

6.3 - Analisi e valutazione dei comportamenti.

Le risposte dell'Ente confermano la sostanziale situazione di stallo che tuttora ne connota il complessivo quadro strutturale ed operativo, dal quale tenta di uscire puntando prioritariamente sul sostegno della Fondazione Dragan.

Tale apporto se favorisce la liberazione di risorse, migliorando la rigidità degli oneri di funzionamento ricorrenti e conferisce attendibilità alle dichiarazioni di intenti espresse dall'Ente, non appare tuttavia risolutivo, quantomeno nel breve periodo.

Un effettivo rilancio sembra infatti postulare una differente impostazione dell'azione istituzionale, che privilegi non tanto lo sviluppo delle collaterali attività formative - costituenti parte fondante del piano di ristrutturazione - quanto e soprattutto l'impegno prevalente in alcune delle più qualificanti iniziative statutarie, che siano effettivamente realizzabili e capaci per la loro intrinseca qualità di suscitare l'interesse degli studiosi e di accrescere nel contempo la base associativa.

Quanto all'esercizio della funzione di vigilanza - intestata al Ministero di grazia e giustizia - va nuovamente segnalato l'atteggiamento di pressoché assoluta e persistente latitanza, dimostrato anche dai tempi di erogazione dei contributi, che l'Ente ha riscosso nel 1995, per l'annualità precedente e nel 1997, per quella afferente il 1995, restando quindi nel 1996 del tutto privo dei mezzi costituenti il finanziamento ordinario.

Atteggiamento confermato dalla mancata indicazione di misure di rimedio per la possibile uscita dalla rilevata situazione di stallo, che reclama interventi decisivi, sulla stessa sorte dell'Ente.

6.4 - Le risorse: provenienza e destinazione.

I finanziamenti esterni integrano costantemente nel triennio 94/96 la fonte principale di introito e determinano con il loro andamento - peraltro tendenzialmente flettente (da 27 a 9 milioni) - le variazioni del totale delle entrate correnti, che risale leggermente nel 1996 (sino a 13 milioni, rispetto agli 11 del 1995).

Nell'ambito dei trasferimenti, le contribuzioni statali registrano una sostanziale stabilità negli importi assoluti, ma appaiono comunque insufficienti rispetto agli oneri correnti, segnando un modesto tasso di copertura che si accresce nel 1995 (da 0,56 a 0,85) per effetto principalmente della vistosa compressione subita dagli stessi oneri correnti (da 14,6 a 11,2 milioni).

Le uscite sono in gran parte assorbite dagli oneri di funzionamento, i quali integrano nel 1996 il 59% del totale, anche se è apprezzabile il contenimento dell'ammontare complessivo, che scende dai 10 milioni del 1994 ai 6,7 del 1996 (-12,1%).

Quest'ultimo positivo effetto peraltro non si è tradotto in maggiori impegni per attività istituzionali, i quali mantengono invece un livello modesto e tendenzialmente recessivo, segnando nel 1996 un importo inferiore (2,5 milioni) rispetto a quello già esiguo del 1994 (3 milioni).

Ne deriva la conferma che l'impiego di risorse, di prevalente provenienza dall'esterno, continua ad assolvere essenzialmente una funzione di mero sostegno, volta a permettere una stentata sopravvivenza della istituzione.

6.5 - Le risorse contributive: misura e criteri.—

Nell'ambito delle contribuzioni emerge innanzitutto la preminenza degli apporti statali, anche perché il più elevato ammontare riscontrabile per quelli degli altri enti nel 1994 (17 milioni) costituisce fenomeno eccezionale e transitorio, di successiva specificazione.

In particolare nel 1996 le contribuzioni statali superano gli oneri di funzionamento generale e, con il concorso delle modeste quote associative, avvicinano la sommatoria dei predetti oneri e di quelli istituzionali.

Il finanziamento statale - stabilito per legge in misura fissa - tende quindi a porsi come il limite entro il quale si dimensiona l'azione dell'Ente, che è altresì indotto ad atteggiamenti cautelativi nelle spese anche a causa dei cennati ritardi nell'erogazione delle assegnazioni annuali, come risulta dai dati del 1994, nel quale le maggiori risorse complessive disponibili rimangono pressoché inutilizzate.

Ne deriva l'esigenza dello studio di un diverso sistema che - ferma restando l'indispensabile tempestività nell'assegnazione dei fondi - privilegi criteri di flessibilità e selettività degli interventi, premiando risultati e obiettivi raggiunti, in coerenza con predeterminate direttive politiche di settore, al fine di stimolare lo sviluppo delle più significative attività istituzionali.

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

L'ordinamento dell'Istituto prevede, oltre a quelli statali, i contributi di privati e di enti pubblici, nonché le quote associative.

Gli apporti finanziari diversi dal contributo dello Stato - erogato dal Ministero di grazia e giustizia - sono inesistenti nel biennio 1995-1996, mentre registrano nel 1994 un consistente importo di 17 milioni, che peraltro riveste natura straordinaria, essendo stato concesso, come riferito dall'Ente, da una società privata ed in via del tutto eccezionale, a seguito del personale interessamento del presidente dell'Ente medesimo.

Nonostante la genericità del dettato normativo circa i soggetti potenzialmente tenuti, va rimarcata l'assenza di apporti partecipativi del Ministero degli affari esteri, che è istituzionalmente collegato all'azione dell'Istituto attraverso la prevista presenza di un rappresentante nel collegio di revisione e comunque interessato in ragione della proiezione internazionale della sua attività.

Spetta peraltro all'Ente stesso studiare e realizzare iniziative che abbiano positive ricadute nei confronti del citato Dicastero e comunque siano capaci di coinvolgere interessi di altri soggetti, pubblici e privati, al fine di promuoverne i finanziamenti.

Del tutto insoddisfacente si presenta la situazione delle quote associative, che registrano un ammontare complessivo di scarsa consistenza e tendenzialmente decrescente (milioni 2,5 nel '94; 0,6 nel '95; 1 nel '96), il quale consente nel 1996 la copertura di una quota solo parziale (40%) della pur esigua spesa istituzionale (2,5 milioni) e di una piccola parte (12%) degli oneri di funzionamento generale (8,8 milioni).

