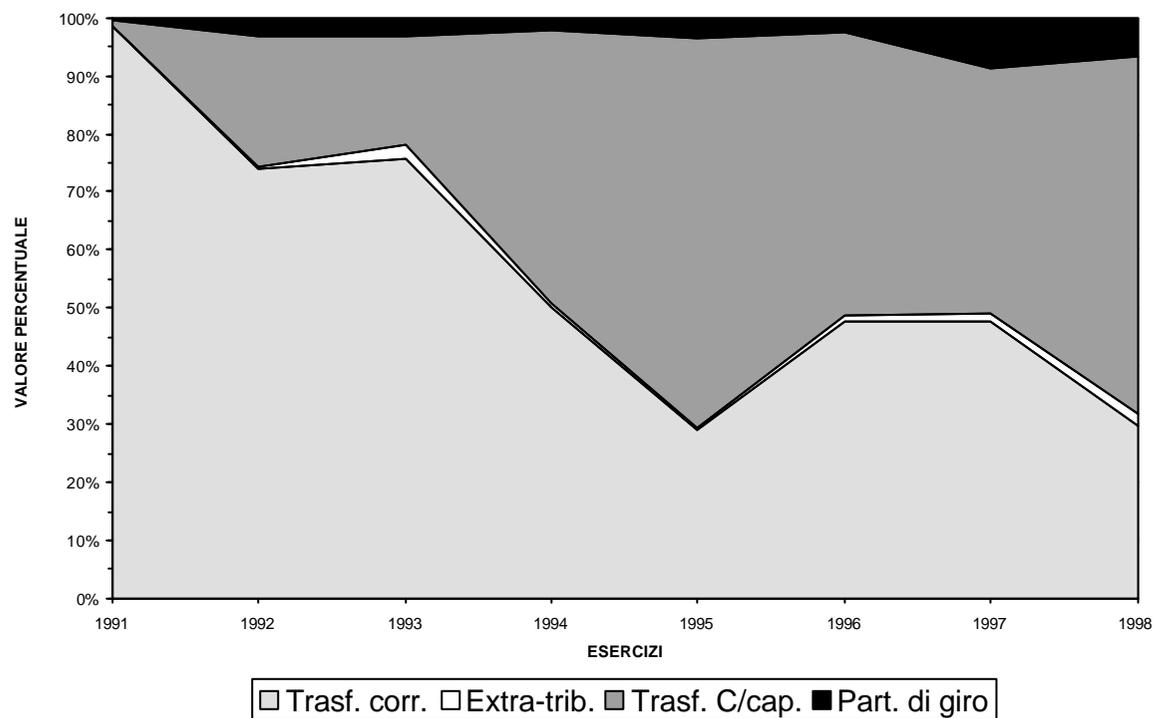
Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Confrontando il quarto anno di vita del Consorzio⁶ con l'ottavo si osserva che l'ammontare delle risorse deflazionate è passato da 1,7 miliardi a 2,5 miliardi; quindi facendo pari a 100 gli accertamenti del 1998, nel corso del 1994 si sono accertate entrate pari al 68% di quelle del 1998, tuttavia mentre i trasferimenti di capitale nel corso del periodo preso in considerazione si sono in pratica raddoppiati (i valori indice deflazionati sono passati da 52 a 100), rispetto al 1994 le risorse a disposizione per la gestione ordinaria si sono ridotte (i valori indice deflazionati sono passati da 114 a 100).

Nella *Figura 2* le entrate accertate nei singoli esercizi vengono ripartite percentualmente rispetto ai titoli e dall'osservazione della rappresentazione grafica si ottiene conferma dell'inversione della proporzione tra entrate correnti ed entrate in conto capitale.

⁶ Come già osservato, fino al 1994 le risorse disponibili hanno subito notevoli variazioni.

Figura 2 – Parco del Conero: composizione percentuale delle entrate accertate.



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Sull'andamento delle spese impegnate per titolo valgono sostanzialmente le stesse considerazioni svolte in termini generali nel corso del commento delle entrate. Leggendo la *Tabella 4* assieme a quella omologa per le entrate (vedere *Tabella 3*) si osserva che nella parte corrente gli impegni sono inferiori agli accertamenti.

La quasi totale dipendenza del Consorzio dai trasferimenti comporta una grande incertezza in sede di redazione del bilancio preventivo, pertanto sia dal punto di vista prettamente tecnico-contabile, che dal punto di vista sostanziale della gestione è giustificabile una certa prudenza nell'assunzione degli impegni di spesa nella parte corrente⁷, in alcuni esercizi infatti si sono registrate delle insussistenze rilevanti nella gestione dei residui attivi di parte corrente.

Tabella 4 – Parco del Conero: spese impegnate per titoli.

VALORI ASSOLUTI DEFLAZIONATI				
	Correnti	C/Capitale	Part. di giro	TOTALE
ANNO	<i>milioni di L.</i>	<i>milioni di L.</i>	<i>milioni di L.</i>	<i>milioni di L.</i>
1991	133	13	3	149
1992	803	246	36	1.085
1993	421	249	42	712
1994	803	807	36	1.646
1995	488	1.379	70	1.937
1996	1.244	1.329	71	2.644
1997	799	743	155	1.697
1998	840	1.562	170	2.571

VALORI INDICE DEFLAZIONATI				
	Correnti	C/Capitale	Part. di giro	TOTALE
ANNO	%	%	%	%
1991	16	1	2	6
1992	96	16	21	42
1993	50	16	25	28
1994	96	52	21	64
1995	58	88	41	75
1996	148	85	42	103
1997	95	48	91	66
1998	100	100	100	100

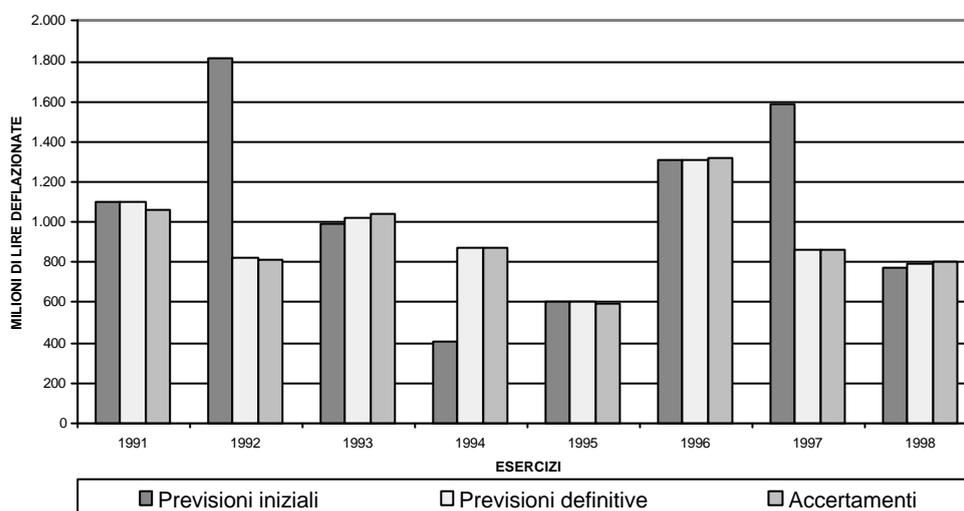
Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

⁷ Nella gestione in conto capitale esiste una stretta corrispondenza tra accertamenti ed impegni in quanto esiste un legame diretto tra singola fonte di finanziamento e specifico investimento: per semplificare le entrate in conto capitale sono a destinazione vincolata.

Per effetto di tali incertezze i fondi vengono attivati con ritardo e si riduce in piccola parte il loro potere di spesa a causa dell'incremento dei prezzi, relativamente contenuto negli esercizi considerati. Ciò dimostra sicuramente un'inefficienza nella gestione della spesa seppur, come già detto, non imputabile al Consorzio stesso.

Le difficoltà riscontrate possono con una certa approssimazione essere misurate dallo scarto rilevante che in certi esercizi si registra tra previsioni iniziali, previsioni definitive ed accertamenti, come evidenziato nella *Figura 3*.

Figura 3 – Parco del Conero: andamento delle entrate correnti.

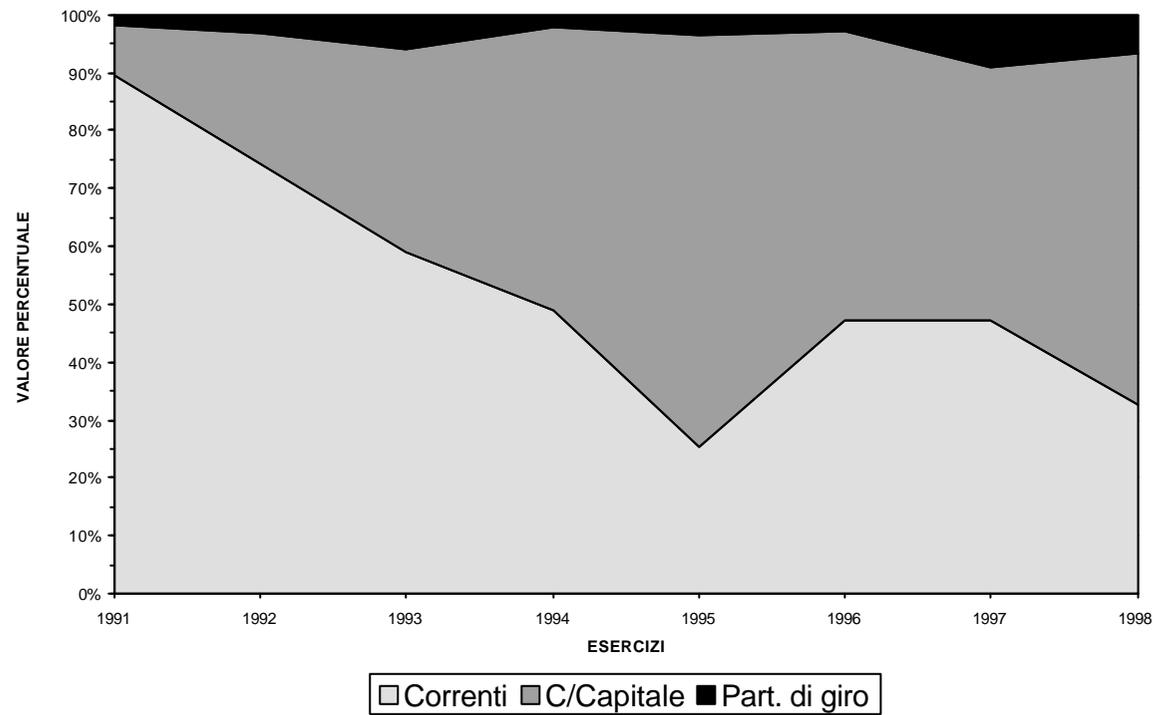


Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Nel corso sia del 1993 che e del 1997 il bilancio di parte corrente è stato notevolmente ridimensionato a causa del venir meno di una quota consistente di trasferimenti durante la gestione dell'esercizio: le variazioni intercorse nel 1994 sono invece di segno opposto.

Le spese per investimenti, come evidenziato nella *Figura 4*, si sono oramai assestate intorno al 50% del totale della spesa complessiva. Sia nel corso del 1995 che nel corso del 1998 la maggiore quota attribuita agli investimenti è dovuta ad un minor peso delle spese correnti e non ad un incremento in valore assoluto degli stessi.

Figura 4 - Parco del Conero: Composizione percentuale delle spese impegnate



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

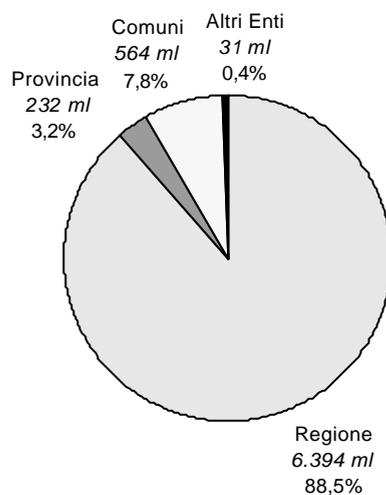
2.3 La parte corrente del bilancio.

Analizzando nel dettaglio la parte corrente del bilancio, si osserva come la quota maggiore delle entrate derivanti dai trasferimenti provenga dalla Regione Marche. Marginalmente hanno contribuito alla gestione corrente i Comuni di Ancona e Sirolo rispettivamente per 100 milioni di lire e per 2,5 milioni di lire a partire dal 1994. Del tutto occasionale l'apporto dell'Amministrazione provinciale, che nel 1995 ha in parte contribuito.

Si può quindi affermare, come meglio evidenziato nella *Figura 5*, che la gestione del Consorzio è stata pressoché a totale carico della Regione Marche e nello specifico si aggiunge che i Comuni di Numana e Camerano non hanno mai direttamente contribuito.

Figura 5 – Parco del Conero: provenienza dei trasferimenti correnti.

- PARCO DEL CONERO -
COMPOSIZIONE DEI TRASFERIMENTI CORRENTI
COMPLESSIVAMENTE ACCERTATI NEGLI ESERCIZI 1991-1994
(dati in milioni di lire deflazionate e composizione percentuale)



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Le spese correnti, ai fini dell'analisi, sono state opportunamente classificate sia per destinazione sia per natura.

Nel primo caso sono state individuate le funzioni svolte ed i principali servizi erogati dal Consorzio, ossia le spese sostenute per:

- gli Organi istituzionali;
- i servizi generali (segreteria, ragioneria, tesoreria, ecc.);
- l'ufficio tecnico;
- i servizi di vigilanza e antincendio del territorio del Parco;
- l'attività di ricerca didattica e naturalistica;
- la manutenzione ordinaria del Parco (sentieri, osservatori migratori, tutela ecosistemi, ecc.);
- la promozione del parco in generale (iniziative turistiche, convegni, ecc.).

Nel secondo caso le spese sono state suddivise sulla base dei principali fattori produttivi impiegati per l'erogazione dei servizi:

- personale (assimilando ad esso anche gli amministratori);
- acquisto di beni e servizi;
- trasferimenti;
- altre spese non riconducibili alle precedenti categorie.

Nella *Tabella 5* viene riportata la ripartizione delle spese correnti impegnate per le varie funzioni svolte. Nel corso del tempo sono aumentati gli impegni per gli Organi istituzionali, per le spese generali e per la promozione del Parco: osservando i valori indice deflazionati si apprende che queste ultime nel 1994 ammontavano al 41% di quelle sostenute nel 1998.

