

4.6 - Le entrate da attività: costi e ricavi.

Gli elementi acquisiti permettono una valutazione di larga massima sui costi e solo ipotetica sui ricavi.

I primi vengono desunti da una più approfondita analisi degli impegni sostenuti per l'attività istituzionale (al netto degli impieghi riferibili ai trasferimenti finalizzati ex CASMEZ) ed i secondi da valori di stima e operazioni di simulazione - elaborati sulla base degli elementi acquisiti dall'Ente - tenendo conto che lo specifico ordinamento dell'Ente stesso prevede tra le entrate, oltre alle contribuzioni dello Stato e dei soggetti consorziati, eventuali altri proventi patrimoniali, ovviamente compatibili con le finalità assegnate dal legislatore.

In particolare il seguente prospetto espone dati e andamento su convegnisti, visitatori e spettatori, nonché i ricavi dell'ipotetico provento dei biglietti, computati nella tariffa media unitaria di L.8.000, con esclusione delle entrate acquisibili dai convegni.

	N. Partecipanti Convegni	N. Visitatori delle Ville	N. Spettatori Mostre- spettacoli-Festival	Tot. Visitatori + Spettatori	Ricavo ipotetico
94	3.700	12.800	9.100	21.900	175.200.000
95	4.000	8.500	4.600	13.100	104.800.000
96	5.500	11.400	18.000	29.400	235.200.000

Il crescente interesse per la fruizione dei servizi ricollegabili ai compendi immobiliari - reso palese dal più ampio incremento degli utenti registrato nel 1996 - induce a ribadire la rilevanza dello studio e dell'introduzione di meccanismi di autofinanziamento, i quali potrebbero consentire la copertura di una quota non esigua dei rispettivi costi, come comprova la successiva tabella.

(in milioni di lire)															
	Acquisto impianti		Utenze		Manut. ord. e str.		Manifest. varie		Assicur.ne		Pubbl.ni		Spesa Totale	Ricavo ipotet.	Indice di copertura R/S
		%		%		%		%		%		%			
94	-	-	108,8	32,3	107,7	32,0	114,2	34,0	5,7	1,7	-	-	336,4	175,2	0,52
95	13,0	2,7	136,2	28,5	268,9	56,3	30,0	6,3	5,7	1,2	23,8	5,0	477,6	104,8	0,22
96	14,2	2,2	106,1	16,5	212,9	33,1	303,3	47,1	7,2	1,1	-	-	643,7	235,2	0,37

Tale quota di copertura sarebbe ovviamente suscettibile di maggiore accrescimento ove venissero richieste forme di partecipazione finanziaria per i convegni - che evidenziano una costante dinamica espansiva nel numero dei convegnisti - allo stato realizzati su iniziativa dei limitrofi comuni della provincia e per una durata di massima oscillante tra due e tre giornate.

Più in generale, la consistenza dei proventi ipotetici potrebbe rivelarsi ancora più cospicua, sulla base degli elementi informativi acquisiti, alla luce dei più frequenti contatti che sarebbero in corso con le competenti autorità locali, per le visite scolastiche e con agenzie turistiche che aggiungono, agli usuali itinerari, le visite alle ville dell'Ente.

Né in proposito vanno trascurati i positivi effetti che le entrate in esame produrrebbero, sia in termini di acquisizione di risorse proprie e direttamente gestibili, sia di introduzione e possibile rafforzamento dei margini di autosufficienza, che appaiono potenzialmente idonei a

coprire - come risulta dal seguente prospetto - una notevole e crescente parte della spesa di funzionamento generale ed a quadruplicare l'ammontare di quella per l'acquisizione di beni e servizi del 1996.

(in milioni di lire)					
	Ricavo ipotetico	Spese funzion.to generale	Indice di copertura ipotetica R/S	Spese funzion.to	Indice di copertura ipotetica R/S
94	175,2	513,4	0,34	110,7	1,58
95	104,8	538,9	0,19	83,7	1,25
96	235,2	489,9	0,48	50,6	4,65

Si configura quindi irrinunciabile e non ulteriormente dilazionabile lo studio e l'attuazione delle necessarie misure procedurali e organizzative, già segnalate nel precedente referto.

4.6.1 - La programmazione.

L'Ente ha elaborato, sin dal 1984, un progetto per il coordinamento integrato degli interventi sul sistema territoriale delle Ville Vesuviane, caratterizzato da un notevole impegno finanziario (stimato in 165 mld., a valori 1994) e dal concorso di numerosi enti locali, che ha previsto una graduazione sia nella tipologia delle spese che nei tempi, ma è rimasto attuato solo per tre compendi ercolanesi (sui 121 individuati, per 9 itinerari protetti).

Anche per questi ultimi tuttavia è tuttora in attesa di completamento da alcuni anni lo specifico progetto inteso a dotare l'area vesuviana di adeguate strutture ricettive, espositive, congressuali e di spettacolo - garantendo la conservazione di importanti testimonianze artistiche ed ambientali - capaci di determinare, a detta dell'Ente stesso, positive ricadute economiche e sociali tanto nella esecuzione quanto nella successiva fruizione delle opere, in termini di occupazione e di qualificazione professionale, soprattutto nei settori del turismo e dell'artigianato.

La oggettiva modestia dei risultati conseguiti e le consistenti economie negli stanziamenti istituzionali (prossime ai 10 mld. in ciascun anno) inducono a raccomandare - oltre alle menzionate modifiche ordinamentali per le attività concretamente inattuabili - un diverso e più appropriato esercizio della programmazione.

Il corretto esercizio della funzione programmatica postula infatti non solo l'individuazione degli impedimenti all'azione preordinata, ma la ricerca di soluzioni in tempi ragionevoli o lo studio di alternative praticabili, che evitino una prolungata immobilizzazione dei mezzi finanziari disponibili.

Ed invero è compito essenziale della programmazione tendere alla massimizzazione delle risorse in funzione dei fini assegnati, tenendo conto dei risultati pregressi e degli obiettivi effettivamente perseguibili, rimodulando - ove necessario - priorità, tempi e modi degli interventi da espletare e possibilmente privilegiando i più qualificanti, che siano in grado di soddisfare contestualmente gli interessi dei soggetti finanziatori ed accrescere quelli degli utenti dei servizi culturali e ad innescare meccanismi di autofinanziamento volti ad acquisire margini di minore dipendenza finanziaria dall'esterno.

