

Resta infatti ferma l'esigenza - richiamata anche dai sindaci - di "porre una particolare attenzione sulla formazione dei residui" sia in ragione "della consistente dimensione rispetto al totale degli accertamenti e degli impegni" sia nella considerazione del loro accresciuto volume complessivo.

L'avanzo economico mantiene un livello elevato (milioni 563,8), ma non si appalesa attendibile, in quanto il conto è stato redatto seguendo in gran parte i criteri tecnicamente errati, già rilevati nel precedente referto.

Ed invero, se risultano espunte le poste patrimoniali, tuttavia i movimenti finanziari non corrispondono a quelli riportati nel rendiconto e, tra l'altro, non figurano ancora le quote di ammortamento né quelle di accantonamento per il TFR.

Prosegue la dinamica espansiva - pur se rallentata - del patrimonio netto (da 9.680,8 a 10.244,7 milioni), che segna un incremento del 5,8%, derivante principalmente dalla notevole lievitazione dei proventi istituzionali.

Si accresce anche il livello della cassa (+215,1%), ma rimane invariato l'indice di liquidità (che mantiene lo stesso valore registrato nel 1995, nella positiva misura di 1,7) per effetto dell'aumento dei residui passivi finali (+44,6%).

L'avanzo di amministrazione di 543,9 milioni - determinato dalla differenza tra il saldo positivo tra riscossioni e pagamenti e tra residui attivi e passivi - presenta un aumento del 52,9%, influenzato dal già cennato appesantimento dei residui.

3 - *Ente "Casa Buonarroti" (E.C.B.).*

3.1 - Osservazioni svolte sulla gestione degli esercizi 1994 e 1995.

Le più significative osservazioni del precedente referto hanno riguardato:

- l'esigenza di riesaminare i presupposti della natura pubblica, nella specie conferita con legge del 1965 ad una persona giuridica di antica genesi privatistica e tuttora strutturata sul modulo delle fondazioni, che è sostanzialmente priva di un apparato burocratico, con conseguenti difficoltà applicative dei nuovi principi di riforma sull'organizzazione e sulla semplificazione delle pubbliche amministrazioni;
- il non ancora intervenuto completamento del disegno ordinamentale, a distanza di oltre un trentennio, con il previsto regolamento organico, il cui schema, restituito con osservazioni delle autorità ministeriali vigilanti, richiede ulteriori adeguamenti al plesso normativo facente capo al D.L.vo n.29/93 ed integrazioni su specifiche materie;
- la raccomandazione di gestire le prestazioni lavorative esterne, che assicurano prevalentemente il funzionamento, non solo nel rispetto della economicità, ma delle vigenti disposizioni limitative, anche con riguardo al compenso di lavoro autonomo conferito al segretario-economo dell'Ente;
- un andamento dell'azione istituzionale connotato da carenze nella fase programmatica ed in quella delle concrete realizzazioni, sostanzialmente ristrette ai servizi museali ed alle iniziative ad essi collaterali;
- un quadro gestionale caratterizzato da una modesta movimentazione finanziaria e da rigidità strutturali, riconducibili alla aleatorietà ed alla inadeguatezza delle contribuzioni (soprattutto degli enti locali), nonché alla insufficienza delle risorse proprie, aggravate dagli obblighi di ripiano di pregressi disavanzi;
- la necessaria integrazione dei documenti di bilancio con il conto economico (peraltro previsto nel nuovo regolamento contabile, il cui testo deve ancora essere adeguato alle osservazioni delle autorità vigilanti) ed una più corretta e chiara rappresentazione dei dati sia nel rendiconto che nella situazione patrimoniale, priva tra l'altro di poste rettificative dell'attivo;
- la carenza di esaustive pronunce sui bilanci, da parte dell'autorità vigilante (Dicastero per i beni culturali) e l'inadeguatezza tanto del sistema ordinativo quanto della politica in materia di finanziamenti ministeriali.

3.2 - Misure conseguenzialmente adottate.

In risposta alle osservazioni della Corte e con riguardo all'obbligo di comunicazione delle misure conseguenziali, sono stati forniti i seguenti parziali elementi:

- l'Ente ha rappresentato la perdurante pendenza dell'iter di rielaborazione del regolamento organico e di quello contabile;
- ha inoltre reso noto che è cessato il trattamento di lavoro autonomo, in ragione della posizione di dipendente della locale Soprintendenza per i beni culturali, nei confronti del segretario-economo, il quale peraltro, nell'esercizio delle funzioni non istituzionali assegnate dallo specifico ordinamento, è stato sostituito da un altro collaboratore esterno;
- il medesimo Ente ha altresì segnalato l'attivazione di talune iniziative di divulgazione culturale, nel corso del 1997 e l'avvenuto risanamento dei pregressi deficit di bilancio, durante lo stesso anno.

3.3 - Analisi e valutazione dei comportamenti.

Deve innanzitutto rimarcarsi - sia nei confronti dell'Ente che del Ministero vigilante - l'esigenza di puntuali e compiute risposte con riguardo a tutte le osservazioni della Corte, quali presupposti indispensabili per un corretto e proficuo controllo sulla gestione, segnatamente nella precipua funzione collaborativa.

Ciò premesso, va rilevato che, in esito alla carenza di elementi forniti, restano immutate ed attuali le problematiche di maggior spessore segnalate nel precedente referto - in tema di assetto istituzionale, contribuzioni e risorse proprie, andamento dell'attività e della gestione, integrazione dei bilanci e rappresentazione contabile - che reclamano una immediata esecuzione del precitato obbligo di legge ed il contestuale avvio di iniziative idonee alla ricerca di adeguate soluzioni.

Le limitate risposte meritano tuttavia alcune brevi notazioni:

- il faticoso percorso, ormai pluriennale e ancora non concluso, del procedimento di formazione del regolamento sul personale rischia di risolversi nella vanificazione del nuovo sistema di adattamento periodico della dotazione organica ai carichi di lavoro;
- l'obbligo di corretta attribuzione dei trattamenti retributivi per le prestazioni di lavoro autonomo può giustificare il ricorso ad ulteriori collaborazioni, solo se queste vengono acquisite a costi che non siano superiori a quelli sostenuti per le prestazioni in precedenza assolte dal segretario-economo;
- le nuove iniziative istituzionali, segnalate per il 1997, appaiono ancora circoscritte nell'ambito dei soli servizi museali.