In generale tutte le altre spese mostrano un andamento altalenante, risentendo della fluttuazione delle risorse a disposizione. In particolare si sono ridotte le spese per l'attività didattica e di ricerca: nell'ultimo anno si sono dimezzate. Un calo si è registrato anche nelle spese per la manutenzione ordinaria del Parco.

La fluttuazione delle risorse si riflette negativamente sulle spese meno rigide, ossia quelle spese che possono essere facilmente variate da un esercizio all'altro, quindi destinabili all'erogazione di ulteriori servizi qualificanti l'attività del Consorzio.

Sempre nella *Tabella 5* è riportata la composizione percentuale della spesa corrente nel corso dei vari esercizi. Notare l'incremento costante del peso dei servizi generali, i quali nell'ultimo anno hanno raggiunto una quota superiore al 45%.

Seppur con evidenti fluttuazioni è altresì aumentata la quota delle spese correnti per la promozione del Parco, raggiungendo nel corso del 1998 il 23% del totale delle altre spese correnti.

In merito all'aggregato delle spese per attività di ricerca e didattiche è necessario tenere presente che nel corso del 1994 si sono sostenute spese straordinarie per la redazione del Piano forestale e agricolo (350 milioni di lire) e che nel corso del 1996 si è provveduto alla redazione del Piano paesistico (100 milioni di lire). Il piano forestale e agricolo è stato finanziato dalla Regione Marche con i fondi ordinari assegnati al Parco: per tale motivo evidentemente la relativa spesa è stata inserita nella parte corrente. Mentre il piano paesistico è stato finanziato dalla Regione Marche in attuazione della legge regionale n. 61/95⁸.

⁸ Si osserva che le somme impegnate per la redazione degli strumenti di pianificazione generale dovrebbero essere considerate spese in conto capitale a tutti gli effetti.

Tabella 5 – Parco del Conero: spese impegnate per funzione (*).

VALORI ASSOLUTI DEFLAZIONATI								
ANNO	Organi Istituzionali milioni di L.	Servizi Generali milioni di L.	Ufficio Tecnico milioni di L.	Servizi di vigilanza milioni di L.	Spese per ric. e did. milioni di L.	Spese man. ord. Parco milioni di L.	Spese prom. Parco milioni di L.	SPESE CORR. milioni di L.
1991	54	19	0	3	0	0	58	133
1992	81	229	24	78	37	53	300	803
1993	74	165	37	23	9	54	59	421
1994	76	177	11	19	397	44	79	803
1995	99	258	18	23	16	7	66	488
1996	109	410	86	36	144	315	145	1.244
1997	122	378	18	29	36	71	146	799
1998	121	382	42	36	18	49	193	840

VALORI INDICE DEFLAZIONATI								
ANNO	Organi Istituzionali %	Servizi Generali %	Ufficio Tecnico %	Servizi di vigilanza %	Spese per ric. e did. %	Spese man. ord. Parco %	Spese prom. Parco %	SPESE CORR. %
1991	45	5	-	9	-	-	30	16
1992	68	60	58	219	205	110	155	96
1993	62	43	89	63	49	112	30	50
1994	63	46	27	54	2.204	90	41	96
1995	82	68	43	64	89	15	34	58
1996	90	107	206	100	798	645	75	148
1997	101	99	44	81	200	145	75	95
1998	100	100	100	100	100	100	100	100

COMPOSIZIONI PERCENTUALI								
ANNO	Organi Istituzionali %	Servizi Generali %	Ufficio Tecnico %	Servizi di vigilanza %	Spese per ric. e did. %	Spese man. ord. Parco %	Spese prom. Parco %	SPESE CORR. %
1991	40,3	13,9	0,0	2,3	0,0	0,0	43,5	100,0
1992	10,1	28,5	3,0	9,7	4,6	6,7	37,4	100,0
1993	17,6	39,2	8,8	5,4	2,1	12,9	14,0	100,0
1994	9,4	22,1	1,4	2,4	49,4	5,4	9,8	100,0
1995	20,3	53,0	3,7	4,7	3,3	1,5	13,5	100,0
1996	8,8	33,0	6,9	2,9	11,5	25,3	11,6	100,0
1997	15,2	47,3	2,3	3,6	4,5	8,9	18,2	100,0
1998	14,4	45,4	5,0	4,3	2,1	5,8	23,0	100,0

(*) In tal caso con il termine funzione non si fa riferimento alla ripartizione prevista dal D. Lgs. 77/95, ma in senso lato s'intendono le funzioni svolte dall'ente.

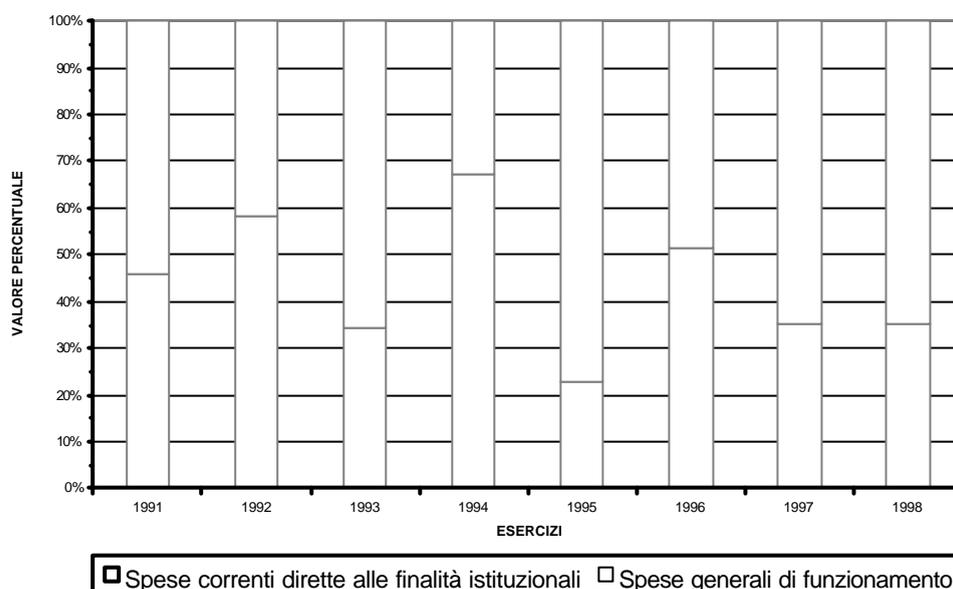
Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Tenendo conto dell'ultima considerazione svolta, si trova una spiegazione parziale alla variabilità delle risorse destinate alla parte corrente per il 1994 e per il 1996, aggiungendo che nel corso del 1996 sono state impegnate ingenti somme per la gestione degli ambienti naturali (vedere l'aggregato manutenzione ordinaria Parco).

In sostanza la variabilità delle spese correnti sarebbe in parte spiegabile dalla presenza di spese di carattere straordinario, che meglio sarebbero state collocate nella gestione in conto capitale. Tuttavia pur attenuandosi nella misura, valgono le considerazioni svolte finora in merito alla difficoltà riscontrate nella gestione, soprattutto se si tiene conto che spesso è variabile il fondo regionale per la gestione del Consorzio stesso.

Ricorrendo ad una rappresentazione grafica, si può analizzare la quota delle spese correnti direttamente sostenute per le finalità del Consorzio stesso rispetto alle spese generali di funzionamento. Nella *Figura 6* le spese per gli Organi istituzionali, per i servizi generali e per l'ufficio tecnico, ossia le spese generali di funzionamento, sono contrapposte alle altre spese correnti e si nota che una buona fetta del bilancio corrente è assorbita dal funzionamento del Consorzio stesso.

Figura 6 – Parco del Conero: composizione percentuale della spesa corrente impegnata.



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Riguardo alla classificazione della spesa per natura, ossia per fattore produttivo impiegato nell'erogazione dei servizi, si osserva che nel corso del 1998 oltre il 38% della spesa corrente è stata impegnata per gli amministratori ed il personale, mentre ammontano a più del 52% gli impegni per l'acquisto di beni e servizi.

Le spese per i trasferimenti sono pari al 7,6% e sono relative al risarcimento dei danni provocati dalla fauna selvatica. L'incremento del peso dei trasferimenti a partire dal 1995, il cui valore rimane tuttavia esiguo, è proprio dovuto al passaggio di competenze in materia di fauna selvatica dalla Provincia al Consorzio, come stabilito dalla legge regionale n. 15/94, mostrando gli effetti principali nel corso del 1998. Tuttavia non risulta siano state trasferite risorse al di fuori del fondo regionale ordinario per lo svolgimento della nuova funzione attribuita.

La distribuzione delle spese correnti per tipologia di intervento è riportata nella seguente *Tabella 6*, mentre la *Figura 7* mostra la composizione della spesa corrente complessivamente impegnata negli esercizi.

Tabella 6 – Parco del Conero: spese correnti impegnate per tipologia di intervento (*).

VALORI ASSOLUTI DEFLAZIONATI					
	Amministratori e Personale	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti correnti	Altro	SPESE CORR.
ANNO	<i>milioni di L.</i>	<i>milioni di L.</i>	<i>milioni di L.</i>	<i>milioni di L.</i>	<i>milioni di L.</i>
1991	67	61	-	5	133
1992	180	615	-	8	803
1993	200	221	-	-	421
1994	162	640	-	1	803
1995	113	360	9	7	488
1996	287	933	16	9	1.244
1997	306	470	13	9	799
1998	325	443	64	7	840

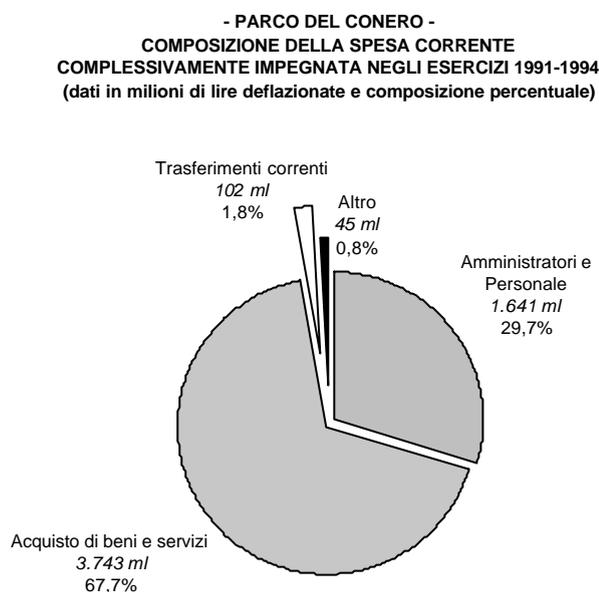
VALORI INDICE DEFLAZIONATI					
	Amministratori e Personale	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti correnti	Altro	SPESE CORR.
ANNO	%	%	%	%	%
1991	21	14	-	67	16
1992	55	139	-	112	96
1993	61	50	-	-	50
1994	50	144	-	16	96
1995	35	81	13	93	58
1996	88	210	24	123	148
1997	94	106	21	131	95
1998	100	100	100	100	100

COMPOSIZIONI PERCENTUALI					
	Amministratori e Personale	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti correnti	Altro	SPESE CORR.
ANNO	%	%	%	%	%
1991	50,5	46,0	0,0	3,5	100,0
1992	22,5	76,6	0,0	1,0	100,0
1993	47,4	52,6	0,0	0,0	100,0
1994	20,2	79,7	0,0	0,1	100,0
1995	23,1	73,8	1,8	1,3	100,0
1996	23,1	75,0	1,2	0,7	100,0
1997	38,3	58,8	1,7	1,1	100,0
1998	38,7	52,8	7,6	0,8	100,0

(*) Il termine intervento va inteso in senso lato: non si riferisce strettamente alla ripartizione della spesa per natura prevista dal D.Lgs. 77/95.

Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Figura 7 – Parco del Conero: composizione della spesa complessivamente impegnata.



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Quale quadro sintetico della gestione di parte corrente si può riportare l'andamento dell'indicatore di equilibrio finanziario, definito impropriamente dal legislatore situazione economica in quanto i valori considerati hanno natura finanziaria⁹.

Tale indicatore è ricavato dalla differenza tra le entrate correnti e la somma tra le spese correnti e le spese per il rimborso dei mutui¹⁰. In sostanza è la dimostrazione che le spese correnti e le spese per il rimborso dei mutui sono totalmente finanziate dalla parte corrente del bilancio, quindi la dimostrazione del mantenimento dell'equilibrio dal punto di vista finanziario.

Non sono ammessi in sede di preventivo squilibri che non siano giustificati dalle eccezioni previste dal legislatore stesso¹¹, mentre in sede di rendiconto gli accertamenti possono risultare inferiori agli impegni, dimostrando il mancato rispetto dell'equilibrio nel

⁹ Tale indicatore è definito da Giovannelli "equilibrio finanziario della gestione corrente" in quanto "i valori presi hanno natura finanziaria" e "le spese sono depurate di fattori di incidenza economica"; vedi L. Giovannelli (1993), *La programmazione di bilancio come guida del Comune*, in (a cura di) L. Anselmi, *L'azienda "Comune"* dopo la legge 142/90, Maggioli, Rimini.

¹⁰ In proposito si rammenta che il Consorzio non ha mai contratto mutui.

¹¹ I Comuni possono dimostrare la "quadratura della parte corrente del bilancio" destinando parte dei contributi per le concessioni edilizie (entrate in conto capitale) al finanziamento della manutenzione ordinaria del patrimonio (spese correnti). Tuttavia non possedendo il Consorzio tali entrate non sussistono in tal caso eccezioni.

corso della gestione ovvero un disavanzo di gestione di parte corrente che, se non trova giustificazione nell'applicazione dell'avanzo di amministrazione derivante dall'anno precedente, è sintomo di cattiva gestione soprattutto se il fenomeno non è temporaneo e circoscritto.

L'eccedenza degli accertamenti delle entrate correnti rispetto agli impegni delle spese correnti e del rimborso di prestiti dimostra il conseguimento di un avanzo di gestione di parte corrente, che se non trova spiegazione nel finanziamento degli investimenti e se di ammontare consistente è sintomo di incapacità di spesa o, quantomeno, di eccessiva prudenza nel corso della gestione.

Nella Tabella 7 viene calcolato l'indicatore in questione e si trova conferma di quanto detto finora in merito alla prudenza osservata nella gestione della spesa, che nel caso del Consorzio trova giustificazione nell'incertezza delle fonti di finanziamento.