Le rilevate dimensioni e la dinamica degli importi accertati che solo nel 1994 corrispondono quasi totalmente all'imponibile (circa 2,7 milioni) - computato in ragione della misura unitaria annuale (L.10.000) e del numero dei soci tenuti (277) - inducono a richiamare l'esigenza di un congruo adeguamento della quota associativa ormai da lungo tempo invariata ed a sottolineare l'obbligo dell'iscrizione in bilancio e della conseguente riscossione dell'intero ammontare dovuto.

Nella descritta situazione complessiva, contrassegnata da elementi di generale negatività, un miglioramento potrà tuttavia derivare dalla menzionata disponibilità offerta dalla Fon-

dazione Dragan - che andrebbe quantificata nel bilancio o nei suoi allegati, per ogni opportuna valutazione - soprattutto nel caso in cui il rapporto con la predetta istituzione dovesse assumere connotati di continuità e stabilità nel tempo.

6.6 - Le entrate da attività: costi e ricavi.

Non si registrano proventi da attività mentre i costi sono riconducibili ai modesti oneri istituzionali impegnati principalmente nella organizzazione di convegni e congressi (3 milioni nel '94; 5,5 nel '95; 2,5 nel '96).

La constatata assenza di ricavi induce a suggerire lo studio sia di misure idonee ad ottenere ritorni economici dalla preponderante e crescente azione formativa svolta - conferendole così maggiore giustificazione - sia di possibili forme di partecipazione finanziaria, per la effettuazione degli incontri scientifici e delle manifestazioni culturali.

Sotto altro profilo si osserva che la previsione statutaria dei "proventi delle pubblicazioni e delle altre iniziative" pone quale impegno prioritario l'apprestamento delle condizioni per la realizzazione della rivista sul panorama mondiale del movimento giuridico, che costituisce lo scopo fondante dell'Ente stesso, e rende ineludibile la già rilevata esigenza di concentrare risorse umane e materiali su talune delle più qualificate attività istituzionali, che siano in grado di produrre benefici, in termini di progresso culturale nonché di diversificazione ed incremento delle entrate proprie.

6.6.1 - La programmazione.

La riscontrata scarsità di risorse e soprattutto di quelle proprie, rafforza la necessità di un corretto esercizio della funzione programmatoria per una oculata selezione e precisa indicazione di priorità ed obiettivi concretamente perseguibili, di mezzi assegnati a ciascuno di essi e delle motivazioni sottostanti, di tempi e modalità e ciò soprattutto al fine della ottimizzazione delle risorse stesse, privilegiando quelle iniziative che siano capaci di suscitare l'interesse dei soggetti finanziatori e degli studiosi e quindi di accrescere le fonti di entrata sia esterne che proprie.

Va quindi sottolineata l'esigenza del superamento dell'attuale pratica seguita, che si traduce in una elencazione mera di talune delle attività che si intendono svolgere nel corso di ciascun anno, priva altresì di collegamenti con gli stanziamenti di bilancio.

6.7 - 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; essi restano comunque circoscritti ai profili finanziari e patrimoniali, perché non viene redatto il conto economico.

(in milioni di lire)

	1994	1995	1996
Avanzo o disavanzo finanziario	15,1	-5,8	2,4
Patrimonio netto	32,7	26,9	29,3
Avanzo di amministrazione	30,9	25,1	27,5

Il riscontrato ritorno ad un modesto avanzo finanziario nel 1996 è stato raggiunto attraverso una contrazione della movimentazione complessiva - che riflette una situazione di perdurante ipofunzionalità operativa - ed una consistente compressione delle spese correnti (-33,7%), a fronte di un aumento inferiore dei correlativi introiti (+22,5%).

D'altra parte, la lieve risalita delle entrate è principalmente indotta dalla vendita di mobili di ufficio, che consente un miglioramento solo transitorio della dipendenza finanziaria dall'esterno mentre la pur lieve crescita degli accertamenti per le quote sociali - sulle quali si fonda in prospettiva la sopravvivenza dell'Istituto - lascia pressoché inalterato il margine irrisorio dell'autonomia contributiva, il cui andamento recessivo nell'arco di un triennio è sintomatico dell'incapacità di autofinanziamento in cui versa l'Istituto stesso, che assume valenza strutturale.

Inoltre poiché la contrazione della spesa corrente viene ottenuta a detrimento degli oneri istituzionali, come è desumibile dall'aumento della rigidità della quota di uscita ricorrente, può considerarsi che, al momento, appaiono lontane le possibilità di rilancio dell'Ente.

Né risulta favorevole la situazione patrimoniale, che registra una lieve risalita del netto (da 26,9 a 29,3 milioni), ma rimane carente in talune delle componenti indispensabili per lo sviluppo dell'azione istituzionale, quali il patrimonio librario e le correlative attrezzature, che segnano un livello modesto e soprattutto stazionario.

Resta ancora sovradimensionato l'avanzo di amministrazione (27,5 milioni), che segna anzi una crescita (+9,6%) ed appare eccessivo rispetto alle dimensioni del bilancio.

7 - Istituto nazionale per gli studi sul rinascimento (INSR)

7.1 - Osservazioni sulla gestione degli esercizi 1994 e 1995.