Deve altresì sottolinearsi che il ritardo nella definizione del nuovo regolamento contabile - peraltro ingiustificato, dovendo procedersi a meri emendamenti sostitutivi - non impedisce l'anticipata applicazione della norma che prevede la redazione del conto economico.

3.4 - Le risorse: provenienza e destinazione.

La panoramica sulla provenienza e sulla destinazione delle risorse illustra lo scenario operativo proprio dell'Ente e favorisce l'analisi di taluni flussi, considerati più significativi.

I prospetti seguenti espongono rispettivamente i principali aggregati delle entrate correnti ed i trasferimenti statali, mentre saranno separatamente analizzati gli apporti contributivi ed i proventi dell'attività istituzionale nei successivi paragrafi.

(in milioni di lire)									
	Entrate correnti	Proventi attività istituzionale		Trasferimenti		Redditi e proventi patrimoniali		Altre entrate	
			%		%		%		%
94	394,5	87,2	22,1	290,5	73,6	13,6	3,5	3,2	0,8
95	387,5	103,1	26,6	271,6	70,1	12,8	3,3	-	-
96	520,9	150,3	28,8	359,3	69,0	11,3	2,2	-	-

(in milioni di lire)			
	Contributi Stato	Spese correnti	Indice di copertura
94	105,0	369,5	0,28
95	101,0	356,6	0,28
96	25,2	498,1	0,05

Dal primo si rileva che i finanziamenti dall'esterno si confermano la fonte principale di introito, determinando con il loro andamento - che appare in tendenziale espansione negli importi assoluti - i valori di incidenza delle altre componenti sul totale e l'aumento di quest'ultimo (da 394 a 520 milioni).

Nel secondo vengono evidenziati i contributi statali ed il relativo grado di copertura delle spese correnti: essi registrano una caduta nel '96, sia nell'importo assoluto (-76%) che nel valore di incidenza (-82,1%), correlata anche ai tempi di approvazione e di attuazione della legge 17 ottobre 1996, n.534 (recante nuove norme per l'erogazione di contributi statali alle istituzioni culturali). L'intervento della legge nell'ultimo scorcio del 1996 ed i tempi di predisposizione della prescritta tabella hanno infatti portato alla esclusione della annualità relativa al 1996 ed alla determinazione delle misure valide per il triennio '97-'99, in base alle quali è stato fissato un importo di 50 milioni, a titolo di contributo ordinario annuale, con sostanziale dimezzamento del precedente ammontare.

I prospetti che seguono compendiano i principali aggregati delle spese (al netto delle partite di giro) e l'incidenza sul totale delle singole componenti, nonché la disaggregazione delle spese per il funzionamento.

(in milioni di lire)

	Spese correnti + c/cap.	Personale		Funz.to		Istituz.li		Organi	
			%		%		%		%
94	371,5	35,5	9,6	256,6	69,1	72,-	19,4	5,5	1,5
95	359,8	37,3	10,4	275,5	76,6	41,7	11,6	5,2	1,4
96	499,7	41,7	8,4	251,5	50,3	201,5	40,3	5,0	1,0

(in milioni di lire)

	Totale Spese funz.to	Manut. pul.		Post.-tel. teleg.		Utenze		Collabora- zioni		Varie	
			%		%		%		%		%
94	256,6	51,4	20,0	11,8	4,6	30,6	11,9	143,4	55,9	19,4	7,6
95	275,5	40,7	14,8	9,9	3,6	27,5	10,0	173,1	62,8	24,3	8,8
96	251,5	30,1	12,0	10,9	4,3	22,2	8,8	166,5	66,2	21,8	8,7

Gli oneri di funzionamento si confermano anche nel 1996 come voce di spesa prevalente, costituendo oltre il 50% del totale; deve peraltro tenersi conto che essi ricomprendono una consistente quota relativa alla remunerazione delle prestazioni per il personale di custodia museale, connesse alla realizzazione dei corrispondenti servizi istituzionali e dei relativi proventi.

Quest'ultima quota di spesa (allocata tra le "collaborazioni") costituisce tra l'altro la componente principale dell'intero specifico aggregato, che registra nel totale una linea altalenante, determinando i valori di incidenza delle altre voci.

Merita comunque apprezzamento il contenimento degli oneri di funzionamento complessivi riscontrabile nel 1996, considerando che in termini assoluti il loro livello regredisce rispetto a quello segnato nel 1994, nonostante i processi inflattivi.

Quanto alla spesa istituzionale deve annotarsi che la notevole espansione segnata nel 1996 è un fenomeno di natura transitoria, derivando dalle maggiori disponibilità consentite

dalla concessione di un contributo, straordinario e finalizzato, di successiva ulteriore specificazione.

3.5 - Le risorse contributive: misura e criteri.

Nel prospetto seguente vengono esposti dati e rapporti relativi alle contribuzioni, al fine di approfondire l'indagine su tali essenziali flussi di entrata.

(in milioni di lire)

	1 Stato				2 Altri		3 Tot.	4 Sp. Funz.to Generale			5 Sp. Istituzionale			6 Contr. tot. + Entrate proprie	
	ord.	%	str.	%		%			1/4	3/4		1/5	3/5		6/ (4+5)
94	20,0	6,9	85,0	29,3	185,5	63,8	290,5	297,6	0,35	0,98	72,0	1,5	4,0	377,7	1,02
95	19,0	7,0	82,0	30,2	170,6	62,8	271,6	318,0	0,32	0,85	41,7	2,4	6,5	374,7	1,04
96	15,2	4,2	10,0	2,8	334,1	93,0	359,3	298,2	0,08	1,2	201,5	0,13	1,78	509,6	1,02

Innanzitutto, si rileva il perdurante squilibrio tra le due componenti conferite dallo Stato, che si riduce nel 1996, ma essenzialmente per effetto della caduta della quota straordinaria e quindi dell'importo complessivo.

In secondo luogo, emerge la predominanza delle contribuzioni di provenienza diversa, che si dilatano eccezionalmente nell'ultimo anno, in ragione del già menzionato apporto straordinario assegnato da un soggetto privato.