Relativamente all'applicazione dell'avanzo per la parte corrente si denota che solo nel corso del 1998 ha prodotto un'inversione del segno dell'indicatore.

Nella Figura 8 ai fini di una maggiore comprensione l'andamento dell'indicatore di equilibrio finanziario è rappresentato graficamente.

Tabella 7 – Parco del Conero: indicatore di equilibrio finanziario

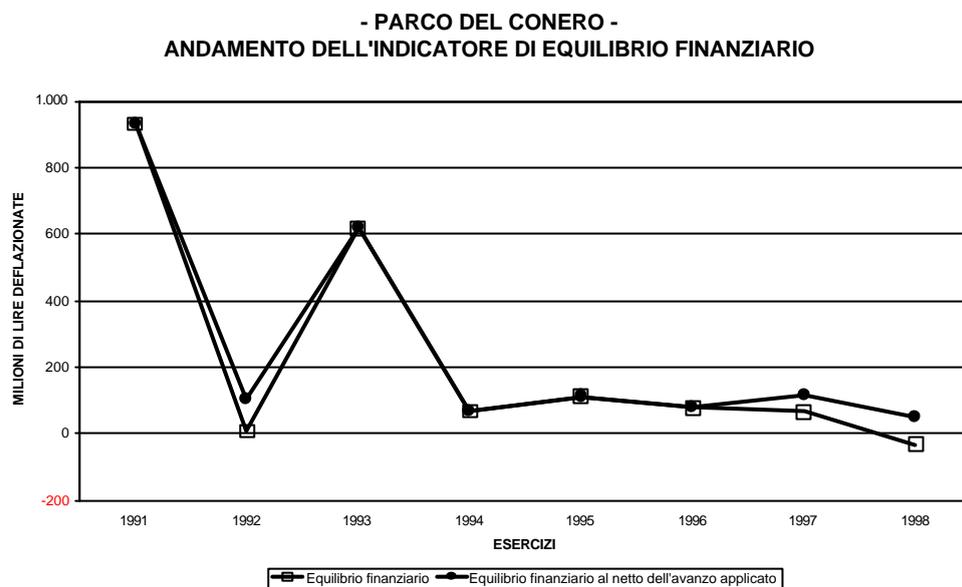
ACCERTAMENTI E IMPEGNI DEFLAZIONATI					
	Entrate correnti	Spese corr. netto amm. (*)	Rimborso mutui	Equilibrio finanziario	Eq. Fin.rio netto Av. (**)
ANNO	<i>milioni di L.</i>	<i>milioni di L.</i>	<i>milioni di L.</i>	<i>milioni di L.</i>	<i>milioni di L.</i>
1991	1.065	133	-	932	932
1992	811	803	-	8	106
1993	1.040	421	-	619	619
1994	871	803	-	68	68
1995	600	488	-	112	112
1996	1.322	1.244	-	78	78
1997	865	799	-	66	117
1998	807	840	-	-32	52

(*) Fino all'entrata in vigore del D. Lgs. 77/95, successivamente (1998) gli ammortamenti non si decurtano dalle spese correnti.

(**) Indicatore di equilibrio finanziario al netto della quota delle spese correnti finanziate con avanzo di amministrazione.

Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Figura 8 – Parco del Conero: andamento dell'indicatore di equilibrio finanziario.



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

I valori dell'indicatore di equilibrio finanziario, a parte nel 1998 dove il disavanzo è coperto dall'applicazione dell'avanzo di amministrazione dell'anno precedente, sono positivi in tutti gli esercizi.

Tralasciando il primo anno, risulta eccessivo l'avanzo della gestione corrente riscontrato nel 1993. Analizzando l'indicatore in questione assieme all'andamento dei residui attivi di parte corrente, nella *Figura 9* risulta che proprio in prossimità del 1993 si riscontra il picco più elevato, mentre il calo dei residui attivi nel corso del 1994 non è dovuto alle riscossioni, ma al venire meno di crediti verso la Regione per il fondo ordinario per un importo addirittura superiore al miliardo. Evidentemente parte delle risorse accertate nel 1993 prudentemente erano state "congelate" nell'attesa di una loro definitiva quantificazione da parte della Regione. Le riscossioni invece spiegano la riduzione della massa dei residui attivi successivamente al 1996.

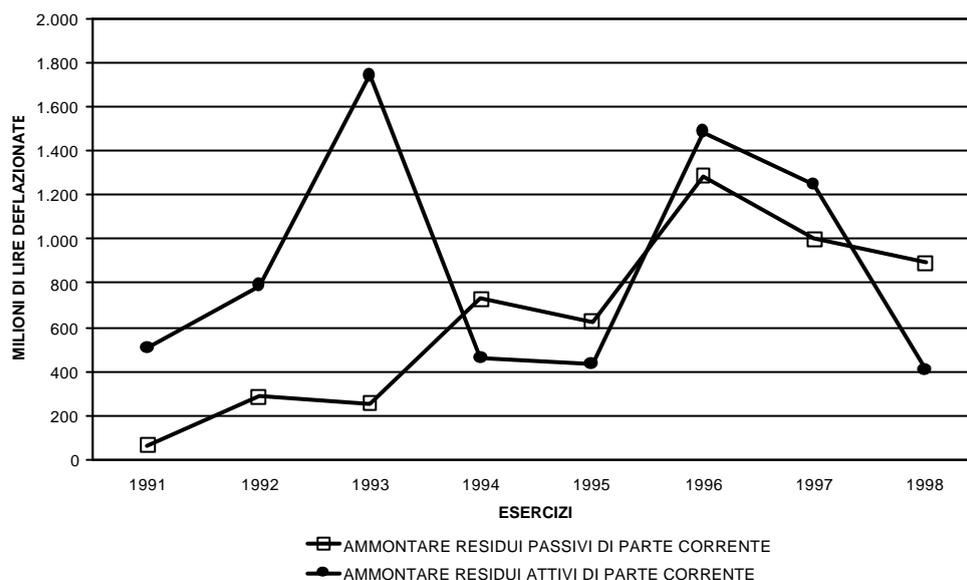
Concludendo l'analisi della parte corrente del bilancio, si osserva che mentre nel caso dei residui attivi si denota un andamento altalenante non dipendente certo dalle scelte di gestione operate dal Consorzio, nel caso dei residui passivi è in un certo senso preoccupante l'aumento costante del loro ammontare.

Sostanzialmente se nel corso dei primi anni, in genere, le procedure di spesa sono state rallentate per effetto dell'oculata prudenza osservata, visto l'andamento attuale delle riscossioni tale atteggiamento prudentiale trova via via minori giustificazioni.

Non a caso nel corso del 1999, come risulta dal rendiconto approvato il 12 giugno 2000, sono stati spesi 480 milioni dell'avanzo di amministrazione per i lavori di ristrutturazione

della sede del parco (470 milioni) e per il completamento del centro di educazione ambientale (10 milioni)¹².

Figura 9 – Parco del Conero: ammontare dei residui di parte corrente.



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

2.4 Gli investimenti.

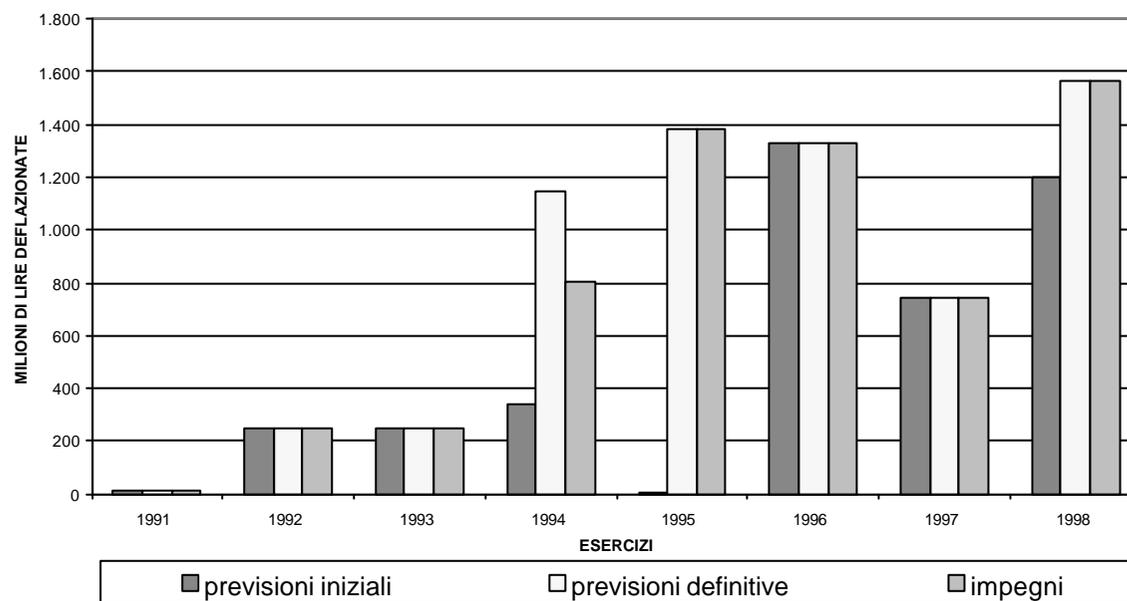
Come già accennato, l'andamento degli investimenti è crescente nel corso degli anni (a parte un calo temporaneo nel 1997). In particolare il Consorzio è riuscito ad avviare tutti gli investimenti programmati, ad eccezione dell'acquisizione di terreni per l'ampliamento del demanio nel 1994, operazione che doveva essere finanziata con i fondi della legge regionale n. 170/94.

Nella *Figura 10* viene descritto l'andamento delle previsioni iniziali, delle previsioni definitive e degli impegni della spesa in conto capitale. Notare che gli impegni a consuntivo sono stati sempre pari alla previsione iniziale o, addirittura, superiori nel corso del 1995 (dove inizialmente non erano stati previsti investimenti) e nel corso del 1998.

Questo dimostra una certa concretezza nella politica degli investimenti, sebbene sulla base delle informazioni contabili non si possono certo fare considerazioni sull'impatto concreto nel territorio e sul livello qualitativo degli interventi programmati ed avviati.

¹² Nonostante ciò il rendiconto del 1999 si chiude con oltre 240 milioni di avanzo di amministrazione.

Figura 10 – Parco del Conero: andamento degli investimenti.



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Nella *Tabella 8* vengono analizzate le fonti di finanziamento degli investimenti. Prima di passare al commento della stessa è opportuno spiegare il legame esistente tra i valori riportati ed il loro significato. Si parte dagli accertamenti a consuntivo, per poi riportare le riscossioni complessive ed i residui eliminati nel corso degli esercizi, infine abbiamo l'ammontare complessivo dei residui a consuntivo.

Quest'ultimo valore, per ciascun esercizio, è ricavabile dalla differenza tra l'ammontare degli accertamenti e dei residui provenienti dall'esercizio precedente e l'ammontare delle riscossioni complessive e dei residui eliminati¹³. Quindi lo stock dei residui attivi è alimentato dagli accertamenti non riscossi in competenza e si riduce non solo per effetto delle riscossioni in conto residui, ma anche per le insussistenze riscontrate.

Tabella 8 – Parco del Conero: Fonti di finanziamento degli investimenti.

VALORI ASSOLUTI ACCERTATI IN MILIONI DI LIRE								
Opere	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Trasferimenti di capitale dallo Stato (Min. Amb.)	-	-	-	-	1.163	-	-	-
Trasferimenti di capitale dalla Regione	10	200	211	712	-	1.283	730	1.088
Trasferimenti di capitale dalla Comunità Europea	-	-	-	-	-	-	-	474
Trasferimenti di capitale da Privati	-	-	-	-	119	-	-	-
TOTALE	10	200	211	712	1.282	1.283	730	1.562

RISCOSSIONI C/RESIDUI E C/COMPETENZA IN MILIONI DI LIRE								
Opere	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Trasferimenti di capitale dallo Stato (Min. Amb.)	-	-	-	-	-	58	805	140
Trasferimenti di capitale dalla Regione	-	10	-	-	-	337	299	369
Trasferimenti di capitale dalla Comunità Europea	-	-	-	-	-	-	-	189
Trasferimenti di capitale da Privati	-	-	-	-	-	107	-	-
TOTALE	-	10	-	-	-	502	1.104	698

RESIDUI ELIMINATI IN MILIONI DI LIRE								
Opere	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Trasferimenti di capitale dallo Stato (Min. Amb.)	-	-	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti di capitale dalla Regione	-	-	-	-	211	-	-	-
Trasferimenti di capitale dalla Comunità Europea	-	-	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti di capitale da Privati	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-	-	-	-	211	-	-	-

RESIDUI FINALI IN MILIONI DI LIRE								
Opere	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Trasferimenti di capitale dallo Stato (Min. Amb.)	-	-	-	-	1.163	1.105	300	160
Trasferimenti di capitale dalla Regione	10	200	411	1.123	912	1.858	2.289	3.008
Trasferimenti di capitale dalla Comunità Europea	-	-	-	-	-	-	-	285
Trasferimenti di capitale da Privati	-	-	-	-	119	12	12	12
TOTALE	10	200	411	1.123	2.194	2.975	2.601	3.465

Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

La prima parte della tabella dimostra l'ammontare delle fonti di finanziamento realmente disponibili per gli investimenti in ciascun esercizio, la seconda riporta l'ammontare delle fonti effettivamente disponibili per i pagamenti delle spese d'investimento (nel caso del Consorzio gli investimenti sono totalmente finanziati dai

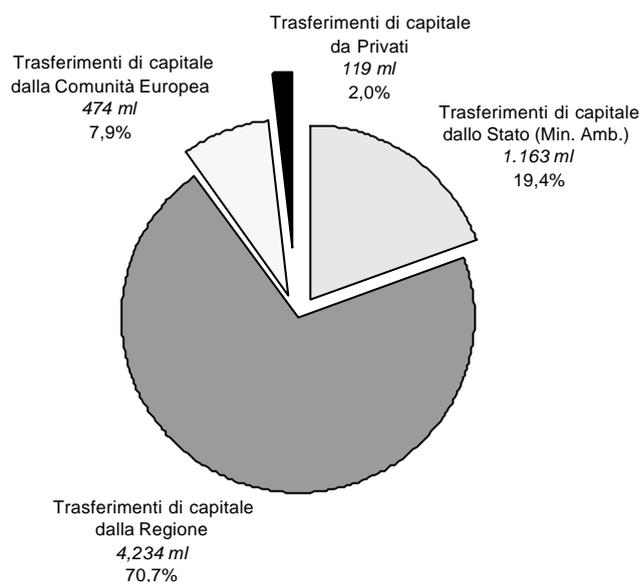
¹³ Ad esempio nel 1998 i residui finali erano pari a **3.465** milioni di lire. Tale valore è dato dalla somma tra gli accertamenti in conto competenza ed i residui dell'anno precedente, meno la somma tra riscossioni complessive (competenza e residui) e residui eliminati, ossia $3.465 = 1.562$ (accertamenti 1998) + 2.601 (importo residui finali 1997) - 698 (riscossioni 1998) - 0 (residui eliminati nel 1998).

trasferimenti di capitale, che solitamente vengono erogati in base agli stati di avanzamento delle opere¹⁴); la terza dimostra quanti finanziamenti sono stati revocati o, comunque, sono venuti meno (ad esempio in corrispondenza di economie di spesa); infine l'ultima parte mostra l'andamento dello stock dei residui attivi nel corso degli esercizi.