Le più rilevanti osservazioni svolte nel precedente referto concernono:

- il riesame della natura pubblica, conferita nel lontano 1942 (R.D. dell'8 agosto) ad una preesistente istituzione privata, il cui ordinamento presenta carenze, sia per l'inesistenza di norme sulla nomina ed il funzionamento della Giunta che ne ha di fatto impedito la costituzione, sia a causa del vetusto ed inusuale modulo di controllo interno mediante due revisori che non formano collegio e non sono neanche annoverati tra gli organi, sia infine per il non ancora avviato adeguamento alle riforme più recenti dettate in materia di organizzazione e di semplificazione per le pubbliche amministrazioni;
- la mancata formalizzazione della nomina del Presidente con decreto del Capo dello Stato e l'incompleta definizione della posizione del Segretario, quanto alle disposizioni sulla nomina e sul rapporto con l'Ente, non riscontrabili neanche nel regolamento sul personale;
- l'avvenuto inquadramento di tre unità non di ruolo in esecuzione di una disposizione transitoria del regolamento organico, senza previa selezione pubblica e l'impiego di collaborazioni autonome per esigenze di ordinario funzionamento;
- la sostanziale inutilizzazione della contribuzione straordinaria di 500 milioni, concessa dalla Presidenza del Consiglio nel 1995 per l'attuazione del programma sull'umanesimo, impropriamente accantonata ed erroneamente contabilizzata nei bilanci;
- l'esigenza di accrescere le fonti continuative di entrata, tanto proprie quanto di provenienza da altri organismi ed enti, soprattutto locali;
- il necessitato riesame delle attività concernenti le pubblicazioni, allo scopo di studiare misure di riequilibrio tra costi e ricavi e di alleggerire le relative giacenze di magazzino, nonché la mancata o insufficiente realizzazione di taluni interventi statutari (borse di studio e manifestazioni di promozione culturale);
- l'esercizio insoddisfacente della funzione di vigilanza ministeriale, segnatamente in materia di bilanci, spettante al Dicastero per i beni culturali.

7.2 - Misure conseguenzialmente adottate.

In risposta 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 ha trasmesso taluni dati analitici sulle contribuzioni ricevute nonché un bando di concorso del 1997 per la concessione di borse di studio nell'anno successivo;
- il Ministero vigilante ha sostenuto la legittimità della nomina del Presidente mediante decreto ministeriale con riguardo a tutti quegli enti culturali, come l'INSR, per i quali il riconoscimento del livello nazionale costituirebbe mero titolo onorifico, in ragione della rilevanza dell'attività svolta.

7.3 - Analisi e valutazione dei comportamenti.~

L'incompletezza delle risposte porta a sottolineare l'essenzialità dell'obbligo, imposto agli enti ed alle autorità vigilanti, di comunicare alla Corte dei conti i provvedimenti adottati o posti allo studio in esito alle osservazioni formulate dalla Corte stessa.

L'inadempimento di siffatto obbligo impedisce infatti il perseguimento delle precipue finalità collaborative insite nel controllo e ritarda l'avvio del processo di riesame delle scelte adottate, nei diversi livelli istituzionali interessati, in vista dell'apprestamento delle necessarie misure di rimedio.

Né ha rilievo la circostanza che molte delle osservazioni svolte implicano modifiche normative poiché, per la relativa approvazione, si configura quale presupposto fondamentale il previo esercizio di una efficace azione propositiva, che è compito ineludibile spettante all'Ente ed all'autorità governativa di vigilanza, unitamente a quello di attivare ogni indispensabile iniziativa sollecitatoria.

Assume quindi maggiore urgenza l'esecuzione del predetto incumbente di legge ed il contestuale avvio di provvedimenti diretti alla soluzione delle problematiche rimaste aperte.

Con riguardo ai pochi elementi di risposta forniti, deve ribadirsi che, per la definizione della questione concernente le modalità di nomina del Presidente, rispetto alla prospettata soluzione in via interpretativa - tra l'altro non del tutto plausibile e persuasiva - appare preferibile una chiara ed esaustiva modifica normativa, di carattere più generale, in base alla quale rimanga riservato l'intervento del Capo dello Stato esclusivamente per gli enti di grande rilevanza, in linea con i più recenti principi di semplificazione dei procedimenti ormai acquisiti nell'ordinamento.

In ordine agli interventi istituzionali - che, oltre al cennato bando del 1997 per le borse, registrano nel '96 un modesto aumento dello stanziamento impegnato per convegni e conferenze - conviene sottolineare la rilevanza essenziale di perseguire una armonica realizzazione di tutte le finalità statutarie.

E' ciò anche perché proprio i predetti interventi statutari - ove correttamente finalizzati - possono costituire iniziative appropriate nelle quali impiegare la contribuzione straordinaria assegnata per il programma sull'umanesimo.

7.4 - Le risorse: provenienza e destinazione.

La panoramica sulla provenienza e sulla destinazione delle risorse evidenzia lo scenario complessivo e le caratteristiche essenziali della gestione, agevolando l'analisi dei flussi più significativi.

I due seguenti prospetti espongono le componenti principali delle entrate correnti e, separatamente, i trasferimenti statali; le ulteriori contribuzioni e le entrate da attività saranno oggetto di successivo specifico esame.

(in milioni di lire)									
	Entrate correnti	Proventi attiv. istituz.		Trasferimenti		Redditi e proventi patrimoniali		Entrate non classificabili	
			%		%		%		%
94	555,4	11,0	2,0	515,0	92,7	26,2	4,7	3,2	0,6
95	1.164,0	14,8	1,3	1.093,9	94,0	52,3	4,5	3,0	0,2
96	480,6	16,2	3,4	429,9	89,4	30,2	6,3	4,3	0,9

(in milioni di lire)				
	Contributi Stato		Spese correnti	Indice di copertura
	ord.	straord.		
94	280,0	-	529,4	0,53
95	280,0	500,0	1.125,2	0,69
96	232,1	-	572,9	0,41

Dal primo prospetto è rilevabile come il finanziamento dall'esterno costituisca costantemente la fonte preponderante degli introiti (mediamente intorno al 90%), determinando con il suo andamento i valori di incidenza delle altre voci sul totale, che diminuisce nell'ammontare assoluto del '96 anche rispetto a quello del '94, mentre subisce una dilatazione transitoria nel '95, per effetto della già menzionata contribuzione straordinaria della Presidenza del Consiglio.

Dal secondo viene in evidenza l'importo della contribuzione statale ed il rispettivo grado di copertura delle spese correnti: è così dato verificare un analogo fenomeno di contrazione - nel '96 rispetto al '94 - sia dell'ammontare assoluto, sia dei valori di incidenza sulle uscite correnti, che dimostra il peso decrescente della partecipazione dello Stato alle esigenze ordinarie della gestione (in misura pari al 41% nel '96).