Sotto quest'ultimo profilo è da secondare ed anzi da sollecitare il già menzionato progetto inteso alla realizzazione di strutture aggiuntive negli immobili in proprietà le quali - ferma restando la più ampia fruibilità pubblica dei compendi - favoriscano attività suscettibili

di ottenere forme di partecipazione finanziaria o corrispettivi da parte dei beneficiari dei servizi, costituenti tra l'altro fattori sintomatici per la verifica del gradimento e quindi di misurazione della validità delle azioni espletate.

4.7 - I risultati finanziari, economici 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; le osservazioni riguarderanno essenzialmente elementi innovativi e scostamenti, pur nell'avvertenza che permangono talune anomalie nella rappresentazione contabile, già segnalate nel precedente referto.

	(in milioni di lire)		
	1994	1995	1996
Avanzo o disavanzo finanziario	-39,8	185,4	216,7
Avanzo economico	236,7	656,4	861,6
Patrimonio netto	21.973,9	22.630,3	23.491,9
Avanzo di amministrazione	9.423,8	9.609,2	9.825,9

L'avanzo finanziario (216,7 milioni) è determinato dalla differenza tra il maggior saldo positivo di entrate ed uscite correnti (milioni $1.380,4 - 489,9 = 890,5$) e quello negativo, ma di importo inferiore, delle partite in conto capitale (milioni $31,7 - 705,5 = -673,8$).

Tale risultanza favorevole - che migliora del 16,9% quella di pari segno del precedente esercizio - si è verificata in presenza di una contrazione sia delle entrate che delle uscite, rivelatasi più sensibile per le seconde.

Il descritto andamento non elimina tuttavia i fattori di potenziale squilibrio denunciati nel precedente referto, riconnessi alla persistente precarietà delle fonti di finanziamento, costituite in prevalenza dalle rendite delle somme impegnate in attesa di impiego e da contribuzioni di natura non obbligatoria.

Rimane quindi confermata l'esigenza dello studio di un diverso sistema dei finanziamenti - ai fini di uno stabile equilibrio dei conti - e, nel frattempo, dell'adozione di misure dirette ad aumentare la platea dei soggetti consorziati e dei relativi apporti nonché ad introdurre meccanismi di autofinanziamento correlati alla erogazione dei servizi culturali.

Una maggiore acquisizione di entrate proprie consentirebbe, tra l'altro, di attenuare il tasso di dipendenza dai trasferimenti esterni (computato al lordo degli interessi prodotti dai finanziamenti straordinari in attesa d'impiego) che rimane ancora elevato (0,88), nonostante il miglioramento registrato rispetto al 1995 (0,98).

Il calo delle entrate totali (-2,1%) accentua la negativa valutazione sul comportamento ancora praticato nei rapporti con la STOA' - che utilizza parte degli immobili dell'Ente - e ciò nei seguenti profili: della commisurazione forfettaria della c.d. "contribuzione" posta a carico della predetta STOA'; dell'omessa revisione, alla prevista scadenza triennale, dell'importo annuo di 305 milioni; della presumibile rinuncia ad una parte dell'annualità 1996, iscritta in bilancio nel minore importo di 150 milioni; dell'intempestività delle esazioni.

Sulla questione viene nuovamente richiamata l'attenzione delle autorità vigilanti e della Procura regionale della Corte dei conti per la Campania, ai fini delle eventuali iniziative di competenza.

Rimane comunque obbligo ineludibile dell'Ente provvedere all'integrale realizzazione dei diritti spettanti, anche per gli accessori riconnessi al tardivo pagamento - evitando i possi-

bili effetti della prescrizione - e procedere rapidamente alla preannunciata revisione del complessivo quadro dei rapporti con la STOA'.

La riduzione delle entrate totali deriva essenzialmente dalla sensibile contrazione dei finanziamenti della ex Cassa per il Mezzogiorno (iscritti nelle partite in conto capitale) e dalla cessazione della contribuzione finalizzata della Regione Campania (erroneamente ricompresa nel 1995 tra le partite di giro), mentre registrano un aumento del 13,6% i flussi correnti, per effetto del più elevato - anche se non integrale - accertamento della "contribuzione STOA" (150 milioni, rispetto ai 13,2 del 1995) e della allocazione corretta della contribuzione finalizzata del Comune di Ercolano, riportata esattamente in parte corrente (ed inesattamente tra le partite di giro nel 1995).

Alla indicata contrazione delle risorse complessivamente disponibili ha fatto riscontro una più accentuata diminuzione delle spese totali (-4,7%) ed il dato appare positivo perché conseguito in esito alla riduzione degli oneri correnti (-9,1%) ed in particolare nelle voci del personale (-3,5%) e del funzionamento (-39,5%), che registra l'azzeramento dello stanziamento per le collaborazioni.

Non si attenua tuttavia il tasso di rigidità della spesa corrente - che segna ancora il valore di 1 ed è quindi totale - tenuto conto che la spesa stessa non ricomprende gli interventi istituzionali, i quali in ragione delle caratteristiche dell'Ente trovano esposizione, come detto in precedenza, tra le partite in conto capitale.

Queste ultime rivelano un aumento (+25,5%), che appare consistente anche negli impegni riconducibili alle finalità istituzionali (+22,3%), ma le rispettive componenti evidenziano - come già osservato in tema di attività - la loro prevalente destinazione per utenze, manutenzione e mantenimento degli immobili di proprietà dell'Ente, attestando l'assenza di iniziative di qualificante valenza innovativa, capaci di invertire la linea involutiva descritta nel precedente referto.

Dall'analisi di funzionalità gestoria non emergono sostanziali variazioni.

La velocità di gestione delle spese totali presenta un leggero aumento (da 0,23 a 0,27), ma mantiene un livello modesto.

I dati sulla gestione dei pagamenti confermano il quadro di accentuata ipofunzionalità operativa - denunciato nel precedente referto - sia in raffronto con gli stanziamenti previsionali iniziali sia rispetto a quelli definitivi, che segnano i medesimi irrisori indici di 0,10 e 0,09 del 1995.