La *Figura 11* completa le informazioni contenute nella *Tabella 8* in merito alla provenienza delle fonti di finanziamento complessivamente accertate nel corso degli esercizi.

Figura 11 – Parco del Conero: provenienza delle fonti di finanziamento.

**COMPOSIZIONE DEI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE
COMPLESSIVAMENTE ACCERTATI NEGLI ESERCIZI 1991-1998
(dati in milioni di lire deflazionate e composizione percentuale)**



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Essendo il Consorzio di recente costituzione ed essendo generalmente lungo il tempo di realizzazione degli investimenti, in particolare i beni immobiliari, è in parte giustificato l'incremento dei residui attivi nel corso del tempo.

Nello specifico sicuramente gli anni 1991-1995 sono stati per così dire di "rodaggio", solo nel corso del 1996 si sono cominciati a riscuotere i primi trasferimenti in conto capitale

¹⁴ Questo significa che in termini di cassa non esistono disponibilità da reinvestire finanziariamente nell'attesa di effettuare i pagamenti.

in concomitanza, come si vedrà più avanti, all'effettiva realizzazione dei primi investimenti (i trasferimenti riscossi dalla Regione Marche nel 1991 erano relativi all'acquisizione di beni immobili).

Le insussistenze dei residui nel 1995 sono dovute al venire meno dei trasferimenti regionali per il recupero ambientale previsti dalla legge regionale n.25/89 ed iscritti in bilancio nel 1993, tale insussistenza non ha provocato squilibri nella gestione in quanto è stata compensata dall'eliminazione dei residui passivi di pari importo corrispondenti.

Questo dimostra che i tempi di realizzazione degli investimenti sono certamente condizionati dalla concreta disponibilità dei corrispondenti finanziamenti, in tal caso si sono dovuti attendere due anni per poi stralciare l'intervento dai programmi già approvati.

I trasferimenti di capitale provengono per la stragrande maggioranza della Regione e principalmente sono destinati all'attuazione dei Piani Triennali Regionali per le Aree Protette (PTRAP). Il finanziamento dei PTRAP in origine è a carico del Ministero dell'Ambiente, le Regioni successivamente provvedono alla programmazione e quindi all'attribuzione dei fondi. Nel 1995 tali fondi non sono transitati per la Regione ma sono stati erogati direttamente dal Ministero, pertanto ai fini dell'analisi della provenienza dei trasferimenti andrebbero assimilati a quelli Regionali che risulterebbero complessivamente pari al 90% circa (*Figura 11*).

Esigua è la contribuzione della Comunità Europea (progetto LIFE '98), in tal caso è fondamentale la capacità dell'ente di ottenere tali finanziamenti sfruttando le opportunità offerte dalla Comunità stessa.

L'andamento della spesa in conto capitale è stata opportunamente sintetizzata nella *Tabella 9* la quale ha un'impostazione analoga alla tabella delle fonti di finanziamento (*Tabella 8*), pertanto valgono le stesse spiegazioni già fornite dal punto di vista tecnico-contabile, con l'aggiunta che i pagamenti misurano lo stato di realizzazione degli investimenti programmati.

Nello specifico delle opere, il pagamento solitamente avviene per stati d'avanzamento e l'opera in corso di realizzazione incrementa ugualmente il patrimonio, quindi possiede un valore anche se non è fruibile. I pagamenti effettuati non possono sicuramente misurare il grado di efficacia degli investimenti realizzati: un'opera in corso di realizzazione non è certo un bene disponibile per i fini istituzionali; mentre un'opera conclusa e collaudata potrebbe rimanere inutilizzata. Tuttavia i pagamenti, essendo vietati gli anticipi, misurano sicuramente la velocità con cui vengono realizzati gli investimenti e quindi dimostrano con una certa approssimazione il grado di efficienza gestionale raggiunta.

In aggiunta a quanto detto è necessario tenere presente che le spese relative alla redazione degli strumenti di programmazione generale e la progettazione sono considerate spese in conto capitale, quindi i pagamenti effettuati per la realizzazione di un progetto o di un piano (che oltretutto possono essere corrisposti anticipatamente) non hanno lo stesso significato dei pagamenti effettuati in corso d'opera. Semmai la realizzazione di tali investimenti è propedeutica alla realizzazione degli interventi di carattere materiale, per tale motivo nelle elaborazioni sono tenuti opportunamente distinti¹⁵.

L'andamento della spesa conferma quanto osservato per l'entrata: i primi investimenti si sono concretamente realizzati a partire dal 1996 e tenuto conto che la spesa per investimenti non ha subito interruzioni, a parte l'evidente calo del 1997, lo stock dei residui passivi è costantemente aumentato.

¹⁵ I Piani considerati nelle spese di investimento sono il Piano faunistico (PTRAP '98) ed il PPES finanziato dalla Regione nel 1996.

Tabella 9 – Parco del Conero: andamento investimenti

VALORI ASSOLUTI IMPEGNATI IN MILIONI DI LIRE								
Opere	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sede Parco	-	-	-	-	600	560	-	-
Opere forestali antincendio	-	-	-	245	-	-	-	-
Acquisizione Beni Patrimoniali e Strumentali	10	200	-	352	-	-	-	-
Centri educazione e visita; promozione	-	-	-	-	-	200	-	60
Interventi di recupero e miglioramento del Parco	-	-	211	115	682	173	730	1.248
Interventi aree di interesse storico archeologico	-	-	-	-	-	-	-	45
Strumenti di pianificazione e programmazione	-	-	-	-	-	350	-	136
Interventi diversi per l'agricoltura	-	-	-	-	-	-	-	73
TOTALE	10	200	211	712	1.282	1.283	730	1.562

PAGAMENTI C/RESIDUI E C/COMPETENZA IN MILIONI DI LIRE								
Opere	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sede Parco	-	-	-	-	-	-	39	613
Opere forestali antincendio	-	-	-	-	-	157	72	-
Acquisizione Beni Patrimoniali e Strumentali	-	-	-	-	-	118	20	66
Centri educazione e visita; promozione	-	-	-	-	-	-	102	52
Interventi di recupero e miglioramento del Parco	-	-	-	-	-	141	334	275
Interventi aree di interesse storico archeologico	-	-	-	-	-	-	-	-
Strumenti di pianificazione e programmazione	-	-	-	-	-	-	30	64
Interventi diversi per l'agricoltura	-	-	-	-	-	-	-	4
TOTALE	-	-	-	-	-	416	597	1.074

RESIDUI ELIMINATI IN MILIONI DI LIRE								
Opere	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sede Parco	-	-	-	-	-	-	-	-
Opere forestali antincendio	-	-	-	-	-	-	-	-
Acquisizione Beni Patrimoniali e Strumentali	-	-	-	-	-	-	-	-
Centri educazione e visita; promozione	-	-	-	-	-	-	-	-
Interventi di recupero e miglioramento del Parco	-	-	-	-	211	-	-	-
Interventi aree di interesse storico archeologico	-	-	-	-	-	-	-	-
Strumenti di pianificazione e programmazione	-	-	-	-	-	-	-	-
Interventi diversi per l'agricoltura	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	-	-	-	-	211	-	-	-

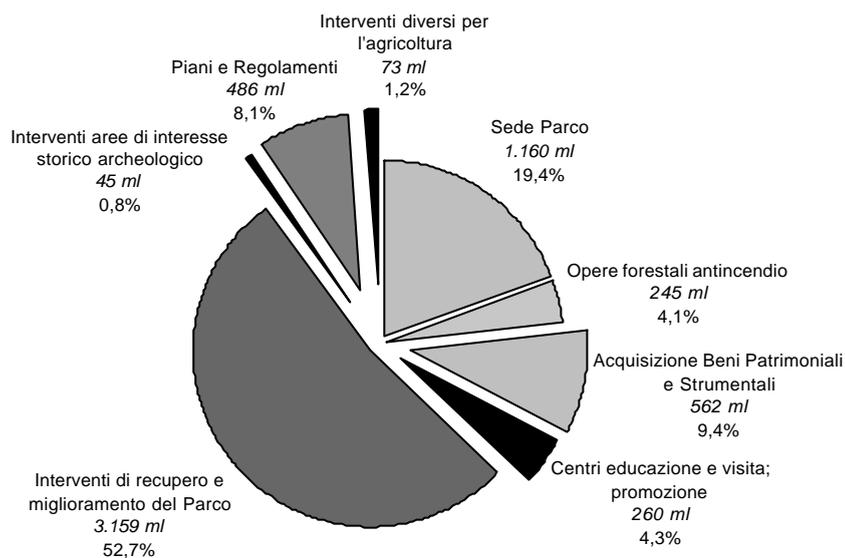
RESIDUI FINALI IN MILIONI DI LIRE								
Opere	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Sede Parco	-	-	-	-	600	1.160	1.121	508
Opere forestali antincendio	-	-	-	245	245	88	16	16
Acquisizione Beni Patrimoniali e Strumentali	10	210	210	562	562	444	424	358
Centri educazione e visita; promozione	-	-	-	-	-	200	98	106
Interventi di recupero e miglioramento del Parco	-	-	211	326	797	829	1.225	2.198
Interventi aree di interesse storico archeologico	-	-	-	-	-	-	-	45
Strumenti di pianificazione e programmazione	-	-	-	-	-	350	320	392
Interventi diversi per l'agricoltura	-	-	-	-	-	-	-	69
TOTALE	10	210	421	1.133	2.204	3.071	3.204	3.692

Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Una buona fetta della spesa per gli investimenti, come mostrato della *Figura 12*, è stata sostenuta per la realizzazione della sede del Parco, quindi non è direttamente imputabile ai fini istituzionali del consorzio stesso. La spesa per gli strumenti di programmazione è pari all'8,1%, ma è sottostimata in quanto in passato spese di tale genere, come già osservato, sono state inserite nella parte corrente.

Figura 12 – Parco del Conero: investimenti finanziati.

**COMPOSIZIONE DELLA SPESA PER INVESTIMENTI
COMPLESSIVAMENTE IMPEGNATA NEGLI ESERCIZI 1991-1998
(dati in milioni di lire delazionate e composizione percentuale)**



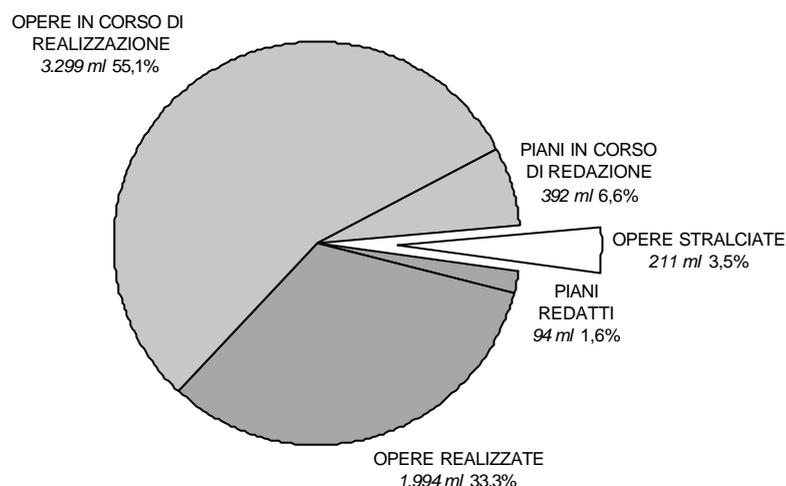
Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Nella *Figura 13* viene evidenziato il grado di realizzazione degli investimenti. Le opere realizzate in tutto o in parte ed i piani redatti, misurati dai pagamenti effettuati per le spese in conto capitale, sono complessivamente pari al 35% circa delle spese impegnate nel periodo 1991-1998. Gli investimenti in corso di realizzazione, misurati dall'ammontare dei residui passivi finali del 1998, ammontano al 57%. Gli investimenti stralciati e le economie di spesa¹⁶, ossia i residui eliminati, sono pari al 3,5%.

¹⁶ Nel caso del Consorzio nel corso degli esercizi non state evidenziate contabilmente economie di spesa.

Figura 13 – Parco del Conero: Livello di realizzazione degli investimenti.

**REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI
COMPLESSIVAMENTE FINANZIATI NEGLI ESERCIZI 1991-1998
(dati in milioni di lire delazinate e composizione percentuale)**



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

2.5 Alcune considerazioni di sintesi sulla gestione del Consorzio.

Prima di concludere l'analisi dei bilanci del Consorzio si ritiene opportuno rivolgere uno sguardo all'andamento dell'avanzo di amministrazione nel periodo 1991-1998 rappresentato nella *Figura 14*.

L'avanzo di amministrazione rappresenta la sintesi della gestione finanziaria e può essere ricavato partendo dall'avanzo proveniente dalla gestione precedente sommandolo algebricamente al risultato della gestione di competenza (ossia la differenza tra accertamenti ed impegni denominata avanzo di gestione) e della gestione dei residui (differenza tra residui passivi e residui attivi eliminati).

Osservando l'andamento dell'avanzo si riscontra il grado di incertezza derivante dalla revoca o dalla riduzione dei trasferimenti regionali già accertati, infatti l'avanzo prodotto nel primo anno si è incrementato fino al 1993 grazie alla gestione di competenza per poi

calare notevolmente nel 1994 a causa dell'insussistenza di alcuni residui attivi derivanti dai trasferimenti di parte corrente, assestandosi successivamente sui valori originari del 1993.