Minore significatività rivestono invece i più elevati valori registrati nel 1995, non solo per il carattere transitorio e straordinario della precitata contribuzione statale, ma altresì in ragione del suo improprio accantonamento in un apposito fondo di riserva, che ha determinato un artificioso rigonfiamento del totale degli impegni correnti.

I due successivi prospetti evidenziano le principali componenti delle spese correnti e la disaggregazione di quelle per il funzionamento, riportate al netto del più volte cennato finanziamento straordinario, per una più attendibile valutazione dei dati.

(in milioni di lire)									
	Spese correnti	Personale		Funz.to		Istituzion.		Organi	
			%		%		%		%
94	529,4	108,6	20,5	155,3	29,3	263,0	49,7	2,5	0,5
95	625,2	118,3	18,9	170,0	27,2	332,4	53,2	4,5	0,7
96	572,9	127,8	22,3	217,1	37,9	222,9	38,9	5,1	0,9

(in milioni di lire)													
	Spese funz.to	Locazione		Manut. pul.		Post.-tel.-teleg.		Utenze		Collaborazioni		Varie	
			%		%		%		%		%		%
94	155,3	89,0	57,3	4,9	3,2	7,5	4,8	2,7	1,7	25,6	16,5	25,6	16,5
95	170,0	95,0	55,9	10,0	5,9	7,8	4,6	4,2	2,5	35,1	20,6	17,9	10,5
96	217,1	141,3	65,1	9,3	4,3	9,0	4,1	3,4	1,6	27,6	12,7	26,5	12,2

Il primo rimarca che le spese per interventi istituzionali conservano nel triennio una posizione preminente in termini assoluti e di incidenza (mediamente nella misura del 47%), pur registrando nel '96 una notevole discesa (38,9%), sino a toccare un livello inferiore a

quello del '94 (49,7%); pone inoltre in rilievo la crescente quota di risorse assorbite dal personale e soprattutto dalle occorrenze per il funzionamento, che superano congiuntamente nel '96 il 60% del totale.

Il secondo evidenzia il costante incremento della spesa di funzionamento che si accentua nel '96 e riguarda pressoché tutte le componenti, attestando le maggiori difficoltà incontrate dall'Ente nell'attuare la necessaria azione di contenimento, imposta dall'equilibrio dei conti e dalle direttive governative in materia di spesa.

In particolare per gli oneri di locazione, che ne integrano la voce prevalente ed appaiono in progressivo aumento, deve nuovamente segnalarsi l'esigenza di procedere ad una puntuale verifica sulle concrete possibilità di usufruire delle provvidenze stabilite dalla legge n. 390 del 1986, che prescrive la concessione in uso dei beni demaniali anche nei confronti delle istituzioni culturali.

7.5 - Le risorse contributive misure e criteri.

Nel seguente prospetto vengono elaborati dati e rapporti concernenti le contribuzioni, al fine di approfondire l'indagine in 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	280,0	54,4	-	-	235,0	45,6	515,0	266,4	1,1	1,9	263,0	1,1	1,9	526,0	1,0
95	280,0	25,6	500,0	45,7	313,9	28,7	1.093,9	292,8	2,7	3,7	332,4	2,3	3,3	1.108,7	1,8
96	232,1	54,0	-	-	197,8	46,0	429,9	350,0	0,7	1,2	222,9	1,0	1,9	446,1	0,8

Escludendo l'anno 1995, che rimane influenzato dalla contribuzione straordinaria della Presidenza del Consiglio, si annota innanzitutto una lieve prevalenza degli apporti statali rispetto agli altri di provenienza diversa e, per ambedue le voci, valori di incidenza pressoché costanti, dovuti ad una parallela riduzione nel 1996 degli importi assoluti, in limiti sensibilmente inferiori a quelli del 1994.

I raffronti operati evidenziano inoltre che nel 1994 e nel 1996 i contributi statali appaiono rispettivamente leggermente superiori nel primo anno ed inferiori nel secondo alle spese di funzionamento generale ed equivalenti a quelle istituzionali e che il totale dei trasferimenti sopravanza le prime e sostanzialmente duplica le seconde.

Dall'ultimo rapporto si deduce inoltre, ancora per gli stessi anni, che la sommatoria dei trasferimenti e delle modeste entrate proprie tende a porsi quale limite entro il quale vengono dimensionati gli oneri di funzionamento e quelli istituzionali, ma che residua per questi ultimi uno spazio sempre più esiguo.

L'esame condotto sul quadro d'insieme e sugli aggregati posti a raffronto evidenzia quindi, anche per l'INSR, l'inadeguatezza - segnalata in via generalizzata per tutti gli enti controllati - del vigente regime delle contribuzioni, che deve innanzitutto mirare, con la gradualità richiesta dall'attuale situazione di pressoché totale dipendenza dall'esterno, a privilegiare il sostegno di quelle attività che siano in grado di perseguire contestualmente le

finalità dell'Istituto stesso e quelle degli organismi finanziatori e di accrescere nel contempo le risorse autoprodotte.

E' inoltre indispensabile procedere ad una attenta ponderazione dei singoli interessi coinvolti dall'azione dell'Ente per una precisa ripartizione degli apporti partecipativi, i quali vanno a loro volta razionalmente coordinati ed opportunamente raccordati a predeterminate politiche di settore, nonché commisurati principalmente a risultati realizzati ed obiettivi raggiunti.

Non appare quindi risolutiva l'ultima legge n. 534 del 1996 - sulla disciplina delle contribuzioni concesse dal Ministero per i beni culturali - poiché sostanzialmente essa continua a regolare il solo finanziamento proveniente dal Dicastero vigilante e perpetua il sistema di assegnazioni in misura fissa, sia pure soggette ad aggiornamento triennale, che favorisce l'appiattimento dell'azione dell'Ente sulla dimensione dei trasferimenti, il loro impiego primario nel funzionamento e la destinazione solo residuale e marginale per le precipue finalità istituzionali.

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

L'ordinamento dell'Istituto prevede i contributi statali di legge e quelli di enti pubblici e privati, i cui importi sono compendati nel seguente prospetto, elaborato per tipologia di soggetti erogatori.