Si osserva altresì il modesto e decrescente valore di incidenza del finanziamento statale rispetto alle spese di funzionamento generale e, di converso, la sua eccedenza rispetto a quelle istituzionali del biennio '94-'95, non condizionate dalla contribuzione straordinaria intervenuta nel '96.

Si rileva inoltre che le contribuzioni totali tendono a coprire gli oneri di funzionamento generale e sopravanzano notevolmente le spese istituzionali (di oltre sei volte nel 1995).

Dall'ultimo rapporto - elaborato con i dati dei rispettivi aggregati - può dedursi che la sommatoria dei trasferimenti e delle risorse proprie tende a porsi quale limite entro il quale vengono dimensionati anno per anno gli oneri di funzionamento e quelli per interventi istituzionali.

Resta quindi confermata l'esigenza - evidenziata già nel precedente referto - di un riesame del vigente sistema di finanziamento negli aspetti: dell'oggettiva redistribuzione del carico fra i soggetti tenuti in ragione della ponderazione dei rispettivi interessi coinvolti; della commisurazione degli apporti in base a predeterminate politiche di settore; della ricerca di criteri diversi uniformati alla selettività e flessibilità degli interventi, tenendo conto dei risultati conseguiti e degli obiettivi raggiunti.

In prospettiva, si dovrebbe pervenire ad una coordinata politica dei finanziamenti che privilegi l'armonico e completo svolgimento di tutti i compiti istituzionali, per svilupparne le potenzialità e incrementarne l'interesse determinando così l'aumento della platea contributiva, sulla quale far ricadere, tenuto conto di una attenta programmazione delle attività e degli andamenti congiunturali, la necessaria partecipazione alle spese dell'Ente.

Sotto tali profili, rivela una totale inadeguatezza anche la disciplina introdotta dalla menzionata legge n. 534/1996, che regola il solo finanziamento del Ministero per i beni culturali ribadendo sostanzialmente il precedente sistema di commisurazione per importi fissi.

3.5.1 - L'individuazione dei contribuenti. Il fenomeno dell'apporto partecipativo.

Le norme regolative della materia prevedono, oltre a quelli annuali dello Stato, altri "eventuali" contributi dello Stato stesso, di enti pubblici e privati.

Il seguente prospetto espone il quadro degli apporti partecipativi diversi dai contributi statali - che vengono erogati dal solo Ministero per i beni culturali - elaborato per tipologie di soggetti erogatori, sulla base dei dati acquisiti dall'Ente.

(in milioni di lire)			
	1994	1995	1996
Istituti di credito:			
- Cassa Risparmio Firenze	-	-	200,0
Enti pubblici:			
- Regione Toscana	70,0	80,0	80,0
- Comune FI	30,3	20,0	40,0
Totale	100,3	100,0	120,0
Istituti privati	85,2	70,6	14,1
Totale	185,5	170,6	334,1

La mancata esplicitazione dell'obbligo rende incerta l'individuazione dei soggetti tenuti alla contribuzione, tuttavia quali utili elementi di identificazione soccorrono: il grado di specificazione delle categorie elencate, la previsione della rappresentanza istituzionale nel Consiglio di amministrazione, la contiguità degli interessi con l'azione istituzionale.

Sotto tali profili va rilevata l'assenza di apporti partecipativi tanto dell'Università di Firenze, presente nel Consiglio di amministrazione con un rappresentante della Facoltà di Lettere e filosofia, quanto della Provincia, che è da ritenere al pari della Regione e del Comune cointeressata - almeno nel profilo dell'ambito territoriale di riferimento - all'attività dell'Ente.

Spetta comunque all'ECB studiare la programmazione e la realizzazione - anche previa opportune intese - di iniziative dirette al conseguimento di obiettivi che abbiano positive ricadute nei confronti dei predetti enti e siano quindi in grado di giustificare ed anzi incentivare, i rispettivi finanziamenti.

Nell'ottica della valutazione della capacità di promuovere apporti partecipativi, elementi sintomatici si desumono dai dati riportati nel prospetto, che registrano un positivo aumento del totale complessivo (+80,1%), anche se indotto dal più volte menzionato finanziamento straordinario di 200 milioni, concesso dalla Cassa di risparmio di Firenze, al netto del quale si determinerebbe, di converso, una progressiva flessione da 185 a 134 milioni, nell'arco del triennio considerato.

L'analisi disaggregata dimostra inoltre una apprezzabile continuità - sempre nel triennio esaminato - quanto ai finanziamenti erogati da due dei tre enti territoriali potenzialmente tenuti, mentre emerge un notevole calo negli apporti dei soggetti privati, che richiede quindi un maggiore specifico impegno da parte dell'Ente.

Nell'ambito di tali ultimi apporti si iscrivono comunque le azioni di sostegno permanente - che si sostanziano in servizi (di promozione, pubblicità, ecc.) e quindi non sono riscontrabili nei singoli prospetti dei bilanci - offerte dall'Associazione privata "Amici della Casa Buonarroti", che andrebbero comunque quantificate e specificate, quantomeno nella relazione di corredo ai bilanci stessi, per consentirne l'analisi ed ogni opportuna valutazione.

3.6 - Le entrate da attività: costi e ricavi.

Il seguente prospetto disaggrega le entrate da attività, al fine di effettuare le successive valutazioni di congruità di dette risorse.

(in milioni di lire)

	Diritti d'ingresso Museo		Canone riprese cine-foto		Vendite e pubblicità		Tot. Proventi attiv. istituzionale
		%		%		%	
94	75,6	86,7	8,1	9,3	3,5	4,0	87,2
95	86,4	83,8	11,9	11,5	4,8	4,7	103,1
96	133,3	88,7	5,8	3,8	11,2	7,5	150,3

Deve innanzitutto rilevarsi che la pur positiva ed ampia crescita dei proventi istituzionali rimane sostanzialmente circoscritta ad una fonte unica, quella dei servizi museali, derivando da ingressi, riprese e concessione di spazi nelle relative aree.

Va inoltre segnalato che i diritti d'ingresso conservano e rafforzano il loro ruolo predominante, rispetto alle altre componenti, che mostrano tuttavia una promettente lievitazione per gli introiti da vendite e pubblicitari.