Il trend positivo dell'avanzo può essere interrotto anche mediante l'utilizzo dell'avanzo derivante dall'anno precedente, ma nel caso in questione solo nel 1992, nel 1997 e nel 1998 esso in parte, per una quota mai superiore ai cento milioni, è stato applicato al bilancio riducendo il risultato della gestione di competenza¹⁷.

Dato che non si denotano squilibri nella gestione sia in competenza sia a residui successivamente al 1995, sembra oramai opportuno abbandonare la prudenza finora osservata; infatti volgendo lo sguardo oltre il 1998 si riscontra che grazie ai 480 milioni di avanzo spesi nel corso del 1999 la quota dell'avanzo di amministrazione rispetto alla spesa corrente passa dal 73% nel rendiconto 1998 al 32% nell'anno successivo.

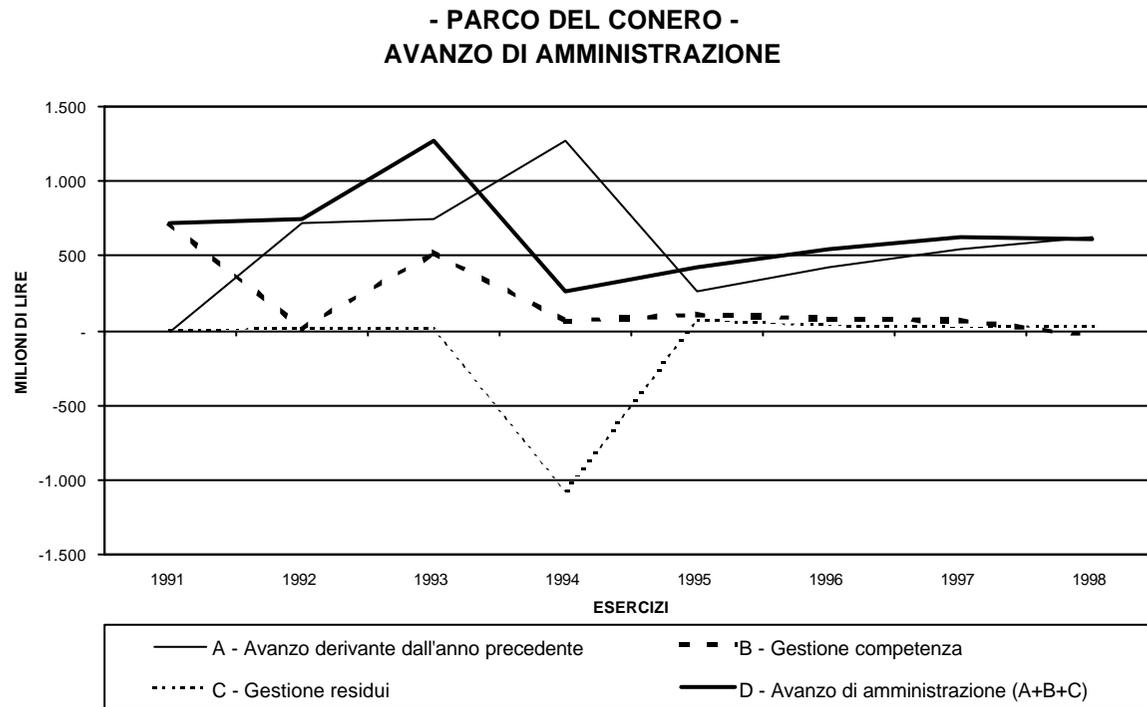
Si conclude questa parte del lavoro tentando di misurare seppur grossolanamente il grado di efficienza amministrativa complessiva del Consorzio. Nella *Figura 15* le spese correnti impegnate per il funzionamento dello stesso sono messe a confronto con le altre spese complessivamente impegnate (parte corrente e investimenti), tenendo distinte le spese per l'acquisizione della sede del parco che, seppur essendo spese d'investimento, potrebbero essere assimilate alle spese di funzionamento¹⁸. Il livello di efficienza amministrativa può essere rappresentato dalla quota delle cosiddette spese dirette alle finalità istituzionali.

Osservando l'andamento dell'indicatore in questione, si desume che il livello di efficienza, dopo aver subito un calo costante dal 1994 fino al 1997, nell'ultimo esercizio considerato è pari circa all'80%. Pertanto tralasciando i primi anni di vita del Consorzio, che come già detto devono considerarsi di avvio e assestamento della macchina amministrativa, si può affermare che circa il 20% delle risorse complessive di bilancio sono destinate al mantenimento del Consorzio stesso.

¹⁷ L'avanzo applicato non si accerta, pertanto si produce uno squilibrio in competenza tra accertamenti e impegni, con la conseguente riduzione dell'avanzo della gestione che si riflette negativamente sull'avanzo di amministrazione.

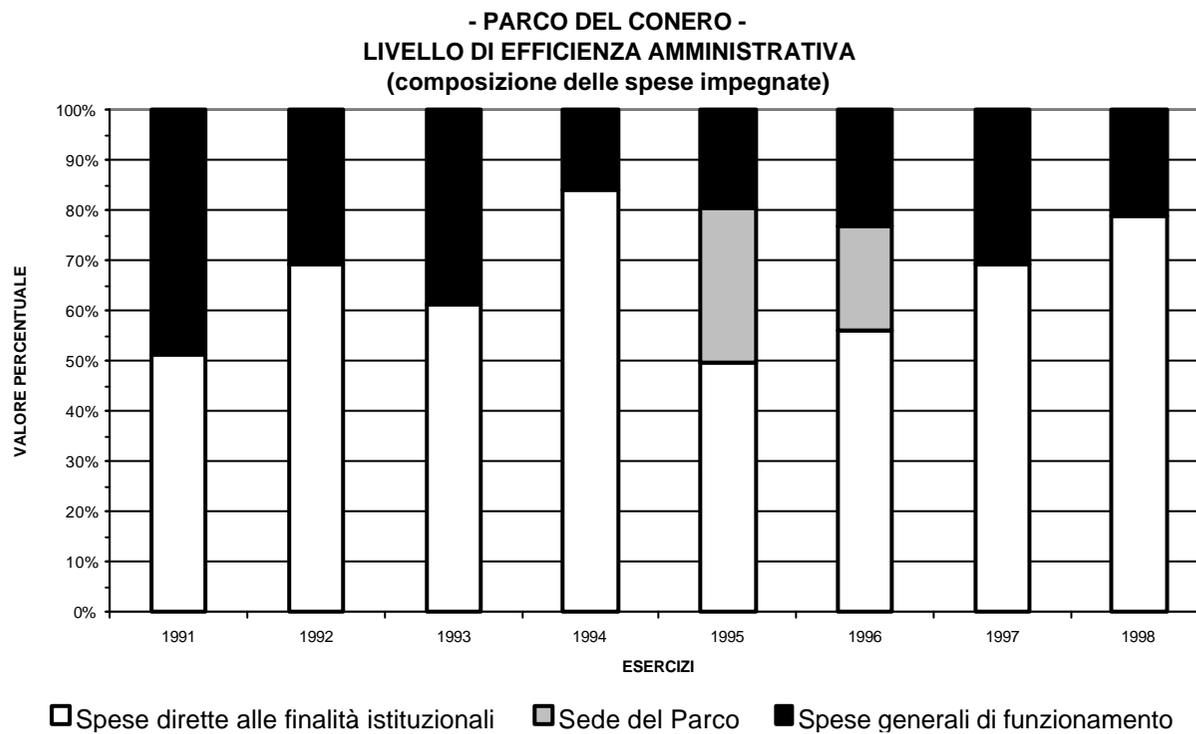
¹⁸ Nella contabilità finanziaria dell'ente tali spese sono state ovviamente inserite in un solo esercizio, tuttavia nel considerare il loro impatto dal punto di vista economico andrebbero opportunamente ammortizzate negli esercizi successivi secondo i corretti principi contabili.

Figura 14 – Parco del Conero: andamento dell'avanzo di amministrazione.



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

Figura 15 – Parco del Conero: livello di efficienza amministrativa (composizione spese impegnate).



Fonte: nostra elaborazione su dati Consorzio Parco del Conero.

3. LA SPESA "CONSOLIDATA" PER IL PARCO

3.1 Un tentativo di consolidamento della spesa pubblica nell'area del Parco

Nell'analisi della spesa pubblica per l'area del Parco del Conero sono state prese in considerazione le spese sostenute dagli enti locali territoriali: Regione, Provincia e Comuni, oltre allo stesso Consorzio del Parco.

Il tentativo compiuto è stato quello di isolare gli interventi effettuati all'interno dei confini del Parco¹⁹, utilizzando come criteri di scelta l'attinenza con le attività realizzate dal Consorzio stesso e, più in generale, con le finalità istitutive dell'area protetta e l'incidenza sull'assetto del territorio che tale spesa può avere. Si sono in questo modo individuati alcuni ambiti di spesa: l'ambiente naturale, l'urbanistica e l'assetto del territorio, la viabilità, l'agricoltura, la cultura e il turismo.

La composizione delle voci di spesa considerate è abbastanza eterogenea; i contenuti dei diversi ambiti possono essere identificati come segue:

- Ambiente naturale: comprende la spesa per la manutenzione e il miglioramento dell'ambiente in senso stretto, dalla manutenzione della costa e dei bacini fluviali, agli interventi per il miglioramento dei boschi e delle foreste e per la prevenzione degli incendi, allo studio e alla protezione della fauna. In questo ambito è compresa, oltre alla spesa diretta sul territorio, parte della spesa di funzionamento della macchina amministrativa del Consorzio.
- Urbanistica / Territorio: comprende quelle voci che, pur non riguardando direttamente l'ambiente naturale, hanno comunque importanza per l'assetto del territorio quali la gestione dei beni demaniali e patrimoniali da parte dei comuni, gli interventi specifici di urbanizzazione, ecc.
- Viabilità: in questa voce è considerata la manutenzione della rete viaria provinciale e comunale.
- Agricoltura: comprende i contributi erogati alle imprese agricole nell'ambito della Politica Agricola Comunitaria tramite l'azione delle politiche di mercato, delle politiche agroambientali e delle politiche per le strutture, oltre ad interventi per la promozione del settore.
- Turismo: comprende un insieme di interventi eterogenei per la realizzazione e la manutenzione di strutture turistiche pubbliche e private (realizzazione centri visita ed educazione ambientale, finanziamenti agevolati agli operatori turistici, investimenti nel porto turistico di Numana), la gestione di servizi turistici nonché il finanziamento di iniziative turistiche per la promozione dell'area.
- Cultura: la voce riguarda interventi diretti dei comuni nel campo della cultura (compresi musei e mostre) e finanziamenti ad iniziative e manifestazioni di carattere culturale.

¹⁹ Nonostante la consapevolezza delle interrelazioni esistenti tra area protetta ed ambiente esterno e che il Parco va considerato un "sistema aperto", si è dovuto per la complessità dell'argomento trattato e della posizione geografica del Parco stesso (ai limiti di una vasta area urbana, commerciale e industriale) porre come limite dell'analisi i confini "fisici" dell'area protetta, su cui d'altronde il Consorzio ha competenza territoriale.

Dal punto di vista dei beneficiari gli interventi considerati riguardano la spesa diretta degli Enti sul territorio e i trasferimenti ad altri enti del settore pubblico, agli operatori economici e alle associazioni o altre organizzazioni senza scopo di lucro.

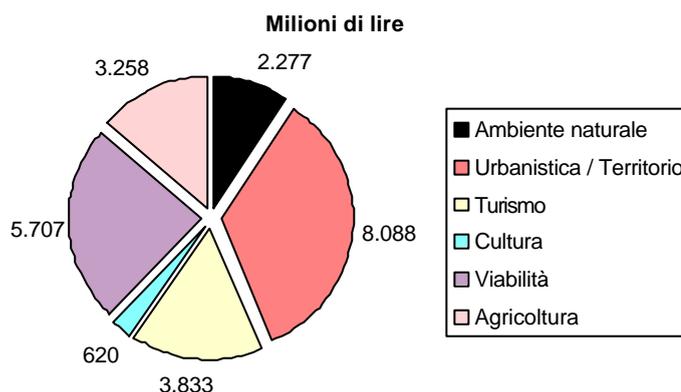
Sono stati invece detratti dal bilancio consolidato i trasferimenti interni, avvenuti cioè tra gli Enti presi in considerazione (es. i finanziamenti della Regione al Parco o ai Comuni), per evitare una duplicazione della spesa. Questi importi, anche consistenti, saranno evidenziati nell'ambito dell'analisi della spesa dei singoli Enti²⁰.

Per l'analisi delle risorse si sono considerate le somme impegnate nell'anno 1998, così come risultanti dai bilanci consuntivi²¹.

3.2 Il bilancio consolidato

La spesa pubblica impegnata nell'area del Parco del Conero nel 1998 nei settori considerati è pari, in base alla stima prudenziale effettuata, a 23,8 miliardi di lire. Essa risulta articolata nei diversi ambiti come rappresentato nella figura seguente.

Figura 16 – Spesa pubblica inerente il Parco per ambiti di spesa - impegni 1998



Fonte: nostre elaborazioni su dati bilanci Enti

Delle voci selezionate risultano preponderanti nell'area le spese relative all'urbanistica e alla viabilità, sostenute principalmente dai Comuni. In valore percentuale le risorse dedicate a queste due voci occupano quasi il 60% del totale. Seguono in ordine di importanza le spese relative al settore turistico (16%) e agricolo (14%).

Per gli interventi nel campo dell'ambiente naturale sono stati impegnati nell'anno oltre 2 miliardi di lire, che equivalgono però solo al 10% del totale. Risulta evidente come la spesa

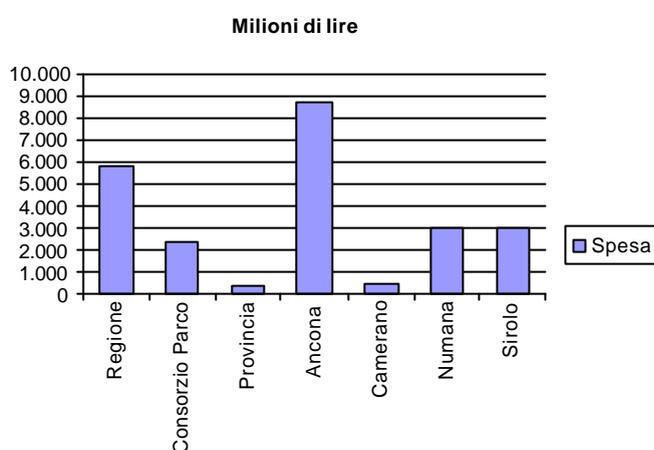
²⁰ Purtroppo non è stato possibile avere un'esatta corrispondenza tra trasferimenti interni agli Enti considerati e spese finali nell'area del Parco, dati gli sfasamenti temporali esistenti nell'inserimento in bilancio delle risorse stesse.