S'impongono quindi le necessarie modifiche ordinamentali, che evitino la obbligata destinazione di risorse per interventi concretamente non attuabili e nel contempo la sollecita definizione delle preannunciate misure di rimozione degli ostacoli che si frappongono alla programmata realizzazione degli investimenti sugli immobili o lo studio di soluzioni alternative.

Pressoché immutata si presenta la velocità di riscossione delle entrate (1995: 0,73; 1996: 0,74), che va migliorata anche in ragione della situazione dei residui attivi, i quali registrano un appesantimento nell'incidenza (da 0,02 a 0,11 nel 1995), una invarianza nell'incremento (0,26) ed un aumento nello smaltimento (da 0,23 a 0,39) e sono in gran parte correlati alla menzionata "contribuzione" dovuta dalla STOA'.

Per detta voce infatti - prescindendo dalla già rilevata mancata iscrizione in bilancio dell'intero importo spettante, che refluisce sull'attendibilità delle corrispondenti partite creditorie - va segnalato l'ulteriore transito a residui di 142 milioni (sui 150 accertati), con conseguente aggravio del relativo conto e, di converso, un recupero non irrilevante nella riscossione delle annualità anteriori (nell'ammontare di 235 milioni), che tuttavia è ancora insoddisfacente, persistendo a quest'ultimo titolo il consistente e più elevato importo di 305 milioni.

I residui passivi migliorano nell'incidenza (da 0,22 a 0,06) e nel decremento (da 0,76 a 0,73), ma permane un pessimo livello di smaltimento (0,04 nel '94 e '95; 0,05 nel '96), riconnesso al menzionato blocco del programma di ristrutturazione degli immobili.

Sul punto va nuovamente evidenziato che a valere sul cofinanziamento comunitario (FESR) riscosso nell'importo di 6.000 milioni nel 1992, sono stati pagati 2.454 milioni sino al 1996 e rimasti residui per 3.545 milioni.

Deve inoltre ribadirsi l'esigenza della eliminazione della partita debitoria di 210 milioni, impegnata senza valido titolo giuridico per lo svolgimento di un incarico commissionato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che è stato poi eseguito senza apporti esterni e spese; detto importo non andava pertanto iscritto né deve essere conservato in bilancio.

In ordine ai rischi di riduzione o annullamento delle contribuzioni comunitarie - segnalati nel precedente referto - l'Ente ha reso noto di aver ottenuto una proroga, prospettando la prossima definizione degli adempimenti per l'avvio dei lavori, che la Corte sollecita richiamando sul punto l'attenzione del collegio dei revisori.

Il conto economico si chiude con un avanzo di 861 milioni che maggiore del 31,3% quello del 1995 ed è essenzialmente determinato da un più elevato saldo positivo delle partite finanziarie correnti, a sua volta indotto dalle rendite delle somme in attesa di impiego, per cui valgono le notazioni già espresse, soprattutto in proiezione futura, sulla esigenza della ricerca di una solida strutturazione delle fonti di entrata, capace di assicurare un equilibrio duraturo.

La situazione patrimoniale riclassificata espone un aumento del netto da 22,6 a 23,5 miliardi - corrispondente all'avanzo economico dell'esercizio - generato, nell'invarianza delle passività, dalla progressione delle attività da 26,9 a 27,8 miliardi, a sua volta causata principalmente dall'accresciuto valore degli immobili.

In materia di immobili deve peraltro ribadirsi l'obbligo di una precisa concordanza tra gli investimenti del conto finanziario e le implementazioni delle relative voci dell'attivo patrimoniale, rimanendo escluse rivalutazioni non consentite né della normativa contabile del D.P.R. n.696/1979 né dai principi desumibili dal codice civile.

L'indice di liquidità si dilata ulteriormente (da 3,3 a 3,5) rivelando una ammontare eccedentario delle disponibilità correnti ed in particolare dei valori di cassa (saliti da 13.078 a 13.233 milioni), sintomatici di scarsa capacità di programmazione e realizzazione delle finalità istituzionali e, più in generale, di ipofunzionalità gestoria.

E' infatti proseguito nel 1996 l'accantonamento dei già citati fondi comunitari e di quelli straordinari concessi dallo Stato - per una parte investiti in titoli a breve, in funzione integrativa delle fonti di finanziamento corrente - non procedendo all'utilizzo di destinazione, sia pure in concomitanza di taluni oggettivi fattori di impedimento, che tuttavia non sono idonei a giustificare una situazione di sostanziale stallo degli interventi, in ragione della sua durata pluriennale e della crescente dimensione delle risorse rimaste in attesa di impiego.

Nell'ambito delle attività immobilizzate permane la quota di partecipazione al capitale della STOA', che dovrà essere riconsiderata nel quadro della preannunciata revisione dei rapporti complessivi con la stessa società.

Sul piano della rappresentazione contabile sono ancora presenti talune anomalie, già segnalate nel precedente referto, segnatamente sulla movimentazione del trattamento di fine rapporto e dei prestiti al personale - delle quali l'Ente ha preso atto, assicurando maggiore attenzione per il futuro - nonché sulla mancata iscrizione di un fondo ammortamento immobili nell'ambito delle passività patrimoniali.

La situazione amministrativa presenta un avanzo eccedentario, che sale da 9.609 a 9.825 milioni (+2,2%), avvalorando i denunciati sintomi di ipofunzionalità e di stallo dell'azione istituzionale.

Le riscossioni continuano a sopravanzare i pagamenti e i residui passivi quelli attivi, perpetuandosi un notevole scostamento tra le crescenti disponibilità e la esposizione debitoria, che tuttavia si collega in via preponderante al massiccio volume dei residui di stanziamento.

Sul piano della rappresentazione contabile deve ancora annotarsi la mancata concordanza - anche nel 1996 - tra i residui della situazione amministrativa e quelli dell'attivo patrimoniale, imputabile alla già rilevata impropria esposizione della movimentazione dei prestiti al personale.

5 - Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC).

5.1 - Osservazioni sulla gestione degli esercizi 1994 e 1995.