Da una valutazione complessiva emerge quindi l'esigenza di studiare misure dirette, oltre che alla massimizzazione di tali ultimi introiti, all'attivazione di ulteriori iniziative, allo scopo di diversificare ed accrescere le fonti di entrate proprie e di perseguire nel contempo la compiuta realizzazione di tutte le finalità istituzionali.

Nel prospetto che segue viene analizzata la voce più consistente, costituita appunto dai diritti d'ingresso, sulla base degli elementi forniti dall'Ente.

(importi totali in milioni di lire)

	N. biglietti interi		Importo unitario		Importo Totale		N. biglietti ridotti		Importo unitario		Importo totale	
		% (*)		% (*)		% (*)		% (*)		% (*)		% (*)
94	5.700		8.000		45,6		5.000		6.000		30,0	
95	6.500	+14,0	8.000		52,0	+14,0	5.700	+14,0	6.000		34,2	+14,0
96	1.400(1)		8.000		11,2		1.300(1)		6.000		7,8	
		+44,6				+75,4		+8,8				+23,1
	8.000(2)		10.000	+25,0	80,0		4.900(2)		7.000	+16,7	34,3	

(*) variazione % su numero ed importo precedente

(1) biglietti venduti nel periodo gennaio-aprile 1996

(2) " " " " maggio-dicembre 1996

(importo totale in milioni di lire)

	Importo tot. complessivo		Tot. biglietti venduti		Importo medio unitario	
	-	% (*)	-	% (*)	-	% (*)
94	75,6		10.700		7.065	-
95	86,2	+14,0	12.200	+14,0	7.065	-
96	133,3	+54,6	15.600	+27,9	8.545	+21,0

(*) variazione % su numero ed importo precedente

I dati e i rapporti elaborati consentono di osservare che:

- l'aumento, sia pur diversamente calibrato, dell'importo unitario ha inciso negativamente sulla dinamica incrementale del numero dei biglietti ridotti ('95: +14%; '96: +8,8%) e un tale esito, soprattutto se confermato nel tempo, imporrebbe una riflessione, sulle cause del fenomeno, al fine di escludere che ulteriori specifiche elevazioni del prezzo non si risolvano nella riduzione dell'afflusso dei più giovani e quindi delle stesse prospettive di sviluppo della platea degli utenti futuri;
- il tasso di crescita degli importi complessivi ('95: +14%; '96: +54,6%), se è prevalentemente indotto dalla manovra tariffaria, si giova anche del notevole impatto del maggior numero dei biglietti totali venduti ('95: +14%; '96: +27,9%) che attesta la migliorata capacità di attrazione dei servizi offerti, potenziata peraltro dal transitorio effetto della mostra integralmente finanziata da una contribuzione esterna;
- l'accresciuto gradimento dei servizi museali può ritenersi confermato dalla più elevata dinamica incrementale, registrata nel '96, dal numero dei biglietti venduti (+27,9%) rispetto a quella del relativo importo unitario (+21%).

Il seguente prospetto pone a raffronto i proventi da attività rispettivamente con gli oneri per le prestazioni di custodia museale, con gli impegni assunti per gli interventi istituzionali e con quelli per il funzionamento generale (compresi organi, unico dipendente stabile e TFR).

(in milioni di lire)

	Proventi attiv. istituz.	Spese pers. di custodia	ind. 1/2	Spesa istituz.le	ind. 1/3	Spesa gen.le di funzionamento	ind. 1/4
	1	2		3		4	
94	87,2	87,6	1,00	72,0	1,22	297,6	0,30
95	103,1	107,6	0,96	41,7	2,48	318,0	0,33
96	150,1	106,7	1,41	201,5	0,75	298,2	0,51

Dai dati esposti e dai relativi rapporti può desumersi:

- lo sforzo messo in atto ai fini del contenimento della spesa per il personale museale, che sostanzialmente assicura i diritti di ingresso ed i complessivi introiti da attività istituzionale;
- l'avvenuto superamento dello squilibrio, denunciato nel precedente referto, tra i maggiori oneri di personale museale (-107 milioni nel 1995) ed i corrispondenti minori ricavi dei biglietti (risultanti dal precedente prospetto nell'importo di +86 milioni per il 1995) ed anzi il conseguimento di un consistente saldo positivo nel 1996 (milioni -106+133=+27);

- il graduale miglioramento degli indici di copertura sia della spesa istituzionale (che comprende nel '96 l'impegno di circa 200 milioni per la mostra finanziata da privati) sia di quella di funzionamento generale.

La eventuale conferma nel tempo di positivi dati di affluenza, può consigliare una accorta rimodulazione tariffaria tendente a coprire una maggiore quota degli oneri di funzionamento generale, ai fini del rafforzamento dei margini di autosufficienza finanziaria.

3.6.1 - La programmazione.

La Corte è consapevole che l'attività dell'Ente è stata pesantemente condizionata dall'inadeguatezza delle entrate (soprattutto nel biennio '94-'95), dall'aleatorietà di talune loro componenti e dagli obblighi di risanamento del bilancio, in precedenza illustrati.

Deve tuttavia sottolineare che, pur nella persistenza di tali sfavorevoli contingenze, si rivela essenziale ed ineludibile il corretto esercizio della funzione programmatica, la quale, tenuto conto delle attività già svolte e delle risorse disponibili, determini ed individui priorità, obiettivi, mezzi ad essi destinati e motivazioni sottostanti, proprio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse stesse, segnatamente se limitate, nonché per la successiva verifica - funzionale al controllo della e sulla gestione - dell'economicità, efficienza ed efficacia dell'azione espletata.

Soggiunge che sarebbe così reso possibile un monitoraggio continuo, che potrebbe a sua volta favorire tempestive correzioni, capaci di un migliore adeguamento sia alle maggiori disponibilità impreviste ed occasionalmente acquisite, sia e più in generale, alle mutate e mutevoli esigenze della gestione.

Va pertanto superata la pratica, sinora seguita, che sostanzia la funzione programmatica in una elencazione mera delle singole iniziative che si intendono realizzare, nel corso di ciascun esercizio, per di più non sempre e comunque non agevolmente collegabili agli stanziamenti del bilancio di previsione alle stesse corrispondenti.