²¹ Per i Comuni di Numana, Sirolo e Camerano si sono utilizzati i dati dei Certificati del conto consuntivo; dove è stata necessaria una territorializzazione della spesa si è invece ricorso al dettaglio del bilancio, verificando i singoli impegni; è il caso della Regione, della Provincia e del Comune di Ancona; per il Parco si è utilizzato infine il bilancio consuntivo classificato per capitoli di spesa.

ambientale, che pure ha un suo peso rilevante in termini assoluti, non sia l'elemento principale in grado di determinare l'assetto del territorio del Parco: tutti gli ambiti di spesa citati possono avere infatti una valenza positiva o al contrario un impatto negativo nei confronti dell'ambiente e del territorio, che però non si è in grado di valutare dai semplici dati di bilancio. Si pensi in particolare al settore agricolo ed agli effetti provocati dal sostegno delle politiche di mercato sulle tipologie colturali e sul paesaggio agrario.

La maggiore quota di spesa è sostenuta dal Comune di Ancona, i cui interventi sono concentrati nel settore dell'urbanistica, e dalla Regione, dove hanno un peso rilevante i trasferimenti agli operatori economici nel settore turistico ed agricolo.

Figura 17- Spesa pubblica inerente il Parco per Ente erogatore – impegni 1998



Fonte: nostre elaborazioni su dati bilanci Enti

Nella tabella seguente sono riportati, in dettaglio, le spese per settore ed Ente erogatore.

Tabella 10 - Spesa pubblica inerente il Parco per ambiti di spesa ed Ente erogatore – Impegni 1998 (milioni di lire)

Ambiti di spesa	Regione	Parco	Provincia	Ancona	Camerano	Numana	Sirolo	Totale
Ambiente naturale	134	1.863	0	0	0	197	84	2.277
Urbanistica / Territorio	0	0	0	7.801 ^o	70	124	94	8.088
Turismo	2.480	445	27	264	48	425	144	3.833
Cultura	14	0	22	0	193	136	255	620
Viabilità	0	0	375	644	226	2.064	2.398	5.707
Agricoltura	3.159	94	5	0	0	0	0	3.258
Totale	5.787	2.402	429	8.709	537	2.946	2.975	23.784

Fonte: nostre elaborazioni su dati bilanci Enti

^o La voce, eccezionalmente elevata, comprende spese di investimento "una tantum" per la realizzazione di interventi di urbanizzazione nelle aree di Poggio e Portonovo, come descritto nel seguito del lavoro.

Un primo elemento da sottolineare riguarda la suddivisione delle competenze tra gli Enti analizzati: gli interventi nel campo dell'ambiente naturale sono concentrati principalmente nell'attività del Parco, mentre le spese per l'urbanistica e la viabilità passano tutte attraverso i bilanci dei Comuni. Più distribuite sono invece le competenze in campo turistico e nel settore della cultura.

La suddivisione in realtà non è così netta ma è in parte frutto di alcune ipotesi semplificatrici compiute, legate alla difficoltà nel reperimento dei dati e che si tenterà nel seguito di illustrare; la sostanza del ragionamento non viene comunque messa in discussione.

Passando all'analisi in dettaglio delle singole voci la spesa ambientale della Regione riguarda la gestione della costa (ripristino scogliere), la prevenzione degli incendi boschivi e la salvaguardia di aree di valore ambientale. La spesa del Parco riguarda principalmente il miglioramento degli ecosistemi forestali e il consolidamento delle foreste (con l'attuazione di un progetto finanziato dal programma comunitario LIFE), interventi relativi allo studio e alla conservazione della fauna e interventi di assetto del territorio quali la manutenzione della viabilità minore a fini escursionistici e interventi in aree di interesse storico-archeologico (fondi PTRAP - Piano Triennale Regionale per le Aree Protette). A questi interventi è stata aggiunta una percentuale delle spese di funzionamento della macchina amministrativa del Consorzio.

La voce considerata per il settore ambientale nel bilancio dei Comuni è invece quella riguardante i "parchi e servizi per la tutela del verde pubblico" (parchi urbani)²².

Nel settore "Urbanistica / Territorio" sono state raccolte le voci inerenti la gestione dei beni demaniali e patrimoniali da parte dei comuni, le spese per l'urbanistica in senso stretto e quelle per la gestione del territorio; sono stati di norma esclusi gli interventi ordinari di urbanizzazione quali fognature, gestione del servizio acquedottistico e raccolta e smaltimento dei rifiuti²³. Per il calcolo di queste spese si è considerata la percentuale di superficie comunale compresa nel perimetro del Parco²⁴.

Con ipotesi simili si è proceduto al calcolo delle spese per la viabilità e l'illuminazione pubblica²⁵; per questa voce sono state considerate anche le spese ordinarie di manutenzione delle strade provinciali, ponderate per i chilometri compresi nell'area protetta²⁶.

²² La spesa per "parchi e servizi per la tutela del verde pubblico" del comune di Ancona, molto elevata, di 3.693 milioni, non viene considerata in quanto da attribuirsi ad interventi all'esterno dell'area del Parco. Per il comune di Camerano questo dato non è disponibile.

²³ Questi servizi sono gestiti in ambito sovracomunale. Eccezionalmente per il comune di Ancona sono state inserite le spese di investimento riguardanti la realizzazione di depuratori e collettori fognari nelle aree di Poggio e Portonovo, in quanto le dimensioni della spesa (6.410 milioni), le località di intervento e le modalità di realizzazione (spesa diretta del Comune e non del soggetto sovracomunale) ne hanno messo in evidenza la specificità e l'importanza per l'assetto del territorio del Parco.

²⁴ Si è quindi seguita l'ipotesi che tali spese si distribuiscano uniformemente sul territorio; questa ipotesi è confortata dal fatto che i centri abitati di Sirolo e Numana e parte di quello di Camerano (dove probabilmente si concentra la maggior parte della spesa) sono compresi nel perimetro del Parco. Per Ancona, dove invece è preponderante l'area urbana, esterna al Parco, si è proceduto invece ad una precedente selezione per capitoli di spesa, escludendo quelli specificamente attribuibili al capoluogo.

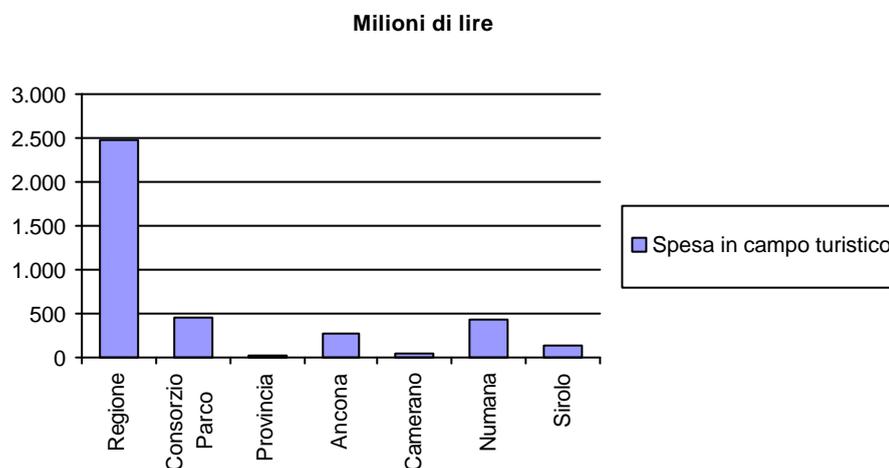
²⁵ Anche in questo caso per quanto riguarda il comune di Ancona si sono escluse le spese specifiche per l'area urbana mentre sono state prese in considerazione quelle relative alle strade extraurbane, ponderate sempre per la percentuale di area a parco; anche la voce illuminazione pubblica (del valore di oltre 4 miliardi) non è stata considerata in quanto la si è ritenuta attinente principalmente all'area urbana.

²⁶ La spesa di gestione media di un chilometro di strada provinciale del compartimento di Ancona (NOE) è stata nel 1998 di oltre 9 milioni di lire; i chilometri di strade provinciali nel Parco sono stati calcolati in 40 (compresa la strada provinciale "Cameranense" che funge da confine del Parco stesso).

Il settore "Cultura", comprende i trasferimenti compiuti dalla Regione e dalla Provincia ad associazioni ed enti dell'area del Parco per la realizzazione di manifestazioni culturali e le spese dei comuni nel settore (compresi la gestione di musei, l'allestimento di mostre e la gestione delle biblioteche). In questo caso si sono considerate interamente le spese dei comuni di Sirolo, Numana e Camerano, mentre sono state escluse quelle del comune di Ancona, in quanto non direttamente attribuibili. Le spese relative alla cultura, pur non direttamente attinenti al Parco, sono state comunque prese in considerazione perché connesse alla capacità di attrattiva dell'area; le manifestazioni culturali e la presenza di mostre temporanee o musei possono essere infatti, a nostro avviso, assimilati ad interventi in campo turistico, la cui importanza per l'area è evidente.

Un discorso più approfondito meritano infine le voci relative al turismo e all'agricoltura.

Figura 18 – Spesa pubblica inerente il Parco nel settore turistico - impegni 1998



Fonte: nostre elaborazioni su dati bilanci Enti

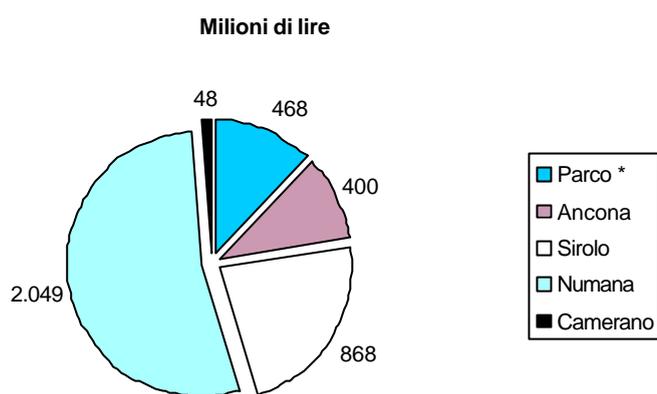
Le spese in campo turistico (*Figura 18*) sono maggiormente distribuite tra gli Enti operanti sul territorio: per la promozione turistica intervengono direttamente o con trasferimenti a privati ed enti sia la Regione che la Provincia, il Parco ed il Comune di Ancona; quest'ultimo ha operato nel 1998 sull'area di Portonovo con la creazione della società di servizi turistici "Portonovo", la gestione del campeggio comunale e l'organizzazione dei servizi di bus navetta nel periodo estivo²⁷; un peso notevole in questo settore hanno anche le spese del Comune di Numana, sia per interventi diretti che per trasferimenti ad altri soggetti; l'azione del Parco, oltre alla promozione, riguarda invece essenzialmente l'educazione ambientale.

Nel settore è infine molto più complessa e importante l'azione della Regione, che investe nel campo turistico quasi 2.500 milioni: la voce maggiore riguarda i contributi a fondo perduto e sotto forma di mutui agevolati agli operatori economici sia per le attività

²⁷ Dal 1° gennaio 1999 a questa società è stata affidata la gestione di tutti i servizi turistici dell'area di Portonovo.

ricettive (LR 424/89 e 33/91) sia nell'ambito del Programma di promozione turistica (DGR 3532/97 e 60/98) per oltre 2 miliardi; un secondo gruppo di spese è costituito invece da interventi diretti per la manutenzione del porto turistico di Numana; infine dalla Regione provengono i fondi per il finanziamento, nell'anno in considerazione, dell'APT di Ancona²⁸.

Figura 19 - Spesa nel settore turistico per località di intervento - impegni 1998



* spesa non attribuibile al singolo comune

Fonte: nostre elaborazioni su dati bilanci Enti

Osservando la localizzazione degli interventi in campo turistico si nota come il comune di Numana sia nettamente l'area in cui è maggiore l'afflusso di spesa (54%) seguito da quello di Sirolo (23%). Tali somme sono costituite sia da interventi diretti (del Comune e della Regione) in infrastrutture e in attività promozionali e sia soprattutto in contributi ai privati, in grado quindi di attivare ulteriori risorse. Al contrario la spesa è minima (come d'altro canto le risorse messe a disposizione dall'amministrazione comunale) per il territorio del comune di Camerano

Per quanto riguarda l'agricoltura l'intervento di gran lunga più consistente è quello della Regione, che gestisce i fondi AIMA per le politiche di mercato e per le politiche agroambientali.

L'importo stimato per queste politiche è di oltre 3 miliardi, di cui il 96% destinato alle politiche di mercato e la restante parte alle politiche agroambientali²⁹. L'ulteriore intervento in campo agricolo della Regione riguarda le politiche per le strutture agricole, in particolare il finanziamento dei piani di miglioramento aziendale e l'insediamento dei giovani in agricoltura, ai sensi del Reg. UE 950/97, per un importo calcolato di 137 milioni, quindi

²⁸ L'importo non è stato considerato ai fini di questa parte dello studio in quanto non direttamente imputabile all'area del Parco, ma ad un insieme di comuni più ampio rispetto a quelli considerati. E' tuttavia probabile che all'area del Conero venga destinata una quota rilevante di queste risorse.

²⁹ Per un approfondimento della spesa pubblica in agricoltura nell'area del Parco e per la metodologia di stima di questi valori si veda " Morettini - La politica agricola comunitaria nel Parco del Conero. Quaderni del Parco n.7.

una cifra irrisoria se confrontata con le politiche di mercato. Nel settore agricolo interviene anche il Parco con una spesa di 95 milioni (fondi specifici del PTRAP cui si somma una percentuale attribuita delle spese di funzionamento del Consorzio). Per un'analisi più approfondita della spesa in agricoltura e delle problematiche del settore agricolo si rimanda ai "Quaderni del Parco" elaborati sul tema³⁰, è invece importante ricordare come la preponderanza delle risorse per le politiche di mercato rispetto alle politiche agroambientali, a quelle strutturali e anche alle risorse aggiuntive che il Parco è in grado di movimentare favorisca lo sviluppo di un'agricoltura a forte impatto ambientale e paesaggistico, in contrasto con le esigenze di conservazione distintive di un'area protetta.