Le principali notazioni del precedente referto hanno evidenziato:

- l'esigenza di riesaminare la configurazione pubblica attribuita ad un organismo associativo preposto a compiti assolvibili anche da un soggetto privato, la cui conformazione organizzativa ministrutturale rende disagiata l'applicazione delle norme sulla riforma delle amministrazioni e sulla semplificazione, sinora sostanzialmente inattuata;
- la necessità di complessivo riadeguamento dell'assetto ordinamentale al mutato quadro normativo degli enti pubblici non economici e l'eventuale revisione della disposizione regolamentare sulla obbligatoria posizione di aspettativa del Segretario generale prescelto tra professori universitari;
- l'opportuno riorientamento del sistema di finanziamento secondo più aggiornati criteri di tendenziale autosufficienza, previa equa redistribuzione e maggiore razionalizzazione delle contribuzioni pubbliche;
- il faticoso mantenimento del pareggio gestionale, a scapito dell'attività istituzionale, correlato alla crescente dipendenza finanziaria da una fonte contributiva unica e recessiva ed all'incapacità di reperimento di ulteriori risorse, specialmente autoprodotte;
- una confusa e a volte impropria impostazione e redazione della contabilità generale e l'assenza di quella analitica, aggravate dalla scarsa incisività dell'azione svolta dall'organo di controllo interno;
- l'insoddisfacente esercizio della vigilanza ministeriale, carente nei poteri di direttiva, nella tempestività delle nomine e nella erogazione dei finanziamenti, nelle pronunce sui bilanci e nelle valutazioni sul grado di realizzazione delle finalità statutarie.

5.2 - 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 elementi:

- l'Ente ha reso noti i frequenti solleciti rivolti alle autorità ministeriali vigilanti per le nomine di rispettiva competenza e disposto l'avvio della procedura per l'abrogazione della norma del regolamento sull'obbligatorio collocamento in aspettativa del Segretario generale, ove prescelto tra professori universitari e ciò in ragione del modesto impegno temporale allo stato richiesto;
- ha inoltre fatto presente che le compatibilità di bilancio non consentono la copertura dell'organico - peraltro in corso di ridefinizione - e che quindi risulta necessitata la utilizzazione di due collaboratori esterni (senza vincolo di subordinazione e retribuiti forfettariamente) per mansioni di bibliotecario e di contabile, in aggiunta all'unico dipendente di quarta qualifica funzionale;
- l'Ente ha altresì sottolineato che nel descritto quadro operativo, in cui l'azione istituzionale è prevalentemente assicurata dai Consiglieri e dal Segretario, non appare agevole l'applicazione delle riforme sull'organizzazione e sulla semplificazione amministrativa, delle quali è tuttavia sentita l'esigenza;
- pur sottolineando, per un verso, le proprie caratteristiche di organismo di consulenza scientifica ad enti ed istituti e di formazione e riqualificazione di funzionari pubblici e, per

- l'altro, le limitazioni riconnesse alle attuali risorse umane e finanziarie, ha attivato la procedura di modifica statutaria, diretta ad estendere la stipula delle convenzioni ai soggetti privati, nella riconosciuta valenza strategica - per l'ampliamento delle fonti di finanziamento - del potenziamento dei servizi a domanda, segnalata nel precedente referto della Corte;
- ancora sul riesame del sistema dei finanziamenti e quanto alla istituzione di quote associative, parimenti prospettata nel referto della Corte, ha dichiarato l'impossibilità, quale ente pubblico, di poterle prevedere in forma obbligatoria, essendo consentito il solo "suggerimento" di contribuzioni in via spontanea;
 - dichiarando di aver preso atto dei criteri tecnicamente non corretti, seguiti per il passato nella redazione dei bilanci - peraltro senza contestazione del collegio dei revisori e delle autorità vigilanti e comunque senza incidenza sulle complessive risultanze finali - e di aver già provveduto alla elaborazione del preventivo 1998 in conformità ai moduli contabili del D.P.R. n.696/1979, ha inviato due nuovi prospetti, deliberati in sanatoria, di rielaborazione del conto economico e della gestione di competenza per il 1996.

Nessuna risposta è invece pervenuta da parte delle amministrazioni governative vigilanti (Ministeri dell'università e per le politiche agricole), nonostante le intervenute formali sollecitazioni della Corte.

5.3 - Analisi e valutazione dei comportamenti.

Nel mentre è apprezzabile l'operato dell'Istituto, che ha dato compiuta risposta alle osservazioni formulate dalla Corte, va segnalato l'atteggiamento elusivo delle autorità ministeriali vigilanti, che non può comunque trovare giustificazione nelle dimensioni comparativamente modeste dell'Ente medesimo rispetto agli altri dalle stesse vigilati.

In particolare, il Dicastero dell'università ha evidenziato difficoltà sia nel coordinamento tra le due diverse strutture interne preposte rispettivamente alle nomine ed al finanziamento - che hanno accumulato ulteriori ritardi nel rinnovo del Presidente e dei revisori e nella erogazione delle contribuzioni - sia nei raccordi con il covigilante Ministero per le politiche agricole, del quale va tuttavia annotato un risveglio di interesse, dimostrato in occasione dell'esame dei bilanci.

S'impone pertanto - nell'invarianza della natura pubblica dell'IDAIC - un più puntuale ed incisivo esercizio dell'azione di vigilanza, anche attraverso il rafforzamento dei meccanismi sinergici apprestati dall'ordinamento, allo scopo soprattutto di effettuare un più efficiente ed efficace controllo sui bilanci e sull'andamento gestionale.

In ogni caso deve ribadirsi come l'obbligo legislativamente imposto - oltre che all'Ente anche alle amministrazioni vigilanti - di comunicare alla Corte i provvedimenti adottati o che si intende porre in essere, in esito alle osservazioni dalla stessa formulate, sia presupposto ineludibile per realizzare le finalità collaborative insite nel controllo, le quali sono a loro volta preordinate alla riconsiderazione delle scelte pregresse, in vista dell'apprestamento delle necessarie misure di rimedio.

Poiché l'inadempimento del predetto incumbente di legge lascia immutate le problematiche aperte - come quella, fondamentale, dell'assetto istituzionale dell'Ente - deve ribadirsi l'indilazionabilità della sua immediata e puntuale esecuzione e del contestuale avvio delle iniziative volte alla ricerca di adeguate soluzioni.