(in milioni di lire)			
	1994	1995	1996
Enti pubblici:			
- Regione Toscana	150,0	150,0	120,0
- Comune di Firenze	-	90,0	50,0
- Provincia di Firenze	5,0	-	5,8
- C.N.R.	20,0	-	13,0
	175,0	240,0	188,8
Istituzioni private:			
- Comitato nazionale Celebrazioni Laurenziane	60,0	73,9	9,0
Totale	235,0	313,9	197,8

La estrema genericità del dettato normativo rende incerta l'individuazione dei soggetti - diversi dal Dicastero per i beni culturali - potenzialmente tenuti alla contribuzione e per la loro identificazione può farsi nella specie ricorso esclusivamente alla contiguità del settore operativo con l'azione svolta dall'Ente, non soccorrendo adeguatamente l'elemento della rappresentanza istituzionale negli organi.

Nell'indicato profilo e quanto all'ambito delle amministrazioni statali, se appare rimarchevole il più volte rammentato apporto straordinario della Presidenza del Consiglio - che ha assegnato finanziamenti a molte istituzioni culturali, a valere sui fondi della ritenuta IRPEF da destinare a finalità sociali - desta perplessità la mancanza di contribuzioni del Ministero dell'università e ciò anche in ragione dei compiti di studio e ricerca intestati all'Istituto e della loro valenza storica e letteraria.

Nella stessa ottica e con riguardo agli enti pubblici, merita segnalazione la presenza tra i soggetti contribuenti del CNR e, di contro, l'assenza della locale università.

Risulta invece completa la partecipazione degli enti esponenziali territoriali, i cui apporti mostrano tuttavia talune discontinuità (soprattutto quanto al Comune ed alla Provincia) e sintomi di flessione, mentre è ristretta ad un solo soggetto quella delle istituzioni private, che registra inoltre una notevole caduta nel 1996.

In una valutazione complessiva i dati della tabella esprimono comunque una preoccupante tendenza declinante del totale degli apporti, che è aggravata dalla riscontrata continuità di due sole fonti, tra l'altro ambedue in flessione.

Siffatta situazione impone pertanto lo studio di misure suscettive di ampliare la platea dei soggetti contribuenti - in ragione di un più apprezzato ruolo dell'Ente e delle sue attività - e soprattutto di quelli che siano in grado di assicurare un flusso di risorse costante, che allo stato appaiono essenziali, in ragione dell'attuale inconsistenza dei proventi da attività, di imminente trattazione.

Assumono quindi importanza determinante, per un verso, il consolidamento dei rapporti con gli enti territoriali - anche attraverso l'inserimento di loro rappresentanze negli organi, mediante le necessarie modifiche normative - e, per l'altro, l'avvio di relazioni con le locali istituzioni private (segnatamente con le fondazioni bancarie, che di norma erogano sostegni nel settore), nonché la programmazione e l'attuazione di iniziative culturali di comune interesse, che abbiano positive ricadute anche di immagine nei confronti dei soggetti finanziatori, tali da fornire fondamento agli apporti ed incrementarne le dimensioni.

Né va trascurata la possibile costituzione di organismi collaterali di supporto - facendo ricorso al modulo ricorrente presso analoghe istituzioni culturali - tenendo altresì presenti le disposizioni ordinarie che prevedono appunto "l'istituzione di fondazioni" e l'amministrazione di "fondazioni riguardanti gli studi sul rinascimento che privati o Enti potranno istituire presso l'Istituto stesso".

7.6 - Le entrate da attività: costi e ricavi.

Gli scarsi elementi forniti dall'Ente permettono solo una valutazione di larga massima su costi e ricavi dell'attività, che può essere condotta esclusivamente con riguardo alle pubblicazioni e confrontando nel seguente prospetto, da una parte, gli impegni per le spese di edizione e diffusione curate da una locale società di settore e, dall'altra, i corrispondenti proventi costituiti dai diritti d'autore (nella misura del 10% delle copie vendute).

(in milioni di lire)

	Spese Attività Editoriale	Proventi da diritti d'autore	Indicatore P/S
94	100,0	11,0	0,11
95	175,5	14,8	0,08
96	137,4	16,2	0,12

E' così dato rilevare la persistenza del pesante squilibrio tra uscite ed introiti già segnalato nel precedente referto, pur constatandosi nel '96 un abbattimento del saldo negativo da 160 a 121 milioni - peraltro in parte riconnesso alla contrazione dell'attività - ed un migliora-

mento dell'indice di raffronto tra le due voci, che segna il livello più elevato dell'intero triennio.

In siffatto contesto se risulta apprezzabile il lieve incremento dei proventi tuttavia il loro ammontare ancora troppo esiguo reclama - oltre ad una più incisiva azione promozionale della immagine e dei prodotti dell'Istituto - una attenta riconsiderazione delle scelte adottate, studiando e verificando differenti opzioni: dalla produzione in tutto o in parte autonoma delle pubblicazioni, alla scelta competitiva di altri contraenti, sino alla rinegoziazione delle vigenti condizioni con l'attuale società editrice, sulla cui attività commissionata è comunque indispensabile effettuare un riscontro con riguardo soprattutto al volume delle vendite effettivamente operate.

Per altro verso non va trascurata una adeguata ponderazione sulla entità numerica delle copie ricevute dalla predetta società - attualmente concordate nella misura di 100 unità per ciascuna pubblicazione - al fine di contenerla in limiti che non eccedano le necessità sia di una oculata concessione degli omaggi sulla base delle effettive esigenze di diffusione della cultura che di una efficace ed efficiente politica degli scambi diretta all'arricchimento delle dotazioni librerie, evitando di appesantire le giacenze di magazzino.

Al fine di permettere l'analisi dell'azione svolta sotto questi ultimi profili, dovrà peraltro l'Ente integrare l'attuale contabilità, tenuta per quantità, con quella a valore, evidenziando altresì in bilancio la relativa movimentazione negli aspetti economici e patrimoniali.

7.6.1 - La programmazione.