Un'ultima analisi che si può effettuare sulla spesa consolidata per l'area del Parco riguarda la ripartizione per beneficiari: oltre agli interventi diretti degli Enti sul territorio sono stati considerati i trasferimenti verso altri enti o aziende pubblici, verso gli operatori economici e verso altre organizzazioni, comprendenti associazioni culturali e di volontariato ed altre organizzazioni senza scopo di lucro.

La spesa diretta risulta di gran lunga la più importante, anche per il meccanismo di redazione del bilancio consolidato, in cui, per evitare il rischio di duplicazioni, sono stati defalcati i trasferimenti interni agli Enti considerati. In totale sono oltre 17 miliardi i fondi che affluiscono nell'area del Parco come interventi diretti.

Tabella 11 - Spesa pubblica inerente il Parco per ambiti di spesa e beneficiari - Impegni 1998 (milioni di lire)

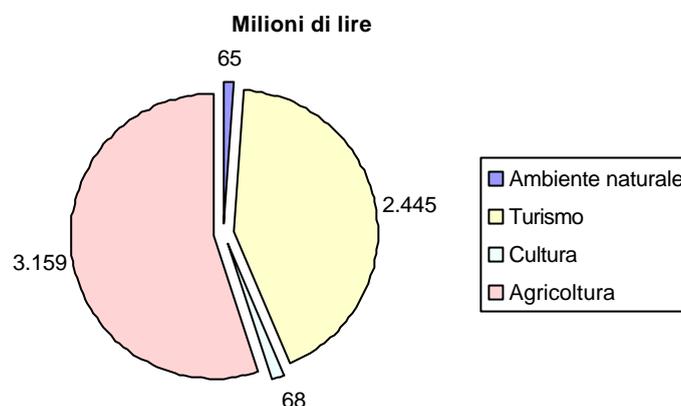
	Interventi diretti	Altri enti pubblici	Operatori economici	Altre organizzazioni	Totale
Ambiente naturale	2.178	0	65	35	2.278
Urbanistica / Territorio	8.088	0	0	0	8.088
Turismo	1.239	41	2.445	108	3.832
Cultura	411	0	68	140	620
Viabilità	5.540	167	0	0	5.707
Agricoltura	94	5	3.159	0	3.258
Totale	17.551	213	5.737	283	23.784

Fonte: nostre elaborazioni su dati bilanci Enti

Nel settore "Ambiente naturale" i trasferimenti ai privati sono limitati e riguardano sostanzialmente il risarcimento dei danni provocati dalla fauna (Parco) e la prevenzione degli incendi (Regione). Diversa è la situazione per quanto riguarda il settore turistico e quello agricolo, dove i trasferimenti agli operatori economici sono molto rilevanti, secondo le considerazioni svolte in precedenza. Nel settore cultura, infine, prevalgono i trasferimenti verso le organizzazioni senza scopo di lucro. In totale sono oltre 6 miliardi le somme che, a vario titolo, sono attribuite al settore privato, oltre ¼ del totale della spesa pubblica dell'area.

³⁰ Oltre al precedente si veda: Compagnucci, De Sanctis, Santi – L'agricoltura nel Parco del Conero. Quaderni del Parco n.5; Arzeni, Chiodo – Strumenti e idee per lo sviluppo rurale nel Parco del Conero. Quaderni del Parco n.8

Figura 20 - Trasferimenti agli operatori economici per ambiti di spesa - impegni 1998



Fonte: nostre elaborazioni su dati bilanci Enti

Pur con tutti i limiti informativi e le difficoltà interpretative evidenziate, il tentativo di delineare un bilancio consolidato della spesa pubblica nell'area del Parco ha cercato di mettere in evidenza alcune problematiche.

Una prima valutazione riguarda l'importanza del Consorzio del Parco e il suo peso effettivo in termini di capacità di spesa per settori di intervento. Da questo punto di vista il bilancio del Parco si è dimostrato limitato in termini assoluti rispetto alle risorse investite sul territorio, anche solo da parte pubblica.

In alcuni ambiti - urbanistica, viabilità - il Parco non investe risorse. In altri settori il Parco è presente ma con risorse molto limitate rispetto alle dinamiche del territorio; è questo in particolare il caso del settore agricolo e della cultura. Nel settore turistico il Parco ha invece una voce non trascurabile, per cui sembra poter esercitare una certa influenza.

Sul ruolo del Consorzio nei settori agricolo e turistico, che sono due settori fondamentali, il primo per l'assetto del territorio e del paesaggio e il secondo per l'importanza rivestita nella dinamica economica dell'area, sarebbe importante quindi approfondire la riflessione riguardo le priorità di azioni da intraprendere e le risorse da dedicarvi.

In secondo luogo la stesura di un bilancio consolidato può quindi tentare di quantificare, data la limitatezza delle risorse a disposizione del Parco, le relazioni esistenti tra spesa del Parco e spesa degli altri Enti, in modo da far emergere i punti problematici, le possibili sinergie e i punti di contrasto.

Stimolo alla riflessione sulla pianificazione socioeconomica dell'area è quindi il tema di come il Parco possa influire sulle dinamiche generali della spesa: ad esempio aggiungendo risorse proprie per il perseguimento di particolari finalità ambientali, attivando processi di programmazione negoziata, intervenendo in settori non coperti da altri interventi pubblici.

Infine una considerazione a parte merita la spesa in campo ambientale, dove il Parco investe la maggior parte delle risorse e dove presenta un peso determinante sul totale della spesa pubblica per il settore. In questo caso sembra delinearsi una sorta di "delega" (pur con

tutti i limiti dell'analisi in precedenza evidenziati) al Consorzio per quanto riguarda il settore; questo se da un lato permette un forte controllo della spesa a favore dell'ambiente, dall'altro limita l'attivazione di risorse e sembra quasi indicare una divisione netta delle competenze, con il rischio di isolare il Parco in interventi settoriali e di deresponsabilizzare inoltre tutti gli altri Enti riguardo la salvaguardia dell'ambiente.

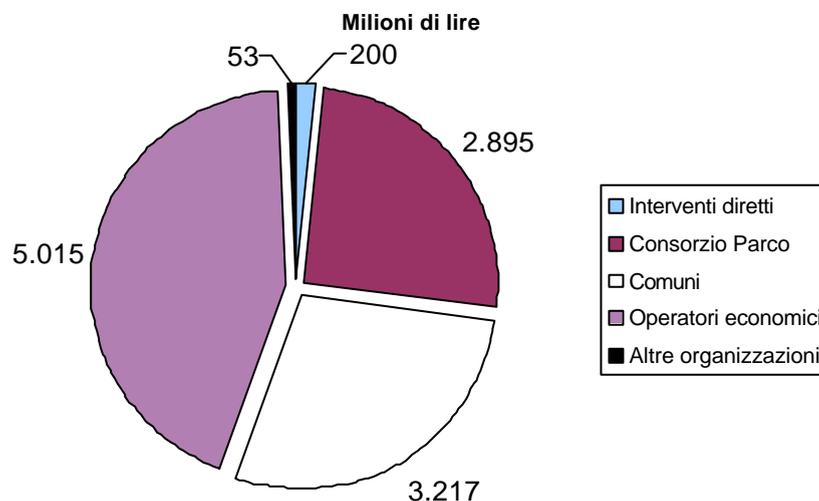
Non sono infine sufficienti i dati a nostra disposizione per valutare se gli interventi in questo campo (es. per il ripristino delle scogliere a Numana) così come altri più direttamente legati alla gestione del territorio (manutenzione dei corsi dei fiumi, urbanistica...) eseguiti dagli altri Enti pubblici abbiano ripercussioni positive o negative sulla salvaguardia dell'ambiente naturale.

3.3 Il dettaglio della spesa degli Enti territoriali

Nella definizione del bilancio consolidato per il Parco è stato necessario eliminare i trasferimenti che avvengono tra gli Enti; in questa seconda parte si cerca invece di analizzare la spesa totale di ciascun Ente, sempre relativa all'area in esame.

Date queste ipotesi risulta essere la Regione l'ente che investe le maggiori risorse nell'area, per un totale di 11.380 milioni. Anche la spesa regionale può essere analizzata sia considerando i soggetti beneficiari delle risorse sia i diversi ambiti di spesa.

Figura 21 - Spesa Regione Marche inerente il Parco per tipologia di beneficiari – impegni 1998



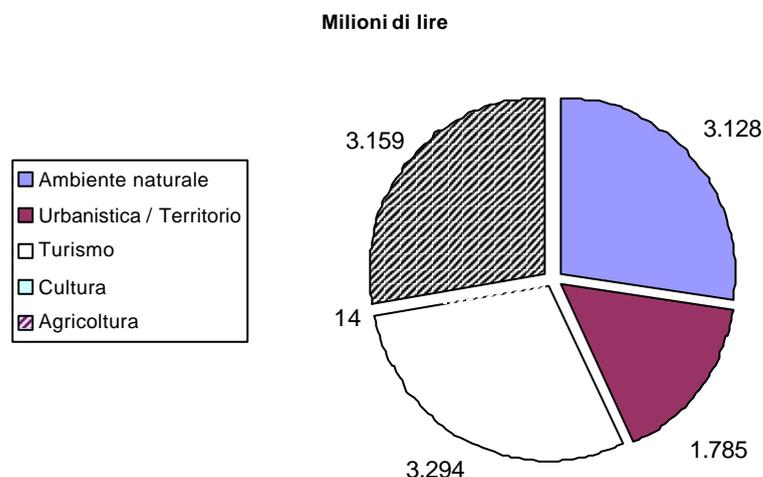
Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Marche

Per quanto riguarda i soggetti beneficiari la percentuale maggiore di risorse è assorbita dagli operatori economici privati (45%) ed è costituita essenzialmente dai trasferimenti agli agricoltori e agli operatori turistici. Una quota consistente delle risorse, nel campo dell'urbanistica e del turismo, è destinata invece alle amministrazioni comunali (28%): per quanto riguarda l'urbanistica oltre un miliardo di investimenti è destinato al consolidamento del centro urbano di Sirolo, nel settore turistico invece la spesa maggiore è destinata ad interventi di ristrutturazione e adeguamento del porto turistico di Numana (500 milioni)³¹. L'altra quota rilevante delle risorse regionali è destinata infine al Consorzio del Parco, per spese di investimento e di funzionamento (25%). Il settore principale è quello della salvaguardia dell'ambiente naturale e in misura minore ancora quello turistico. In particolare gli interventi in campo ambientale sono relativi ai fondi messi a disposizione dai Piani triennali regionali per le aree protette per spese di investimento. Per le spese correnti del Consorzio vengono investiti invece 630 milioni di lire.

Risultano trascurabili infine gli interventi diretti (200 milioni), concentrati ancora nel campo dell'ambiente e nel turismo e i trasferimenti ad altre organizzazioni pubbliche e private (53 milioni).

Dal punto di vista dei settori di intervento la suddivisione della spesa risulta abbastanza omogenea: il settore più consistente è quello turistico, dove sono impegnate il 29% delle risorse, seguito da quello agricolo (28%), dell'ambiente (27%) e dell'urbanistica (16%). A differenza degli altri risulta trascurabile la spesa per la cultura.

Figura 22 - Spesa Regione Marche inerente il Parco per ambiti di spesa – impegni 1998



Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Marche

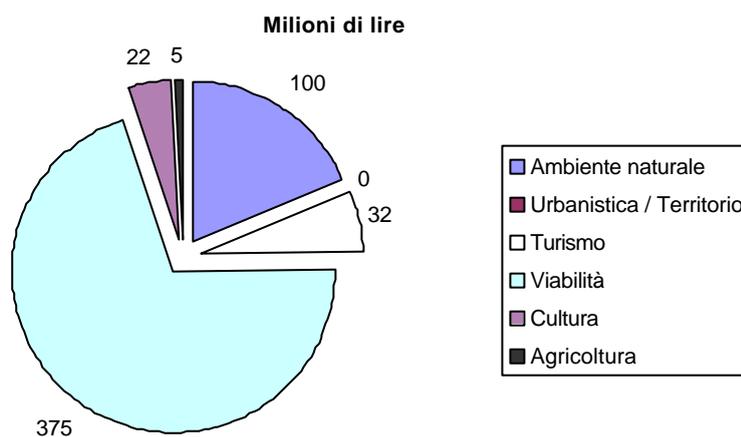
³¹ Un'ulteriore spesa, molto rilevante (518 milioni), riguardante trasferimenti ad operatori economici per il completamento di strutture per attività turistiche nel comune di Ancona, non è stata inserita nei dati oggetto di analisi in quanto non attribuibile in modo certo all'area del Parco.

Per quanto riguarda la Provincia ci si trova invece di fronte ad un impegno di risorse molto minore, concentrato nel settore della viabilità, del turismo e dell'ambiente.

L'intervento diretto dell'Ente occupa il 75% della spesa, mentre i trasferimenti al Consorzio del Parco sono pari al 19% e riguardano il settore ambiente, con l'impegno di risorse destinate al miglioramento forestale. Risultano invece trascurabili i trasferimenti ai comuni e agli altri soggetti (insieme il 6% della spesa).

Nel grafico seguente è riportata la ripartizione della spesa per settori di intervento, ed emerge chiaramente la limitatezza delle risorse a disposizione e l'impegno primario nel settore della viabilità, che pesa il 70% della spesa della Provincia per l'area.

Figura 23 - Spesa Provincia di Ancona inerente il Parco per ambiti di spesa – impegni 1998

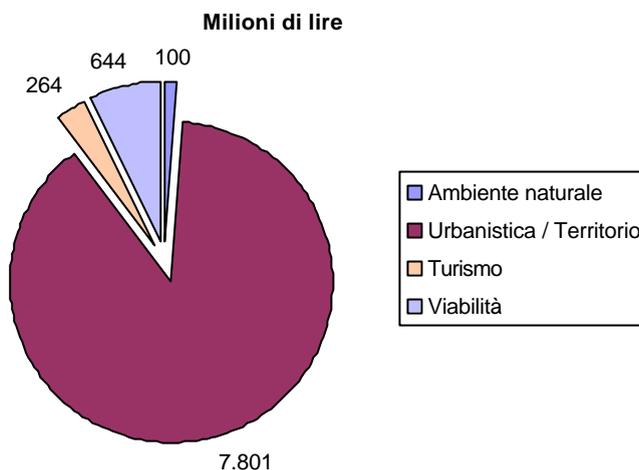


Fonte: nostre elaborazioni su dati Provincia di Ancona

Infine il dettaglio della spesa del Comune di Ancona, che ha impegnato nell'area per l'anno di riferimento quasi 9 miliardi, mostra la netta prevalenza degli interventi relativi all'urbanistica e alla gestione del territorio (89%)³². Per quanto riguarda i beneficiari la quasi totalità della spesa (98%) è da considerarsi diretta, mentre sono trascurabili le cifre legate ai trasferimenti agli operatori economici e ad altri enti pubblici. Da segnalare il contributo annuale che il Comune destina al funzionamento del Consorzio del Parco, pari a 100 milioni di lire.