Nel quadro delle analisi comportamentali va poi rilevata una maggiore incisività nell'azione svolta dalla rinnovata composizione collegiale dei revisori, la quale - anche sulla base delle pregresse osservazioni della Corte - ha recentemente formulato condivisibili interventi: sull'adozione di un provvedimento ricognitivo consiliare in materia di incarichi e colla-

borazioni per la "Rivista" e sui relativi compensi; sulla stampa degli atti dell'Istituto, suggerendo un'apposita deliberazione su opportunità e convenienza economica dell'affidamento dei lavori all'attuale casa editrice, anche in relazione a comparazioni commerciali; sulla valutazione della complessiva attività editoriale, in ragione del suo volume annuale, desumibile dai dati inviati all'ISTAT ed alla luce della norma statutaria che prevede specifici proventi; sull'urgente definizione di una dotazione organica minimale, sufficiente ad assicurare il normale funzionamento dell'istituzione.

Le risposte fornite dall'IDAIC meritano alcune sintetiche considerazioni, che vengono di seguito svolte.

Nel prendere atto delle iniziative di modifica regolamentare e statutaria - delle quali si rimane in attesa di conoscere l'esito - si sottolinea l'esigenza di una pronta ed adeguata sistemazione dell'assetto organizzativo, nel rispetto delle limitazioni vigenti in materia di acquisizione di prestazioni dall'esterno e delle compatibilità di bilancio.

Quanto al personale di ruolo va rapidamente portata a compimento la ormai pluriennale procedura di ridefinizione dell'organico, il cui ulteriore rinvio rischia di vanificare l'obbligo del suo periodico riadeguamento, sugli effettivi carichi di lavoro.

In ordine all'applicazione delle leggi di riforma amministrativa e soprattutto con riferimento alla introduzione dei meccanismi per il controllo di gestione, deve rammentarsi la prevista soluzione legislativa, che stabilisce - quale possibile alternativa - il ricorso ai servizi o nuclei di valutazione costituiti presso altri enti.

In materia di finanziamenti e circa l'asserita impossibilità - quale ente pubblico - di istituire quote associative, conviene sottolineare come sia frequente la loro previsione nell'ordinamento di altre istituzioni, rivestenti identica natura ed appartenenti sia ad altri settori (ad esempio della ricerca) che a quello culturale ed in particolare nello stesso ambito degli organismi considerati nel presente referto, riguardando la problematica coinvolta le sole modalità di revisione normativa.

5.4 - Le risorse: provenienza e destinazione.

La panoramica sintetica della provenienza e della destinazione delle risorse agevola la visione complessiva degli andamenti e delle caratteristiche della gestione e facilita l'analisi dei flussi ritenuti maggiormente significativi.

I due seguenti prospetti compendiano le componenti principali delle entrate correnti e, separatamente, i trasferimenti statali; le problematiche concernenti gli introiti da attività costituiranno oggetto di successiva trattazione.

(in milioni di lire)

	Entrate correnti	Trasferimenti		Redditi e proventi patrimoniali		Altre entrate	
			%		%		%
94	246,0	240,0	97,6	6,0	2,4	-	-
95	235,4	232,4	98,7	3,0	1,3	-	-
96	228,1	225,-	98,6	3,0	1,3	0,1	-

(in milioni di lire)

	Contributi Stato	Spese correnti	Indice di copertura
94	240,0	240,1	1,00
95	225,8	241,8	0,93
96	225,0	229,5	0,98

Dal primo si desume come il finanziamento dall'esterno costituisca la fonte pressoché esclusiva degli introiti - in una misura che avvicina il 99% nel biennio 95/96 - determinando i valori di incidenza delle altre voci sul totale, che segna una progressiva diminuzione, imputabile appunto al calo del predetto finanziamento.

Le rimanenti voci registrano infatti un ammontare modesto, tanto in termini assoluti quanto in valori percentuali e sono anch'esse di prevalente derivazione dal precitato finanziamento esterno, essendo in massima parte formate dagli interessi sulle corrispondenti liquidità.

Dal secondo prospetto si rileva che la contribuzione statale - pur rivelando un decremento, che è peraltro meno sensibile nel 1996 - copre una quota minore delle spese correnti solo nel 1995, per effetto di modesti apporti straordinari e finalizzati di diversa provenienza, ma riavvicina la copertura quasi integrale nell'anno successivo, connotato da una contrazione delle stesse spese correnti.

Se ne deduce la permanenza di uno stato di dipendenza quasi totalitario dal finanziamento statale, non solo dell'attività dell'Ente, ma della sua stessa esistenza.

Le due successive tabelle evidenziano le principali componenti delle spese (al netto delle partite di giro) nonché la disaggregazione degli oneri per il funzionamento.

(in milioni di lire)

	Spese correnti + c/cap.	Personale		Funz.to		Istituzion.		Organi	
			%		%		%		%
94	247,7	38,5	15,5	82,5	33,3	120,2	48,5	6,4	2,6
95	249,4	39,4	15,8	82,3	33,0	120,9	48,5	6,3	2,5
96	234,6	43,8	18,7	82,5	35,2	101,2	43,1	7,1	3,0

(in milioni di lire)

	Tot. Spese funz.to	Locazione		Manut. pul.		Post.-tel.- teleg.		Utenze		Collabora- zioni		Varie	
			%		%		%		%		%		%
94	82,5	42,3	51,3	6,2	7,5	5,5	6,7	7,8	9,5	17,3	21,0	3,4	4,1
95	82,3	42,6	51,8	6,5	7,9	6,9	8,4	5,8	7,0	15,9	19,3	4,6	5,6
96	82,5	45,3	54,9	6,8	8,2	4,6	5,6	6,7	8,1	14,9	18,1	4,2	5,1

La prima evidenza la prevalenza della spesa istituzionale, che tuttavia subisce una sensibile contrazione nel 1996 (-16,3%), sia per effetto della riduzione dei mezzi finanziari disponibili, sia a causa della scarsa comprimibilità degli altri oneri, soprattutto di quelli di personale, i quali segnano una leggera ma costante crescita.