Una efficace programmazione potrebbe, tra l'altro, agevolare un più mirato orientamento dell'azione istituzionale, privilegiando ed implementando quelle iniziative - come una adeguata promozione dell'immagine, dei servizi e dei prodotti dell'Ente, con particolare riguardo alle pubblicazioni michelangiolesche - che siano capaci di meglio perseguire le finalità statutarie, di suscitare l'interesse ed incentivare la domanda degli utenti e quindi di accrescere i margini di autofinanziamento.

3.7 - I risultati finanziari e patrimoniali della gestione.

Il consuntivo per il 1996 espone i seguenti risultati riassuntivi, ai quali vengono aggiunti quelli relativi al biennio anteriore, per ogni utile comparazione; al riguardo saranno evidenziati soprattutto elementi innovativi e scostamenti, pur con l'avvertenza che permangono talune anomalie nella rappresentazione contabile - già evidenziate nel precedente referto - aggravate dalla mancata redazione del conto economico.

(in milioni di lire)			
	1994	1995	1996
Avanzo finanziario	23,0	27,7	19,1
Patrimonio netto	1.217,4	1.265,1	1.303,4
Disavanzo di amministrazione	-66,8	-40,0	-19,4

L'avanzo finanziario, determinato essenzialmente dalla differenza positiva tra entrate e spese correnti (mil. 520,9 - 498,1 = 22,8), diminuisce del 31 % rispetto al 1995.

Le entrate registrano un'impennata (+34,5%), ma con il prevalente concorso della già menzionata contribuzione finalizzata e non ricorrente dell'importo di 200 milioni, pur se va ancora sottolineato il crescente apporto dei proventi istituzionali, che segnano un tasso di espansione superiore (+45,8%), attestando la migliorata capacità di acquisizione di risorse proprie, tra l'altro caratterizzate da minore instabilità.

Ne consegue una ulteriore limatura del tasso di dipendenza dai finanziamenti esterni, che conferma una apprezzabile linea discendente (0,74 nel '94; 0,71 nel '95; 0,69 nel '96).

Le spese registrano una parallela risalita (+39,3%), a sua volta riconnessa all'impiego della precitata contribuzione finalizzata, che ha consentito un eccezionale incremento degli impegni complessivi per gli interventi istituzionali (+383,2%), peraltro essenzialmente concentrati nella specifica iniziativa finanziata.

Le maggiori risorse disponibili e la loro destinazione prevalente per le finalità istituzionali hanno inoltre concorso a determinare un sensibile abbattimento del tasso di rigidità degli oneri ricorrenti (da 0,88 nel '95 a 0,60 nel '96) e, più in generale, il miglioramento di taluni indici sintomatici di funzionalità gestoria, quale quello di velocità di gestione della spesa corrente (da 0,80 nel '95 a 0,92 nel '96).

Con riguardo ai residui attivi, se è riscontrabile un peggioramento dell'indice di incidenza, cagionato dal tardivo versamento dei contributi degli enti territoriali (riscossi nel 1997), rimane tuttavia inalterato - dal 1993 - lo smaltimento integrale delle partite riguardanti gli esercizi precedenti.

I residui passivi hanno invece ancora risentito dell'azione pluriennale di graduale ripiano dei deficit pregressi, sicché segnano una positiva riduzione del tasso di incidenza (0,63 nel '94; 0,43 nel '95; 0,35 nel '96), ma un peggioramento nello smaltimento; soprattutto nel 1996 (0,15 rispetto a 0,65 del '95), da riconnettere peraltro alla mancata tempestiva riscossione sopra citata, la cui realizzazione nel 1997 ha permesso l'estinzione dei debiti risalenti al 1993 e la conclusione del programmato risanamento del bilancio nel corso dello stesso anno 1997.

Presenta un progresso anche la situazione patrimoniale, che evidenzia un indice di liquidità in leggera lievitazione (0,9 rispetto a 0,7 registrato nel '95 e nel '94), vicino alla misura di uno, da ritenere positiva.

Si conferma la linea incrementale del patrimonio netto, che si accresce di 38 milioni (+3,1%), soprattutto in conseguenza degli aumenti dei residui attivi e della voce per libri e pubblicazioni.

Per le variazioni di tale ultima voce - che non è evidenziabile nel rendiconto finanziario per scambi ed omaggi - va ribadita l'esigenza di una specifica e compiuta illustrazione, quantomeno nella relazione di corredo al bilancio, che appare ancor più necessaria ove perdurasse la mancata redazione del conto economico.

In ogni caso, quanto ai valori del netto e delle attività complessive, che salgono da 1.436 a 1.492 milioni (+3,9%), deve sottolinearsi altresì che - così come rilevato nel precedente referto per gli esercizi anteriori - non risultano tuttora iscritte, tra le componenti del passivo, le poste rettificative dell'attivo.

La situazione amministrativa fotografa il percorso di rientro dei disavanzi pregressi - conseguito, come già detto, nel 1997 - mostrando una ulteriore riduzione delle risultanze negative, che si dimezzano da 40 a 19 milioni (-51,5%).

4 - Ente per le Ville Vesuviane (EVV).

4.1 - Osservazioni sulla gestione degli esercizi 1994 e 1995.

Le osservazioni di maggior rilevanza, contenute nel precedente referto, hanno avuto ad oggetto:

- la riconsiderazione della natura di ente pubblico substatale, conferita nel 1971 (con l. n.578 del 29 luglio) ad un consorzio aperto, caratterizzato dalla preponderante presenza di Comuni della provincia napoletana e dalla prevalente finalità della valorizzazione delle ville vesuviane del XVIII secolo, ricomprese nell'ambito della predetta provincia;
- il riadeguamento dell'assetto ordinativo ai principi di riforma introdotti dal decreto legislativo n. 29/93, in materia di organizzazione (ed in particolare per la rideterminazione della dotazione del personale sui carichi di lavoro) e dalla legge n. 241/1990, in materia di semplificazione e di trasparenza;
- le carenze qualitative e quantitative del sistema legislativo dei finanziamenti, fondato su apporti fissi statali, ma di natura temporanea, a fronte di compiti permanenti ed in parte ai primi correlati (come la concessione dei mutui), nonché su contribuzioni degli altri soggetti consorziati, privi peraltro di obbligatorietà;
- le rigidità gestionali indotte dalla percentualizzazione predeterminata per legge nell'impiego delle disponibilità correnti, che hanno comportato la obbligata programmazione annuale di stanziamenti, rimasti totalmente o parzialmente inutilizzati;
- l'invarianza della platea dei consorziati - non allargata alla prevista partecipazione di altri Comuni, istituti di credito ed organismi culturali della provincia napoletana - e la connessa insufficienza di contribuzioni continuative, aggravata dalla modestia delle risorse autoprodotte;
- l'accentuata ipofunzionalità operativa che, anche a causa della cessazione della contribuzione ordinaria dello Stato, si è sostanziata nella cura di 3 soli compendi immobiliari (sui 121 individuati) - acquisiti dall'Ente ed in gran parte restituiti all'originario splendore ed alla fruizione pubblica - peraltro ancora da ristrutturare sulla base di un consistente programma di investimenti finanziati con fondi comunitari e nazionali di natura straordinaria, formalmente impegnati in assenza di obbligazioni giuridicamente valide e conservati come anomali residui di stanziamento;
- l'impropria destinazione delle rendite finanziarie provenienti dai precitati fondi finalizzati - rimasti accantonati quali fonti integrative dei mezzi occorrenti alle esigenze di funzionamento - provvisoriamente assentita dai revisori in vista di più ampi apporti regionali, ma ormai protratta per un arco di tempo pluriennale;
- il riesame dei complessivi rapporti con la STOA' - quale società concessionaria dell'uso di parte di due immobili di proprietà dell'Ente, adibita a scuola di formazione manageriale - nei profili dell'utilizzo compatibile con la prescritta fruibilità pubblica, della irrisolta ripartizione dei consistenti finanziamenti (in forma di arredi e attrezzature didattiche) concessi dalla ex Cassa per il mezzogiorno, dell'ammissibilità della partecipazione al capitale della stessa STOA', della commisurazione e della integrale e puntuale esazione della pattuita contribuzione dovuta dalla ripetuta STOA' (sulla quale è stata richiamata l'attenzione della Procura della Corte dei conti per la Campania);
- l'eccessiva liquidità, confermativa dei sintomi di scarsa capacità di programmazione e di realizzazione degli interventi istituzionali e talune improprietà nella rappresentazione contabile, segnatamente in materia di trattamenti di fine rapporto e di prestiti al personale;

- l'inadeguato esercizio sia della funzione di vigilanza spettante al Ministero per i beni culturali, soprattutto in materia di bilanci, sia dell'azione del collegio dei revisori, che tra l'altro posticipa la relazione sui bilanci stessi rispetto alla pronuncia consiliare dell'Ente.

4.2 - Misure conseguenzialmente adottate.

In esito alle osservazioni formulate ed in attuazione dell'obbligo di comunicazione, alla Corte dei conti, delle misure conseguenzialmente adottate, sono stati forniti i seguenti parziali elementi:

- l'Ente, preso atto del riconoscimento delle difficoltà di programmazione dell'azione istituzionale connesse alla precarietà dei finanziamenti, ha sottolineato i risultati raggiunti su un ristretto numero di immobili di pregio, con una spesa di personale sensibilmente inferiore all'organico;
- assicurando inoltre che è in corso l'esame del referto della Corte per fornire chiarimenti e trarne utili indicazioni, ha comunicato l'intervenuta deliberazione sulla rideterminazione della pianta organica ed il disposto avvio di un approfondimento dei termini del rapporto con la STOA', anche ai fini delle eventuali revisioni che fossero necessarie;
- il collegio dei revisori, nel rendere noto che svolge una preventiva disamina sugli schemi di bilancio, si è comunque impegnato ad anticipare i tempi della relazione, in un momento anteriore alla deliberazione consiliare.

4.3 - Analisi e valutazione dei comportamenti

La tardività della risposta dell'Ente, pervenuta dopo sollecitazioni a circa sei mesi dalla richiesta ed il suo prevalente contenuto interlocutorio - di per sé sintomatici di ipofunzionalità - inducono a sottolineare il ruolo attribuito dall'ordinamento all'obbligo, imposto alle amministrazioni controllate ed alle autorità di vigilanza, di comunicare alla Corte dei conti i provvedimenti adottati o che si intendano porre in essere in esito alle osservazioni della Corte stessa.

L'intempestività e l'incompleto adempimento dell'obbligo rischiano infatti di vanificare in tutto o in parte il perseguimento della funzione collaborativa insita nel controllo, rinviando comunque il processo di riesame delle scelte adottate, ai fini dello studio e della predisposizione delle idonee misure di rimedio.

Rimangono quindi immutate tutte le problematiche sollevate e soprattutto quelle riguardanti assetto istituzionale, struttura e fonti di finanziamento, rigidità del sistema di allocazione delle risorse, che costituiscono fattori concausali determinanti per un rilancio dell'azione dell'Ente e, in quanto tali, rendono indispensabile un più pressante impegno - da parte dell'Ente stesso e delle autorità governative interessate - sia per l'immediata e puntuale esecuzione dell'incombente di legge, sia per il contestuale avvio dei provvedimenti volti alla ricerca di adeguate soluzioni.

In merito ai sommari elementi di risposta forniti, va annotato che l'adeguamento al d.l.vo n.29/93 richiede oltre alla rideterminazione periodica dell'organico, una ulteriore serie di adempimenti, tra i quali devono essere sottolineati la separazione tra compiti di direzione politica e di gestione e la istituzione dei servizi di controllo interno; né possono ignorarsi gli adempimenti imposti dalla legge n.241/90 in materia di semplificazione e trasparenza.

In ordine alla valutazione dell'azione svolta, pur non trascurando i risultati conseguiti e le innegabili difficoltà operative, non può non rilevarsi la situazione di sostanziale stallo che ha contrassegnato il triennio 94/96 - caratterizzato da iniziative pressoché ristrette alla conserva-

zione dei tre compendi acquistati, da un consistente e crescente accumulo di risorse inutilizzate e dall'impiego delle corrispondenti rendite finanziarie ad integrazione delle occorrenze per le ordinarie esigenze di funzionamento - la cui durata impone provvedimenti decisivi.