³² Si ricorda ancora il peso che hanno per l'anno in oggetto le spese di investimento riguardanti la realizzazione di depuratori e collettori fognari nelle aree di Poggio e Portonovo (6.410 milioni), che tendono quindi ad elevare la spesa per il settore probabilmente molto al di sopra della norma.

Figura 24 Spesa Comune di Ancona inerente il Parco per ambiti di spesa – impegni 1998



Fonte: nostre elaborazioni su dati Comune di Ancona

Infine per quanto riguarda le spese degli altri tre Comuni occorre solamente segnalare la differenza di risorse investita nell'area del Parco tra Numana (2.946 milioni) e Sirolo (2.977 milioni) rispetto a Camerano (537 milioni), dovuta in modo rilevante sia alla diversa percentuale di territorio compreso nel Parco sia alla minore rilevanza economica dello stesso rispetto al resto del territorio.

3.4 Alcune considerazioni di sintesi sulle politiche di spesa

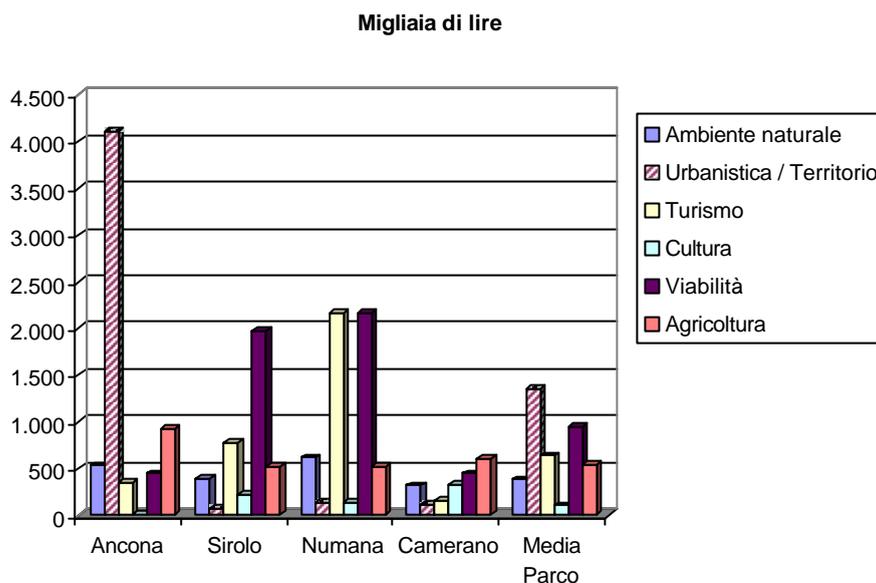
A livello territoriale una sintesi delle politiche di spesa attuate nell'area del Parco può essere tentata mettendo in evidenza il valore della spesa per ettaro di superficie protetta, nei singoli Comuni e per l'intera area del Parco.

Dal grafico viene confermata la specializzazione del comune di Numana nel campo turistico e il valore sopra la norma della spesa per l'urbanistica e la gestione del territorio del comune di Ancona. Occorre notare che i valori del comune di Ancona escludendo queste spese risulterebbero al di sotto della media del Parco.

I valori, anch'essi elevati, del settore viabilità per i comuni di Sirolo e Numana sono invece attribuibili alla presenza dei centri abitati all'interno del perimetro dell'area protetta.

Il comune di Camerano risulta invece avere una spesa per unità di superficie molto bassa e minore rispetto alla media del Parco in tutti i settori tranne che per la voce "cultura"³³.

Figura 25 - Spesa pubblica per ettaro di superficie a Parco e Comune – impegni 1998



Fonte: nostre elaborazioni su dati bilanci Enti

Nella tabella seguente è invece riportata la spesa totale di ciascun Ente, sempre inerente l'area del Parco, in modo da mettere in evidenza i flussi legati ai trasferimenti interni oltre alla spesa erogata direttamente o trasferita agli altri soggetti operanti sul territorio (operatori privati, organizzazioni non profit ed altri enti pubblici).

³³ Considerazioni analoghe non possono invece essere fatte per l'agricoltura e per la spesa ambientale, in quanto i dati, non essendo tutti attribuibili direttamente ai singoli comuni, sono stati suddivisi proporzionalmente alla percentuale di territorio del Parco nei comuni. Si tratta delle spese del Consorzio in campo ambientale e dei contributi regionali per le politiche agricole di mercato e agroambientali, per l'attribuzione dei quali sarebbe necessario un ulteriore approfondimento.

Tabella 12 - Spesa inerente il Parco per Enti erogatori e tipologia di beneficiari - Impegni 1998 (milioni di lire)

	Interventi diretti	Consorzio Parco	Provincia	Comuni	Altri enti pubblici	Operatori economici	Altre organizzazioni	Totale
Regione	200	2.895	0	3.217	0	5.015	53	11.380
Consorzio Parco	2.288	0	0	0	0	114	0	2.402
Provincia	402	100	0	10	0	0	22	534
Comuni	14.661	102,5	0	0	208	89	208	15.269
Totale	17.551	3.097	0	3.227	208	5.218	283	29.584

Fonte: nostre elaborazioni su dati bilanci Enti

La tabella mostra il ruolo della Regione come Ente finanziatore sia del Consorzio del Parco che dei comuni³⁴. Oltre alla Regione, che come indicato nella prima parte del lavoro è di gran lunga il maggior finanziatore del Consorzio, contributi vengono erogati anche dai Comuni (Ancona: 100 milioni; Sirolo: 2,5 milioni) e nell'anno in considerazione anche dalla Provincia³⁵.

Il Parco invece spende direttamente la quasi totalità delle risorse a sua disposizione, mentre solo una piccola parte è utilizzata per trasferimenti agli operatori economici (nel settore turistico).

Anche la Provincia impiega direttamente il maggiore importo di fondi a disposizione, come già detto, principalmente nel settore della viabilità.

³⁴ Un notevole ammontare di risorse viene anche trasferito alla Provincia (oltre 2.500 milioni, di cui 2.300 per interventi di valorizzazione dell'ambiente e per opere di bonifica e irrigazioni, e circa 200 nel settore turistico); non è stato però possibile ripartire questo ammontare all'interno della provincia stessa e quindi calcolare la quota relativa all'area del Parco, per cui si è scelto, prudenzialmente, di non attribuirle alcun valore.

³⁵ Questi trasferimenti, riguardanti opere di miglioramento forestale, sono riscontrabili nel bilancio di previsione del Parco per l'anno 1999.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come già anticipato nel corso della trattazione, le considerazioni svolte hanno come principale scopo quello di proporre un quadro di sintesi in cui sia possibile far emergere e quantificare le relazioni esistenti nella spesa erogata dai vari Enti in relazione ad un territorio delimitato, in cui la valenza ambientale dovrebbe essere perseguita da tutti i soggetti che vi operano e coordinata in particolare tramite il Piano socioeconomico.

Gli ambiti considerati non sono stati quindi solo la spesa ambientale in senso stretto ma tutti quelli che, con relazioni più o meno dirette, hanno un'influenza sull'assetto del territorio o su quelle funzioni che di norma caratterizzano l'esistenza di un'area protetta.

Questa operazione si inserisce nell'ambito dell'analisi delle risorse disponibili o attivabili dal Parco per l'attuazione del PPES. Lo spazio maggiore è stato dato all'analisi dei bilanci del Consorzio, in quanto un'efficace realizzazione del piano non può prescindere dall'efficienza dell'utilizzo delle risorse del consorzio stesso.

Per quanto riguarda quest'ultimo le considerazioni svolte nel corso del commento dei dati possono essere riassunte nei seguenti punti:

1. il Consorzio non possiede autonomia finanziaria e dipende quasi totalmente dalla contribuzione della Regione Marche;
2. solamente i Comuni di Ancona e Sirolo contribuiscono in parte alle spese di gestione ordinaria del Consorzio, sono praticamente assenti l'Amministrazione Provinciale di Ancona³⁶ ed i Comuni di Camerano e Numana, che pure fanno parte del Consorzio stesso;
3. soprattutto nei primi anni si è riscontrato un certo grado di incertezza nelle risorse a disposizione, che si riflette negativamente e principalmente sulle spese più qualificanti dal punto di vista istituzionale (i trasferimenti sono assegnati con ritardo e a volte sono stati ridotti o addirittura revocati);
4. la gestione amministrativa, data l'incertezza delle risorse, è improntata sulla prudenza, ciò spiega i consistenti avanzi accertati fino al 1998;
5. una buona fetta delle spese correnti è destinata alle spese generali di funzionamento del Consorzio stesso;
6. gli investimenti sono aumentati costantemente nel corso degli anni, tuttavia solo a partire dal 1995 parte di essi sono stati concretamente realizzati;

Si può affermare che il Consorzio ha cominciato ad operare con maggiore incidenza nel corso del 1995, mentre la fase di avvio può essere compresa nel periodo 1991-1994.

Il ruolo del Consorzio sarebbe però limitato se non potesse contare, oltre che sulle risorse a sua disposizione, sulle quali deve fare comunque leva innanzitutto l'attuazione del Piano, sull'attivazione delle risorse a disposizione degli altri enti operanti nell'area.

A tal fine le spese direttamente sostenute dal Consorzio sono state aggregate a quelle sostenute dagli altri enti a diretto beneficio del territorio del Parco: la Regione, la Provincia e i quattro Comuni appartenenti al Consorzio; le spese sono state quindi confrontate tra loro selezionando quelle voci che possono avere un'influenza sull'assetto territoriale e gestionale dell'area protetta, quali l'ambiente e l'urbanistica, le infrastrutture viarie, l'agricoltura, il turismo e la cultura; si è tentato così di realizzare un bilancio consolidato della spesa sul territorio e di evidenziare i flussi dei trasferimenti di risorse finanziarie tra i vari enti, con lo

³⁶ Almeno fino al 1998.

scopo di fornire un quadro analitico delle risorse a disposizione per la programmazione del Parco.

Delle voci selezionate risultano preponderanti nell'area le spese relative all'urbanistica e alla viabilità, sostenute principalmente dai Comuni, seguite in ordine di importanza dalle spese relative al settore turistico e agricolo. La spesa in campo ambientale, che pure ha un suo peso rilevante in termini assoluti (oltre due miliardi di lire), non sembra essere da sola l'elemento in grado di determinare l'assetto del territorio del Parco.

La Regione è l'ente che investe le maggiori risorse nell'area, sia direttamente che tramite trasferimenti al Consorzio del Parco e ai Comuni. Valutando l'importanza del Consorzio e il suo peso effettivo in termini di capacità di spesa per settori di intervento, esso risulta limitato rispetto alle risorse investite sul territorio, anche solo da parte pubblica.

In alcuni ambiti - urbanistica, viabilità - il Parco non investe risorse. In altri (agricoltura, cultura) il Parco è presente ma con risorse molto limitate rispetto alle dinamiche territoriali. Nel settore turistico ha invece una voce non trascurabile, per cui può esercitare probabilmente un'influenza maggiore.

Nel campo ambientale il Parco presenta infine un peso determinante sul totale della spesa pubblica per il settore, mentre gli investimenti degli altri soggetti sono molto limitati, tanto da delineare quasi una sorta di "delega" al Consorzio per la gestione dell'ambiente naturale.

Quantificare le relazioni esistenti tra gli enti nei diversi ambiti di spesa non è però sufficiente a mettere in evidenza la coerenza della spesa stessa con le finalità dell'area protetta ma solo a far emergere possibili sinergie o, al contrario, punti critici da affrontare.

La compatibilità degli interventi va valutata infatti a livello qualitativo per i singoli progetti e per il loro impatto sul territorio, nonché nel coordinamento tra i progetti in corso di realizzazione nella stessa area. Allo stesso modo rimangono da analizzare le strategie perseguite dai diversi soggetti.

La strumentazione adottata può però permettere ai decisori pubblici che investono sul territorio di identificare le risorse disponibili, le possibili duplicazioni, sinergie o incompatibilità degli interventi e scegliere le forme organizzative e normative più adatte per un'azione coerente della spesa pubblica nell'area del Parco.

In particolare il Consorzio, nella definizione degli strumenti di pianificazione di sua competenza, può tenere conto di questo quadro per orientare la propria spesa e, per quanto possibile, quella degli altri soggetti, al fine di massimizzare gli effetti delle risorse a disposizione.

Un'ultima nota rimanda infine alla necessità di estendere l'analisi a più anni, in modo da rendere più coerente il quadro di riferimento ed evitare le distorsioni dovute a eventuali spese straordinarie.

BIBLIOGRAFIA

- G. Giordani, F. Sotte, *Esperienze a confronto: studio sull'efficienza gestionale dei comuni*, in "l'Agenda Anci", Anci Emilia-Romagna, Bologna, n. 8-9 1996
- S. Marasca, F. Sotte, G. Giordani, *Efficienza gestionale dei comuni. Una metodologia di analisi comparata*, in "Azienda pubblica", Giuffrè, Milano, n.2/1996
- P. Seri (1999), *Reti di progetti: la gestione degli interventi sul territorio da parte del Parco del Conero*, Dipartimento di Economia
- F. Sotte, *Verso il PPES del Conero. Bilancio dell'analisi preliminare e linee del programma economico*. Quaderni del Parco n.1
- F. Sotte, E. Chiodo, G. Giordani, *Il parco naturale, ambito di aggregazione per i piccoli comuni*, in "Parchi", Maggioli, Rimini n. 27/99
- F. Sotte, G. Giordani (1998), *Efficienza gestionale dei comuni. Metodologie e strumenti per l'analisi comparata*, in (a cura di) S. Marasca, *Il controllo di gestione negli Enti Locali. Strumenti di analisi e di sintesi*; Giappichelli, Torino