La seconda tabella rimarca una sostanziale stabilità degli oneri di funzionamento, che si riscontra nella quasi totalità delle componenti, fatta eccezione per le locazioni, le quali rivelano un progressivo aumento, in termini assoluti ed in valori percentuali.

L'andamento di quest'ultima componente di spesa e la sua incidenza sul totale - in misura superiore alla metà - inducono a ribadire l'esigenza di una attenta verifica delle possibilità consentite dalla legge n. 390/1986, che prevede la concessione in uso dei beni demaniali anche alle istituzioni culturali.

5.5 - 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 fondamentali flussi di entrata.

(in milioni di lire)

	1 Stato				2 Altri		3 Tot.	4 Sp. Funz.to Generale			5 Sp. Istituzionale			6 Contr. tot. + Int. att.	
	ord.	%	str.	%		%			1/4	3/4		1/5	3/5		6/ (4+5)
94	30,0	12,5	210,0	87,5	-	-	240,0	126,5	1,90	1,90	120,2	2,0	2,00	246,0	1,00
95	29,7	12,8	196,1	84,4	6,6	2,8	232,4	126,1	1,79	1,84	120,9	1,88	1,92	235,4	0,95
96	225,0	-	-	-	-	-	225,0	132,1	1,70	1,70	101,2	2,22	2,22	228,0	0,98

Oltre che alla già rilevata preponderanza pressoché assoluta del finanziamento statale, va sottolineato positivamente l'avvenuto superamento - nel 1996 - dell'obsoleto sistema di commisurazione, per legge ed in quota fissa, dell'apporto del Ministero dell'università, attraverso l'introduzione di un più aggiornato strumento operativo, che ha previsto il riparto annuale di uno stanziamento unico, da effettuare sulla base del rendiconto dell'attività svolta e del consuntivo.

Tale innovazione - recata dalle norme di razionalizzazione della finanza pubblica, che hanno tra l'altro prodotto una contrazione generalizzata dei trasferimenti agli enti - è stata altresì accompagnata da una specifica regolamentazione sulla concessione dei finanziamenti, adottata nella seconda parte dell'anno 1996 dal Ministero dell'università, in esecuzione della legge n.241 del 1990, sulla trasparenza e la semplificazione amministrativa.

Le descritte e più recenti iniziative - la cui validità va verificata nel tempo - hanno avuto peraltro scarsa influenza nel periodo considerato, che evidenzia ancora la complessiva inadeguatezza del pregresso ordinamento sui finanziamenti.

Dalla tabella esposta è dato infatti evincere il graduale calo del contributo statale, la sua già menzionata pressoché totale esclusività, il suo importo eccedentario sulla spesa di funzionamento generale e su quella istituzionale e la faticosa ma quasi integrale copertura della loro sommatoria, con il modesto concorso degli altri trasferimenti e degli interessi.

In concreto il finanziamento ha finito per costituire il limite entro il quale è rimasta dimensionata l'azione dell'Ente.

In prospettiva va quindi studiato un differente e più moderno sistema dei finanziamenti - tanto più in quanto le innovazioni introdotte rimangono circoscritte alle sole contribuzioni del Ministero dell'università - che richiede innanzitutto una previa obiettiva ponderazione degli interessi coinvolti dall'attività dell'Ente ed una conseguente equa ricalibratura dei singoli apporti.

E' inoltre necessario apprestare i meccanismi organizzativi e procedurali idonei a realizzare una organica pianificazione dei trasferimenti, che nell'ambito di una generale e specifica programmazione di predeterminati obiettivi di settore, tenga conto sia delle risorse già disponibili sia e soprattutto dei risultati conseguiti e la loro coerenza con gli indirizzi tracciati.

Occorre quindi porre in essere una effettiva "politica" dei trasferimenti, che eviti l'appiattimento dell'azione dell'Ente sulla dimensione degli apporti di volta in volta ricevuti, l'affievolimento dell'impegno nella ricerca di risorse autoprodotte e la vanificazione dell'effetto

incentivante nei confronti di quelle iniziative che siano in grado di meglio soddisfare le finalità istituzionali e nel contempo gli interessi dei soggetti finanziatori.

Ove possibile, in ragione della natura dei compiti e con la gradualità richiesta dalla situazione al momento esistente, va anzi privilegiata la precipua funzione di stimolo di quelle attività che siano capaci di creare margini di autosufficienza ed in quanto tali anche suscettive di misurare - nel profilo economico e dell'implicito gradimento degli utenti - la qualità e la validità dell'azione svolta.

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

Le norme statutarie prevedono, oltre a quelli statali annui, "eventuali" altri contributi di Ministeri, enti, privati.

Nel triennio 1994-1996 non si registrano contribuzioni ministeriali diverse da quella annuale proveniente dal Dicastero dell'università e sono riscontrabili solo modesti apporti da parte di soggetti privati, come emerge dal seguente prospetto.

(in milioni di lire)			
	1994	1995	1996
Istituti privati ed altri:			
- Confederazione Naz. Coltivatori diretti	-	5,0	-
- Confederazione Gen. Agricoltura italiana	-	1,0	-
- Socio ordinario (contrib. volontaria)	-	0,6	-
Totale	-	6,6	-

L'assenza di ulteriori finanziamenti ministeriali, aggiuntivi rispetto a quello del Ministero dell'università, non appare sufficientemente plausibile per quei Dicasteri nella cui area competenza trovano dislocazione le finalità dell'IDAIC ed in particolare per quelli istituzionalmente rappresentati in seno al Consiglio di amministrazione, come il Ministero affari esteri ed il Ministero per le politiche agricole, e ciò vale soprattutto per il secondo, che riveste contestualmente il ruolo di autorità covigilante.

Spetta comunque all'IDAIC potenziare le proprie capacità di studio e di proposta dirette alla ricerca ed alla sollecitazione di iniziative per un appropriato e coerente inserimento nell'ambito dei programmi ministeriali di intervento e per i settori di comune interesse.

Oggettivi elementi di contiguità, istituzionale ed operativa, rendono altresì scarsamente comprensibile la mancanza di apporti di istituzioni universitarie, organismi pubblici di ricerca ed enti territoriali, con i quali per il passato l'Ente ha intrattenuto, a suo dire, taluni rapporti di collaborazione.