Nel prendere atto dell'impegno assunto dal collegio dei revisori, conviene ribadire l'importanza che assume la tempestività della presentazione della relazione definitiva, in un congruo periodo anteriore alla pronuncia spettante al Consiglio di amministrazione dell'Ente, essendo proprio a tale fase funzionalmente preordinata la relazione stessa, ai fini di una più consapevole e puntuale deliberazione sui bilanci.

4.4 - Le risorse: provenienza e destinazione.

La rappresentazione sintetica della provenienza e destinazione delle risorse agevola la panoramica sugli andamenti e sulle caratteristiche della gestione e favorisce l'analisi dei flussi ritenuti più significativi.

I due seguenti prospetti compendiano le componenti principali delle entrate complessive e, separatamente, i trasferimenti regionali; le ulteriori contribuzioni e le entrate da attività costituiranno oggetto di successivo specifico esame.

(in milioni di lire)

	Entrate totali	Proventi attiv. istituz.		Trasferimenti		Redditi e proventi patrimoniali		Altre entrate	
			%		%		%		%
94	1.692,4	13,9	0,8	764,6	45,2	813,3	48,1	100,6	5,9
95	1.550,0	16,3	1,0	608,6	39,3	814,7	52,6	110,4	7,1
96	1.517,6	19,0	1,2	430,0	28,3	940,2	62,0	128,4	8,5

(in milioni di lire)

	Contributi ordin. Regione	Spese correnti	Indice di copertura	Contr.Reg. + interessi	Spese correnti	Indice di copertura
94	-	513,6	-	508,3	513,6	0,99
95	400,0	538,8	0,74	1.201,5	538,8	2,23
96	400,0	489,9	0,82	1.190,2	489,9	2,43

Dal primo si desume il ruolo centrale e crescente assunto nel tempo dai redditi e proventi patrimoniali, che integrano nel 1996 oltre il 60% delle entrate totali e sono prevalentemente costituiti dalle rendite finanziarie prodotte dai finanziamenti statali e comunitari - di natura straordinaria e finalizzata - in attesa di impiego.

Il costante aumento di tali introiti consente di rallentare l'andamento decrescente delle entrate totali, causato essenzialmente dal vistoso calo dei trasferimenti, che risultano alimentati, nel 1994, da un finanziamento straordinario della ex Cassa per il Mezzogiorno (764 milioni), e sono formati, nei due anni seguenti, dal contributo ordinario di 400 milioni della Regione Campania (non concesso nel 1994), nonché da apporti finalizzati (per 160 milioni, impropriamente allocati nel solo anno 1995 tra le partite di giro) della predetta Regione e del Comune di Ercolano.

La sommatoria delle rendite e proventi patrimoniali e dei trasferimenti - ambedue sostanzialmente di provenienza dall'esterno (per derivazione, quanto ai primi) - copre comunque una quota superiore al 90% delle entrate in ciascun anno dell'intero triennio, lasciando uno spazio esiguo ai rientri in conto capitale del servizio mutui (ristretti peraltro ad una sola concessione, delle due effettuate dall'avvio), che è l'unica fonte di introito riconducibile latamente agli interventi istituzionali attuati, sintomatica quindi della scarsa capacità di acquisire risorse autoprodotte.

Dalla seconda tabella - articolata in due prospettazioni - emerge che la contribuzione ordinaria regionale, assente come già detto nel 1994, copre nei due anni successivi una quota crescente della declinante spesa corrente e che l'aggiunta degli interessi provenienti dai finanziamenti straordinari permette di fronteggiare le esigenze correnti nel 1994 e di sopravanzare il doppio del loro ammontare nel biennio 95/96, rendendo pertanto disponibili ulteriori risorse da destinare agli interventi istituzionali, che in ragione delle peculiari finalità dell'Ente vengono esposti nelle partite in conto capitale.

I due seguenti prospetti evidenziano le principali componenti delle spese (al netto delle partite di giro) e la disaggregazione degli oneri di funzionamento, con le relative incidenze sui dati totali.

(in milioni di lire)

	Spese correnti + c/cap.	Personale		Funz.to		Istituzion.		Organi	
			%		%		%		%
94	1.637,6	390,0	23,8	110,7	6,8	1.101,0	67,2	29,7	1,8
95	1.100,7	440,2	40,0	83,7	7,6	526,2	47,8	32,0	2,9
96	1.195,4	424,9	35,5	50,6	4,2	643,7	53,8	31,4	2,6

(in milioni di lire)

	Tot. Sp. funz.to	Manut. pul.		Post.-tel.- teleg.		Utenze		Collaborazioni		Varie	
			%		%		%		%		%
94	110,7	4,5	4,1	12,9	11,7	0,8	0,7	38,8	35,0	53,7	48,5
95	83,7	4,6	5,5	17,6	21,0	1,3	1,6	19,5	23,3	40,7	48,6
96	50,6	4,3	8,5	16,8	33,2	0,8	1,6	-	-	28,7	56,7

Dalla prima tabella si rileva la costante prevalenza della spesa per interventi istituzionali, che tuttavia mostra una sensibile flessione rispetto al tetto raggiunto nel 1994, contraendosi nel triennio del 41,5% in valori assoluti e del 19,9% in termini di incidenza, in sostanziale prosecuzione ed anzi con appesantimento della linea involutiva segnalata nel precedente referto.

Ne costituisce riprova l'analisi delle componenti - effettuata sulla base degli elementi acquisiti dall'Ente - che rivela nel 1996 un importo di 428 milioni (sui complessivi 643) destinato ad utenze ed oneri vari di manutenzione riferiti in gran parte ai tre compendi immobiliari in proprietà, dal quale è dato desumere la consistenza quantitativa e qualitativa dell'attività svolta, che resta circoscritta in effetti alla mera conservazione degli anzidetti compendi.

Appare pressoché stabile la spesa di personale - che ha risentito nel 1995 dell'attribuzione di competenze arretrate - e segna una sensibile flessione quella di funzionamento, che si abbatte nel triennio in misura superiore alla metà.

L'analisi di quest'ultima spesa - che rappresenta peraltro le sole occorrenze degli "uffici amministrativi" ed esclude quelle riconducibili alle "funzioni istituzionali" (ricomprese, come già detto, fra gli omologhi oneri) - evidenzia nel 1996 una generalizzata riduzione di tutte le componenti, che va apprezzata, anche se risulta in parte riconnessa alla segnalata generale contrazione delle attività dell'Ente, soprattutto nel perseguimento delle finalità più qualificanti ad esso assegnate dal legislatore.