L'inadeguatezza dei mezzi finanziari di natura continuativa e l'esiguità delle entrate proprie non impediscono l'esercizio della funzione programmatoria che - predeterminando priorità, obiettivi prescelti e mezzi ad essi destinati ed esplicitando le sottostanti motivazioni - può invece svolgere un ruolo essenziale ai fini della ottimizzazione delle limitate risorse disponibili ed è comunque indispensabile per le necessarie verifiche sulla economicità, efficienza ed efficacia dell'azione svolta, funzionali al controllo della e sulla gestione.

Il corretto esercizio della cennata funzione avrebbe potuto inoltre evitare il sostanziale accantonamento della contribuzione straordinaria della Presidenza del Consiglio e favorire il suo tempestivo e coerente impiego per le finalità di specifica destinazione.

Va pertanto sottolineata l'esigenza del graduale superamento dell'attuale prassi consistente nella elencazione delle iniziative che si intendono realizzare e nell'indicazione della ripartizione delle entrate per grandi aggregati di spesa, che non agevola i collegamenti tra le attività e le risorse alle stesse destinate né facilita le necessarie valutazioni a consuntivo, anche in ragione del contenuto omnicomprensivo degli stanziamenti di molteplici capitoli.

Deve altresì soggiungersi che il compiuto svolgimento della programmazione implica una puntuale analisi di raffronto tra obiettivi prestabiliti e risultati realizzati ed una specifica evidenziazione in apposito allegato del bilancio - nel quale venga data ragione degli scostamenti quantitativi, temporali e qualitativi - agevolando così un più consapevole esercizio della programmazione per il successivo esercizio.

7.7 - 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 riguar-

deranno essenzialmente elementi innovativi e scostamenti, pur con l'avvertenza che permangono talune anomalie nella rappresentazione contabile, già segnalate nel precedente referto.

	(in milioni di lire)		
	1994	1995	1996
Avanzo o disavanzo finanziario	26,4	39,7	-92,3
Avanzo o disavanzo economico	-14,1	4,9	-113,1
Patrimonio netto	2.381,0	2.386,0	2.272,9
Avanzo di amministrazione	119,9	649,9	56,9

Il disavanzo finanziario, determinato dal saldo negativo di parte corrente (milioni 480,6 - 572,9 = -92,3), inverte le parallele risultanze positive del biennio anteriore e costituisce indizio di pesante aggravamento della carenza di fonti di finanziamento continuative, già denunciata nella precedente relazione.

Le entrate correnti registrano una flessione del 58,7% (e del 27,6%, al netto del conferimento straordinario di 500 milioni concesso nel 1995 dalla Presidenza del Consiglio), scendendo al livello più basso dell'intero triennio e ciò principalmente per effetto della notevole e pressoché generalizzata contrazione dei trasferimenti, nel cui ambito va soprattutto rimarcato il decremento delle contribuzioni ordinarie dello Stato (-17,1%) della Regione Toscana (-20%) e del Comune di Firenze (-44,4%), che erogano di norma gli importi più cospicui.

Siffatta diminuzione - cui ha concorso anche quella dei redditi e proventi patrimoniali, prevalentemente prodotti dagli interessi della ripetuta assegnazione straordinaria della Presidenza del Consiglio - è stata solo in minima parte bilanciata dalla riattivazione della contribuzione della Provincia di Firenze (5,8 milioni) e da un finanziamento del CNR (13 milioni), nonché dal lieve aumento (+9,4%) delle troppo esigue risorse proprie (16,2 milioni), costituite dagli introiti delle pubblicazioni.

Riveste pertanto rilievo cruciale l'esigenza - segnalata dalla Corte nel precedente referto e ribadita in quello attuale - di ampliare e consolidare le fonti di finanziamento ordinario, attraverso idonee forme di sollecitazione e coinvolgimento soprattutto degli enti e degli organismi locali interessati all'azione dell'Ente.

Ma non minore importanza assume lo studio contestuale di idonee misure dirette ad accrescere le risorse autoprodotte, che siano in grado di favorire la graduale riduzione del pressoché totale tasso di dipendenza dall'esterno, la cui modesta limatura - da 0,98 del '95 a 0,96 del '96 - appare principalmente indotta dalla più accentuata contrazione dei trasferimenti.

Alla brusca flessione delle entrate correnti corrisponde un parallelo ma meno ampio decremento delle analoghe uscite, nella misura di -49,1% (e di -8,4%, al netto del disposto accantonamento della contribuzione straordinaria assegnata dalla Presidenza del Consiglio).

In particolare, aumentano le spese di personale (+6,5%), a causa del rinnovo contrattuale e quelle di funzionamento (+27,7%), che risentono della più accentuata dilatazione dei canoni di affitto (+48,7%) e delle imposte e tasse (+41,5%), mentre registrano una apprezzabile diminuzione gli oneri per le collaborazioni (-21,4%).

Al complessivo incremento della spesa di funzionamento generale si contrappone la notevole flessione di quella istituzionale (-32,9%), che interessa quasi tutte le componenti, ad eccezione del settore delle conferenze e manifestazioni.

Ne consegue un giudizio non positivo sull'andamento gestionale, poiché il contenimento delle uscite è stato ottenuto a scapito degli interventi statutari e non ha comunque impedito l'accumulo di un disavanzo, che appare consistente in rapporto alle dimensioni del bilancio.

D'altra parte non appare priva di difficoltà l'adozione di misure di riequilibrio, essendo la dinamica espansiva delle uscite alimentata prevalentemente da voci scarsamente comprimibili, così come è dimostrato dal tasso di rigidità degli oneri ricorrenti che, dopo il miglioramento del 1995 (da 0,50 a 0,46), risale nel '96 al livello più elevato del triennio (0,61), comprovando l'esistenza di una minore capacità di liberare risorse da destinare alle finalità istituzionali.

Assume quindi rilievo determinante - insieme al rafforzamento delle azioni di compressione delle componenti suscettive di riduzione, come le collaborazioni - la puntuale verifica di soluzioni alternative capaci di incidere sui canoni locativi, che assorbono oltre il 65% della spesa di funzionamento, attraverso la ricerca di locali demaniali da ottenere in concessione.