L'attivazione proficua di questi ultimi canali partecipativi - rilevanti anche ai fini di una maggiore diversificazione delle fonti di finanziamento - implica peraltro una più incisiva azione di impulso dell'IDAIC, che non dovrà trascurare la verifica delle possibilità di acquisire altre risorse sia con l'istituzione di quote associative - preve specifiche modifiche del proprio ordinamento - sia attraverso la creazione di un organismo collaterale di sostegno (Comitato degli amici o similare), secondo il modulo praticato da molte altre istituzioni culturali.

Sempre su iniziativa dell'Istituto, vanno infine potenziate le occasioni di finanziamento nel settore privato, soprattutto nei comparti affini, contattando operatori economici e organizzazioni di categoria - che hanno conferito apporti modesti e nel solo anno 1995, come risulta

nella tabella più sopra esposta - nonché nell'ambito delle istituzioni simili, di livello nazionale e internazionale.

5.6 - Le entrate da attività: costi e ricavi.

L'IDAIC non ha ricavato alcun provento dalle proprie attività nel triennio 1994/1996 e ha addotto motivazioni di ordine giuridico ed economico che sconsiglierebbero la produzione editoriale diretta della Rivista e delle altre pubblicazioni.

In proposito va peraltro sottolineato che molte istituzioni consimili traggono redditi o forme di contribuzione dalle pubblicazioni - totalmente o parzialmente prodotte - e che comunque l'art. 14 dello Statuto prevede, fra le entrate, proprio i "proventi dell'attività editoriale".

Spetta pertanto all'Ente studiare forme adeguate di esercizio delle attività in questione - anche secondo diverse modalità operative - che consentano comunque di dare concreta applicazione alle disposizioni dettate in materia dal proprio ordinamento, avviando l'attivazione di una fonte di entrata che può assumere valore essenziale per la sua stessa sopravvivenza, in ragione della prevedibile progressiva contrazione dei trasferimenti, imposta dalla politica di risanamento dei conti pubblici.

La mancanza di una contabilità analitica, anche elementare, rende impossibile una attendibile rilevazione dei costi, principalmente di quelli indiretti, per una loro corretta imputazione alle singole linee di attività.

Ai fini di una valutazione approssimativa delle spese impegnate per le attività ricollegabili alle pubblicazioni - che assorbono una quota prevalente delle risorse destinate agli interventi istituzionali - vengono riportati nella seguente tabella gli oneri sostenuti nel triennio 94/96.

(in milioni di lire)			
SPESE	1994	1995	1996
Stampa pubblicazioni + rilegatura	11,9	10,5	1,5
Rivista di diritto agrario	42,3	40,0	38,1
Totale	54,2	50,5	39,6

I dati esposti rivelano una progressiva contrazione della spesa totale e delle sue componenti, che merita di essere assecondata, sempre che non si risolva in una riduzione mera della produzione e soprattutto nel peggioramento in termini di qualità, tenuto conto dell'andamento flettente degli abbonamenti alla Rivista - più accentuato in campo nazionale ('94: 975; '95: 936; '96: 885) rispetto all'estero ('94: 108; '95: 105; '96: 104) - che potrebbe apparire sintomatico di un minore interesse degli utenti.

5.6.1 - La programmazione.

L'IDAIC redige - sentito l'apposito collegio scientifico di consulenza - un programma delle attività con proiezione triennale, che trova articolazione finanziaria negli stanziamenti annuali del bilancio di previsione, i quali vengono dimensionati nell'ambito delle contribuzioni di volta in volta ricevute.

Oltre ad un più stretto collegamento tra iniziative e risorse alle stesse destinate, il corretto esercizio della funzione programmatoria richiede tuttavia che il documento triennale trovi specificazione in quello annuale, il quale individuando e determinando gli obiettivi - da rimodulare periodicamente, in esito alle necessarie verifiche sugli effetti prodotti e sui risultati conseguiti - le priorità, i tempi, i modi e le sottostanti motivazioni, consenta di ricostruire l'iter logico seguito per le scelte effettuate.

Va pertanto superata la mera enunciazione annuale degli interventi di probabile attuazione, restituendo alla programmazione il ruolo proprio di disegno strategico volto a realizzare la massimazione delle risorse disponibili in funzione dei fini istituzionali assegnati, nel rispetto degli equilibri economici e degli esiti della ponderazione tra le diverse esigenze ed interessi rappresentati.

Inoltre, previo studio delle misure più idonee per una diversificazione delle fonti contributive, occorre riorientare l'azione su quelle attività che siano maggiormente in grado di soddisfare, congiuntamente alle finalità statutarie, gli interessi dei soggetti finanziatori e quelli degli utenti dei servizi, ponendo i presupposti per la realizzazione di risorse autoprodotte.

La corretta conclusione del ciclo programmatorio impone poi che - a consuntivo - sia effettuata una compiuta verifica delle scelte adottate, sulla base dei risultati raggiunti, quale indispensabile presupposto per una più consapevole ed efficace rinnovazione della programmazione riferita al successivo esercizio.

5.7 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione.

I risultati riassuntivi del 1996 vengono di seguito riportati tenendo conto del consuntivo inviato a sanatoria e rendendo omogenei i dati del biennio anteriore per consentirne la comparazione; le osservazioni riguarderanno essenzialmente elementi innovativi e scostamenti.

(in milioni di lire)			
	1994	1995	1996
Disavanzo finanziario	-1,7	-14,0	-6,5
Avanzo o disavanzo economico	25,3	-3,9	4,9
Patrimonio netto	263,1	250,5	255,4
Avanzo di amministrazione	18,3	7,0	4,7

Si confermano i sintomi di peggioramento del quadro globale, segnalati nella precedente relazione, nonostante il miglioramento del saldo economico e del netto patrimoniale.

Sul piano finanziario si accentua infatti la compressione della movimentazione gestoria collegata al decremento dei flussi correnti sia in entrata (-3,1%) che in uscita (-5,1%), anche se il loro differenziale negativo rivela una leggera attenuazione (da -6,4 milioni del '95 a -1,4 del '96).