4.5 - Le risorse contributive: misura e criteri

Nel seguente prospetto vengono elaborati dati e rapporti concernenti le contribuzioni, al fine di approfondire l'indagine su tali essenziali flussi di entrata.

(in milioni di lire)

	1 Contr. ord. Reg. Campania		2 Altri contributi		3 Tot.	4 Sp. Funz.to Generale			5 Sp. Istituzionale			6 Trasf. tot. + Entr. proprie	
		%		%			1/4	3/4		1/5	3/5		6/ (4+5)
94	-	-	764,6	-	764,6	513,4	-	1,49	1.101,0	-	0,69	1.577,9	0,98
95	400,0	65,7	(*) 208,6	34,3	608,6	538,9	0,74	1,13	526,2	0,76	1,16	1.423,3	1,34
96	400,0	93,0	30,0	7,0	430,0	489,9	0,82	0,88	643,7	0,62	0,67	1.370,2	1,21

(*) Include un contributo finalizzato di 140 milioni della Regione Campania.

Prescindendo dal 1994 - interessato esclusivamente dal già menzionato finanziamento straordinario della ex Cassa per il Mezzogiorno (764 milioni) - si rileva come la fonte di finanziamento preponderante sia costituita dalla contribuzione ordinaria della Regione Campania, che tuttavia rimane ad un livello sensibilmente inferiore alla spesa di funzionamento generale e soprattutto a quella istituzionale.

L'aggiunta degli altri trasferimenti consente il superamento dell'ammontare rispettivamente della prima e della seconda spesa nell'anno 1995, mentre la sommatoria dei contributi complessivi e delle entrate proprie permette di sopravanzare il fabbisogno complessivo nel biennio 1995/1996, ma con un margine maggiore sempre nel 1995.

L'analisi del quadro d'assieme e degli aggregati posti a raffronto rende pertanto palese, anche nel caso in esame, la inadeguatezza dello specifico sistema dei finanziamenti - segnalata, nel precedente referto, per tutti gli enti controllati - che investe commisurazione e criteri di assegnazione.

Non è dato infatti individuare i possibili parametri di riferimento, né con riguardo alla entità né con riferimento alla tipologia dell'attività svolta; manca inoltre ogni correlazione tra le diverse contribuzioni ed ogni collegamento con le risorse già disponibili.

Ne deriva l'assenza di una "politica" dei trasferimenti, che favorisce una condotta gestionale più propensa all'appiattimento sugli apporti ricevuti e meno impegnata nella ricerca di risorse autoprodotte (come evidenzieranno le analisi di successiva esplicazione), annullando il fondamentale effetto incentivante nei confronti di quelle iniziative che siano meglio capaci di coniugare il conseguimento delle finalità istituzionali e gli interessi dei soggetti finanziatori.

Si rende pertanto indispensabile studiare un più moderno sistema dei finanziamenti che, previa attenta ponderazione degli interessi coinvolti dall'azione dell'Ente e conseguente equa ricalibratura dei singoli apporti, tenda gradualmente a privilegiare - in coerenza a preordinate e coordinate politiche di settore - gli interventi più qualificanti e di comune utilità anche per i soggetti contribuenti, mirando a rafforzare i meccanismi di autofinanziamento.

4.5.1 - L'individuazione dei contribuenti. Il fenomeno dell'apporto partecipativo.

La specifica disciplina ordinativa prevede: il contributo dello Stato (stabilito dalla legge istitutiva in ragione di 100 milioni annui, ma limitatamente al periodo dal 1971 al 1980 ed assegnato nel prosieguo solo saltuariamente, a titolo straordinario e finalizzato); contributi - definiti "eventuali" - dei comuni, della provincia di Napoli, della regione Campania, degli istituti di credito e degli altri organismi ammessi al consorzio.

Il seguente prospetto compendia gli apporti concessi, ripartiti per soggetto erogatore.

(in milioni di lire)			
	1994	1995	1996
Enti pubblici e privati:			
- Cassa depositi e prestiti (finanziamenti ex CASMEZ)	764,6	48,6	-
- Regione Campania	-	540,0	400,0
- Comune Ercolano	-	20,0	30,0
TOTALE	764,6	608,6	430,0

Prescindendo dall'assenza delle contribuzioni statali e dai finanziamenti di natura straordinaria della ex Cassa per il Mezzogiorno (erogati dalla Cassa depositi e prestiti), è agevole rilevare la discontinuità - temporale e quantitativa - degli apporti concessi dalla Regione Campania e dal Comune di Ercolano, nonché il sensibile andamento decrescente degli importi totali annuali.

La tabella esposta evidenzia inoltre la mancanza di contribuzioni da parte sia degli organismi partecipanti al consorzio (provincia di Napoli e comuni di Napoli, Portici, San Giorgio a Cremano, Torre Annunziata e Torre del Greco) sia degli ulteriori soggetti ai quali è legislativamente aperta l'adesione (altri comuni della provincia di Napoli, istituti di credito in essa operanti, enti ed organismi culturali esistenti nella provincia medesima).

Il quadro analizzato conferma pertanto l'esigenza primaria - già segnalata nel precedente referto - di adottare incisive misure dirette: ad ottenere una maggiore continuità dei finanziamenti in essere: a sollecitare l'avvio degli apporti da parte degli altri soggetti presenti nelle strutture dell'Ente; ad allargare la platea dei consorziati, con particolare riguardo ai soggetti che sono espressamente menzionati nella legge istitutiva ed in quanto tali da ritenere istituzionalmente collegati con le finalità assegnate all'Ente stesso.

Il carattere non obbligatorio delle corrispondenti contribuzioni non esime invero dall'attivazione di idonee iniziative di pressante sollecitazione, che vanno puntualmente rinnovate, congiuntamente alla proposizione di interventi concertati, che siano di reciproco interesse e capaci di positive ricadute anche nei confronti dei soggetti finanziatori, in grado quindi di conferire concreto fondamento ai rispettivi apporti e possibilmente di incentivare le dimensioni delle assegnazioni.