Nella descritta situazione di criticità si annota tuttavia, sotto il profilo delle valutazioni di funzionalità, un sensibile miglioramento della velocità di gestione delle uscite correnti che raggiunge il limite più elevato dell'intero triennio (0,91: '96; 0,76: '95; 0,76: '94), computando i dati, per omogeneità di raffronto, al netto della più volte ripetuta contribuzione della Presidenza del Consiglio, impropriamente ricompresa tra le somme impegnate nel 1995.

La riscontrata maggiore celerità delle procedure di pagamento ha positivamente inciso sulla consistenza effettiva dei residui passivi, i quali - calcolati ancora al netto della precitata somma di 500 milioni, fittiziamente impegnata nel '95 ed erroneamente riportata fra le partite debitorie del '96 - segnano più favorevoli tassi di incidenza (da 0,30 a 0,10), di decremento (da 0,31 a 0,12) e di smaltimento (da 0,64 a 0,84).

Registrano invece un appesantimento i residui attivi, principalmente per effetto del tardivo versamento del contributo della Regione Toscana (120 milioni), che ha determinato una sensibile accentuazione dei tassi di incidenza (da 0,07 a 0,28) e di incremento (da 0,06 a 0,32); peggiora altresì il tasso di smaltimento (da 0,98 a 0,51), che tuttavia resta influenzato dalla contabilizzazione tra le partite creditorie dell'investimento dei fondi TFR in titoli, non scaduti nel corso dell'esercizio e quindi non rimborsati, così come avvenuto nel biennio anteriore.

Il conto economico si chiude con un gravoso disavanzo (-113,1 milioni), che riflette il già denunciato squilibrio tra le entrate e le uscite correnti (-92,3 milioni), dilatato dalla preponderanza delle componenti negative di parte seconda (-20,9 milioni) su quelle attive (+0,1 milioni).

Per una compiuta valutazione delle risultanze economiche il conto deve tuttavia essere integrato dalla rappresentazione della movimentazione relativa alle pubblicazioni (per omaggi, scambi e giacenze) evidenziando le necessarie concordanze con le corrispondenti voci della situazione patrimoniale.

Quest'ultima espone un indice di liquidità apparentemente in declino (da 3,3 a 1,1) che peraltro computato al netto dell'improprio residuo di 500 milioni - non costituente effettivo debito, ma mero accantonamento contabile - sale ad un limite elevatissimo (6,1), attestando l'ecedenza delle disponibilità rispetto agli obblighi di rimborso degli effettivi debiti a breve.

Va pertanto ribadita l'esigenza di non ritardare ulteriormente l'impiego della contribuzione straordinaria della Presidenza del Consiglio per le finalità di specifica destinazione, assicurando nel frattempo la massimizzazione delle corrispondenti risorse.

L'avanzo di amministrazione subisce apparentemente un notevole abbattimento da 649,9 milioni a 56,9 ma depurato dei ripetuti residui passivi impropri ascende a 556,9 milioni e quindi inferiore solo del 14,3 % di quello del '95, confermando comunque una dimensione eccedentaria.

8 - Istituto nazionale per gli studi verdiani (INSV)

8.1 - Osservazioni sulla gestione degli esercizi 1994 e 1995.

Le più rilevanti osservazioni del precedente referto hanno avuto ad oggetto:

- il riesame della configurazione di ente pubblico substatale, attribuita nel lontano 1963 (pur se ribadita con legge del 1989, n. 123) ad una preesistente associazione di fatto, sorta tra l'altro su iniziativa di enti locali in Parma;
- l'esigenza di adottare il regolamento sul funzionamento e di adeguare sia il regolamento sul personale che l'intero assetto ordinativo rispettivamente alla disciplina di comparto ed a quella del plesso normativo facente capo al D.L.vo n. 29 del 1993;
- la mancata formalizzazione della nomina del Presidente con decreto del Capo dello Stato e la necessità di una compiuta definizione della posizione del Direttore, assunto in rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, anche nel profilo della corretta rappresentazione contabile dei compensi, erroneamente ricompresi tra quelli spettanti agli organi;
- la sostanziale tesaurizzazione della contribuzione straordinaria, concessa nel 1993 dalla Presidenza del Consiglio e la prevalente utilizzazione delle corrispondenti rendite finanziarie ad integrazione delle modestissime risorse autoprodotte ed a copertura degli oneri di funzionamento generale;
- l'esigenza di accrescere tanto le fonti proprie di entrata quanto quelle continuative derivanti da altri organismi ed enti, soprattutto locali;
- il necessitato riesame dell'attività concernente le pubblicazioni, allo scopo di studiare misure di riequilibrio tra costi e ricavi e di alleggerimento delle consistenti giacenze di volumi prodotti;
- il carente esercizio delle funzioni di vigilanza ministeriale, segnatamente in materia di bilanci, spettanti al Dicastero per i beni culturali.

8.2 - Misure conseguenzialmente adottate.

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

- l'Ente ha rappresentato, nelle vie brevi, che intende provvedere nel 1998 alla revisione del regolamento sul personale e della pianta organica sulla base dei carichi di lavoro;
- il Ministero vigilante ha sostenuto la regolarità della nomina del Presidente, con decreto ministeriale e ciò in ragione dell'asserito riconoscimento meramente onorifico del livello nazionale, attribuito all'Ente esclusivamente sulla base della rilevanza dell'attività svolta;
- risulta nel bilancio preventivo dell'esercizio 1998 che i compensi al Direttore sono ricompresi fra le spese di personale.

8.3 - Analisi e valutazione dei comportamenti.

La pressoché totale incompletezza delle risposte induce a sottolineare il ruolo essenziale che riveste, soprattutto nel profilo sostanziale, l'osservanza dell'obbligo che la legge impone, agli Enti ed alle autorità vigilanti, di comunicare alla Corte dei conti i provvedimenti che abbiano già adottato o che intendano porre in essere, in esito alle osservazioni dalla stessa formulate.

La sua compiuta attuazione costituisce infatti presupposto indispensabile per agevolare la finalità collaborativa del controllo e la proficua rialimentazione (feed-back) del procedimento decisionale, nei vari livelli istituzionalmente interessati.