Subisce inoltre una accentuazione la dipendenza dalla contribuzione del Ministero dell'università, che diviene assoluta nel 1996, poiché le residue entrate traggono origine dal deposito bancario della predetta contribuzione, ricevuta ad esercizio inoltrato.

Ne deriva la dimostrazione di una totale incapacità sia di acquisire apporti esterni di differente provenienza - che possano diversificare le corrispondenti fonti di entrata - sia di generare risorse proprie, che rende indispensabile lo studio di misure di rimedio.

In siffatto contesto assume pregnante valenza negativa la dinamica incrementale dell'indice di rigidità degli oneri ricorrenti - che si eleva da 0,48 del 1993 a 0,58 del 1996 - attestando la minor quota di risorse disponibili per le iniziative istituzionali, delle quali è già stato segnalato il notevole calo in termini di impegni di spesa.

Migliorano tuttavia taluni indici di funzionalità, come quello sulla capacità di gestione della spesa corrente che passa da 0,67 del 1993 a 0,82 del 1996 e riguarda pressoché tutte le componenti.

In parziale collegamento segna un andamento favorevole anche l'indice di incidenza dei residui passivi che si flette da 0,30 del 1993 a 0,17 del 1996, mentre peggiora quello di smaltimento delle partite pregresse, che dal limite ottimale di 0,98 nel 1993 si contrae a 0,67 del 1996.

Con riguardo a quest'ultimo fenomeno, pur prendendo atto della fisiologica protrazione ultrannuale di taluni pagamenti (ad esempio per le borse di studio) e delle esigenze di cassa collegabili alla tardiva erogazione delle contribuzioni ministeriali, non può non richiamarsi la necessità di limitarne le dimensioni, anche attraverso adeguate iniziative sollecitatorie per una più tempestiva acquisizione delle predette contribuzioni.

Non si riscontrano variazioni significative nelle risultanze finali economiche e patrimoniali, registrando le prime un modesto saldo positivo (4,9 milioni), che si traduce in un pari aumento del netto (da 250,5 a 255,4 milioni).

Rimane invariato nella stessa misura (1,1) l'indice di liquidità, che comprova - nonostante la segnalata flessione dei trasferimenti ministeriali - la sufficiente capacità di pagare i debiti a breve periodo con disponibilità liquide e rimborsi di crediti a breve termine.

Si sottolinea ancora la mancata iscrizione delle poste rettificative dell'attivo, che costituisce invece adempimento imposto da canoni di corretta gestione.

La situazione amministrativa presenta un modesto avanzo (4,7 milioni), riconnesso ad un duplice saldo negativo tra riscossioni e pagamenti e residui attivi e passivi, ai quali si contrappongono liquidità immediate di ammontare complessivamente superiore, anche se meno ampio rispetto al precedente esercizio (71,5 milioni nel 1996, rispetto ai 104,7 del 1995).

I corrispondenti indici evidenziano infatti uno scostamento notevole tra disponibilità ed esposizione debitoria, che è coperto da una consistenza di cassa ancora cospicua, a dimostrazione dell'atteggiamento cautelativo dell'Ente sul versante dei pagamenti, in precedenza segnalato.

6 - Istituto Internazionale per gli studi giuridici (IISG)

6.1 - Osservazioni sulla gestione degli esercizi 1994 e 1995.

Le osservazioni più significative del precedente referto hanno riguardato:

- il necessitato riesame della natura pubblica, attribuita nel lontano 1965 ad una preesistente associazione privata nel dichiarato fine di rafforzarne il prestigio, soprattutto in presenza dei gravi sintomi riscontrati, di sostanziale atrofia nel prefigurato sviluppo strutturale, di ipofunzionalità dell'azione istituzionale e di assoluta inesistenza di un apparato, che di fatto impedisce l'applicazione dei principi di riforma sull'organizzazione e sulla semplificazione, introdotti per le amministrazioni pubbliche;
- l'indispensabile ampliamento della platea associativa e dei relativi apporti, quale ineludibile presupposto per il rilancio dell'Ente, la cui gestione si appalesa di modestissime dimensioni, sempre più dipendente dai trasferimenti esterni e notevolmente irrigidita dagli oneri ricorrenti;
- la dimostrata crescente incapacità di acquisizione delle quote associative, con conseguenti riflessi di riduzione dei margini di autofinanziamento e di contestuale appesantimento delle corrispondenti partite creditorie;
- la segnalata inconsistenza quantitativa e qualitativa del patrimonio, prevalentemente formato da crediti e soprattutto da liquidità, peraltro eccedentaria rispetto all'esposizione debitoria, a conferma della scarsa capacità di programmazione degli interventi istituzionali e più in generale di una complessiva ipofunzionalità gestoria, comprovata dal livello elevato dell'avanzo di amministrazione;
- la pressoché assoluta latitanza nell'esercizio della funzione ministeriale di vigilanza.

6.2 - Misure conseguenzialmente adottate.

Con riguardo alle osservazioni formulate dalla Corte ed in esecuzione dell'obbligo di comunicazione delle misure conseguenzialmente adottate, sono stati forniti i seguenti parziali elementi:

- l'Ente, nel rappresentare che fruisce annualmente di una contribuzione statale di circa 10 milioni, erogata non prima dell'esercizio successivo a quello di riferimento, ha reso noto che è in corso un piano di ristrutturazione;
- ha inoltre informato che, dopo l'ottenimento dalla Fondazione Europea Dragan di locali in uso gratuito (per la sede sociale e per varie attività culturali), ha la possibilità di fruire sempre gratuitamente di ulteriori locali della stessa Fondazione, "che stanno per essere attrezzati per la tenuta di corsi di formazione ed aggiornamento professionale, seminari etc.";
- ha precisato altresì che, nel descritto contesto, potrà procedere (nel corso del 1998) all'incremento della base associativa con un più incisivo programma che comporterà anche maggiori entrate;
- il Ministero vigilante (Dicastero di grazia e giustizia) si è limitato a riassumere talune osservazioni del referto della Corte, ad affermare che i programmi tendono a realizzare i compiti istituzionali e che l'attività appare in sintonia con le finalità statutarie e ad auspicare un potenziamento dell'azione svolta, senza fornire alcun contributo almeno propositivo sulle problematiche più rilevanti, segnalate nel precedente referto.