Al momento, conviene osservare, la mancanza di puntuali risposte può tradursi in ulteriori ritardi nella soluzione delle più importanti problematiche sollevate dalla Corte, con riguardo in particolare: all'assetto istituzionale ed organizzativo; ad una migliore ripartizione e maggiore diversificazione del carico contributivo; ad un congruo accrescimento delle fonti proprie di entrata; ad un adeguato impiego dei trasferimenti; al riequilibrio economico-finanziario di talune attività istituzionali.

In proposito si richiama l'indifferibilità dell'esecuzione del predetto incombente di legge e dell'avvio dei provvedimenti per la soluzione delle problematiche aperte.

In merito agli scarni elementi forniti, deve segnalarsi l'indilazionabilità del completamento dell'ordinamento dell'Ente - soprattutto ove fosse ritenuta valida la persistenza nell'attuale configurazione - e comunque del suo adeguamento ai principi di riforma delle pubbliche amministrazioni, tra le quali è annoverato.

In ordine alla nomina del Presidente, occorre ribadire che, rispetto ad una soluzione in via interpretativa e non persuasiva, appare preferibile una modifica normativa di portata generale che, in linea con la consolidata tendenza alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, riservi l'intervento del Capo dello Stato per i soli enti di grande rilevanza.

Quanto al Direttore deve annotarsi che: resta incongrua la posizione di incaricato rispetto a quella di vertice burocratico; ciascuna conferma del docente in atto prescelto va comunque autorizzata dall'Università di appartenenza e comunicata al Dipartimento della funzione pubblica; la ritenuta configurazione del rapporto implica l'iscrizione del compenso tra gli acquisti di servizi.

8.4 - Le risorse: provenienza e destinazione.

La sintetica rappresentazione della provenienza e destinazione delle risorse agevola la visione complessiva degli andamenti e delle essenziali caratteristiche della gestione, favorendo altresì l'analisi dei flussi di maggiore significazione.

I prospetti che seguono evidenziano le voci principali delle entrate correnti e, separatamente, i trasferimenti statali, mentre saranno oggetto di successivo esame gli apporti contributivi diversi ed i proventi dell'attività istituzionale.

(in milioni di lire)

	Entrate correnti	Proventi att. istituzionale		Trasferimenti		Redditi e proventi patrimoniali		Altre Entrate	
			%		%		%		%
94	567,6	12,1	2,1	349,0	61,5	193,1	34,0	13,4	2,4
95	673,3	11,2	1,7	372,6	55,3	284,5	42,3	5,0	0,7
96	537,6	5,6	1,1	294,1	54,7	234,0	43,5	3,9	0,7

(in milioni di lire)

	Contributi Stato	Spese correnti	Indice di copertura
94	220,0	693,7	0,32
95	237,6	567,0	0,42
96	192,1	544,9	0,35

Il primo prospetto conferma che i finanziamenti provenienti dall'esterno conservano il ruolo di fonte preminente degli introiti, influenzando con il loro andamento - peraltro tendenzialmente recessivo - i valori di incidenza delle altre componenti sul totale, che si contrae sensibilmente nel 1996.

D'altra parte gli stessi - pur cospicui - redditi e proventi patrimoniali non possono ritenersi risorse di derivazione propria, essendo in via preponderante formati dagli interessi dell'investimento in titoli della cennata contribuzione straordinaria (concessa nel 1993 dalla Presidenza del Consiglio per lo sviluppo dell'Istituto), i quali in parte compensano i minori trasferimenti e i decrescenti proventi istituzionali.

Il secondo prospetto evidenzia l'importo dei contributi statali ed il corrispondente grado di copertura delle spese correnti: in termini assoluti è rilevabile una sensibile contrazione dell'ammontare segnato nel 1996, che è riscontrabile anche nel valore di incidenza, nonostante l'ulteriore flessione degli oneri correnti, il che appare sintomatico della minore quota di partecipazione sostenuta dallo Stato per le ordinarie esigenze finanziarie della istituzione.

I seguenti prospetti espongono i maggiori aggregati delle spese (al netto delle partite di giro) e l'incidenza sul totale delle singole componenti, nonché la disaggregazione delle spese di funzionamento.

(in milioni di lire)

	Spese correnti + c/cap.	Personale		Funz.to		Istituzion.li		Organi	
			%		%		%		%
94	3.234,5	153,1	4,7	142,6	4,4	385,2	11,9	37,4	1,2
95	623,7	143,4	23,0	132,1	21,2	282,1	45,2	37,2	6,0
96	584,3	182,0	31,1	111,2	19,0	237,6	40,7	40,6	6,9

(in milioni di lire)

	Spese funz.to	Locazione		Manut. pul.		Post.-tel.- teleg.		Utenze		Collaborazioni		Varie	
			%		%		%		%		%		%
94	142,6	45,2	31,7	16,4	11,5	13,5	9,5	9,5	6,7	1,7	1,2	56,3	39,5
95	132,1	47,4	35,9	17,4	13,2	13,9	10,5	12,2	9,2	2,0	1,5	39,2	29,7
96	111,2	49,3	44,3	16,0	14,4	11,0	9,9	11,1	10,0	2,4	2,2	21,4	19,2

Il primo evidenzia la prevalenza degli oneri per interventi istituzionali, i quali mantengono nel triennio una posizione eminente, tanto in termini assoluti quanto nei valori di incidenza, pur mostrando una decisa tendenza cedente; rimarca di converso la crescita della spesa di personale e di quella per gli organi, anche se quest'ultima incorpora erroneamente - come già detto in precedenza - i compensi al Direttore.

Il secondo pone in rilievo la costante e graduale diminuzione della spesa di funzionamento, che comprova i successi della operata azione di contenimento, confermati peraltro dalla progressiva contrazione di quasi tutte le sue componenti.

Per gli oneri di locazione, che appaiono invece in crescita ed integrano altresì la voce ormai preminente - in termini assoluti e nei valori di incidenza - deve ribadirsi l'esigenza di una puntuale verifica delle possibilità offerte dalla legge n. 390 del 1986, che prevede la concessione in uso dei beni demaniali anche alle istituzioni culturali.