

8.5 - Le risorse contributive: misura e criteri.—

Il seguente prospetto compendia i dati e rapporti relativi alle contribuzioni, allo scopo di effettuare più approfondite indagini su tali componenti dell'entrata.

(in milioni di lire)

	1 Stato				2 Altri		3 Tot.	4 Sp. Funz.to Generale			5 Sp. Istituzionale			6 Contr. tot. + entr. proprie (*)	
	ord.	%	str.	%		%		1/4	3/4		1/5	3/5		6/ (4+5)	
94	200,0	57,3	20,0	5,7	129,0	37,0	349,0	333,1	0,66	1,05	385,2	0,57	0,91	361,5	0,50
95	200,0	53,7	37,6	10,1	135,0	36,2	372,6	312,7	0,76	1,19	282,1	0,84	1,32	384,1	0,65
96	165,8	56,4	26,3	8,9	102,0	34,7	294,1	333,8	0,56	0,88	237,6	0,81	1,24	300,6	0,53

(*) Entrate proprie al netto degli interessi attivi.

Esso conferma innanzitutto la prevalenza del finanziamento statale, che cresce nel 1996 nei valori di incidenza, nonostante la sensibile caduta dell'importo assoluto segnata nello stesso anno.

Dallo stesso prospetto è inoltre agevole rilevare la tendenziale flessione del finanziamento proveniente da altri soggetti, che mostra una costante discesa dei valori di incidenza nell'intero triennio e quindi il minor peso del corrispondente carico contributivo.

I raffronti operati consentono altresì di osservare che gli apporti dello Stato coprono poco più della metà della spesa di funzionamento generale ed una più cospicua quota di quella istituzionale e che il totale dei trasferimenti è lievemente superiore alla prima - salvo che nel 1996 - mentre avvicina la seconda nel 1994, superandola nei due anni successivi.

Dall'ultimo rapporto si deduce che la sommatoria dei trasferimenti e delle modeste entrate proprie integra circa la metà delle spese di funzionamento ed istituzionali, congiuntamente considerate.

Alla pressoché integrale copertura di ambedue le predette voci concorrono le rendite dell'investimento del menzionato contributo straordinario concesso dalla Presidenza del Consiglio, come emerge dai seguenti dati:

(in milioni di lire)

94	(interessi)	193,1	= 0,27
	(spese ist. e funz. gen.)	718,3	
95	(interessi)	284,5	= 0,48
	(spese ist. e funz. gen.)	594,8	
96	(interessi)	234,0	= 0,41
	(spese ist. e funz. gen.)	571,4	

L'analisi effettuata, sia del quadro complessivo che degli aggregati posti a raffronto, conferma la perdurante inadeguatezza - segnalata nel precedente referto - del vigente ordinamento sui finanziamenti e quindi l'esigenza della sua revisione nei profili: di una più congrua

ripartizione del carico contributivo tra i soggetti tenuti, in base alla oggettiva ponderazione degli interessi coinvolti; della fissazione della misura degli apporti in coerenza con predeterminate politiche di settore; della ricerca di differenti criteri, uniformati alla selettività e flessibilità degli interventi.

Né alle denunciate carenze ha posto rimedio la legge n. 534 del 1996, poiché la relativa disciplina regola la sola contribuzione del Ministero per i beni culturali e mantiene il meccanismo di erogazione in misura fissa annuale, sia pure con possibile aggiornamento triennale.

Occorre quindi studiare un sistema innovativo che ricalibri gli apporti e favorisca una coordinata azione di finanziamento la quale a sua volta giunga gradualmente a privilegiare quelle attività che siano capaci di perseguire congiuntamente le precipue finalità istituzionali, le politiche dei soggetti erogatori delle contribuzioni, la migliore soddisfazione degli utenti e l'accrescimento progressivo delle risorse autoprodotte.

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

L'ordinamento dell'Ente prevede: contributi ordinari ed eventuali straordinari, dello Stato e della Regione Emilia-Romagna; contributi continuativi del Consorzio per la promozione dell'attività dell'Istituto e contributi del Comitato degli Amici dell'Istituto stesso; eventuali contributi straordinari di enti pubblici e privati e di singole persone.

Il seguente prospetto riporta gli apporti partecipativi diversi dai contributi statali - che sono stati concessi, nel triennio '94/'96, dal solo Ministero per i beni culturali - elaborato per tipologia di soggetti erogatori, sulla base dei dati acquisiti dall'Istituto.

(in milioni di lire)			
	1994	1995	1996
Istituzioni private:			
- Consorzio promoz. attiv. dell'INSV	82,8	95,0	95,0
- Fondazione C.Risp. Parma	15,0	-	-
- Fondazione Verdi Festival	15,0	10,0	-
Totale	112,8	105,0	95,0
Istituti di credito:			
- Istituto Bancario S. Paolo di Torino	-	10,0	-
Enti pubblici e soggetti privati:			
- Regione Emilia Romagna	16,0	20,0	-
- E.A. Teatro alla Scala di Milano	-	-	7,0
- Singole persone	0,2	-	-
Totale	16,2	20,0	7,0
Totale generale	129,0	135,0	102,0

La cennata contribuzione del solo Ministero per i beni culturali evidenzia l'assenza di apporti di altre amministrazioni statali ed in particolare di quelle della pubblica istruzione e del turismo, che sono rappresentate nel Consiglio di amministrazione e quindi istituzionalmente collegate con l'Ente.

Nello stesso profilo del legame istituzionale, va rilevata la mancanza di finanziamenti del Comune di Busseto e dell'Università di Parma - parimenti rappresentati nel Consiglio - e soprattutto da parte del Comitato degli Amici, che ha funzioni di organo consultivo dell'Ente e

scopo precipuo di "contribuire finanziariamente, o in altro modo significativo, alla sua attività".

Quanto alle rimanenti presenze nel Consiglio, deve segnalarsi altresì che - nella qualità di componenti dell'apposito Consorzio di sostegno - hanno versato contributi continuativi il Comune di Parma (40 milioni) e la Provincia di Parma (5 milioni), mentre registrano variazioni nell'importo e nella cadenza quelli della Regione Emilia-Romagna.

Convien inoltre sottolineare che - sempre quale membro del precitato Consorzio - la Cassa di Risparmio di Parma eroga il finanziamento di più elevato ammontare (50 milioni).

I dati esposti nella tabella evidenziano comunque il tendenziale declino del totale degli apporti, l'invarianza d'importo di quelli continuativi - essenzialmente provenienti dal Consorzio - e la scarsa partecipazione di soggetti pubblici e privati.

Deve pertanto richiamarsi l'attenzione dell'Ente sull'esigenza di porre in essere ogni idonea iniziativa diretta ad incrementare e allargare le fonti di finanziamento, soprattutto di quelle di natura continuativa, che assumono valore strategico, in ragione dell'attuale esiguità dei proventi da attività, di successiva imminente trattazione.

Riveste quindi importanza determinante lo studio di misure atte a favorire l'ingresso di altri soggetti nel più volte menzionato Consorzio, che è istituzionalmente aperto ad ulteriori partecipazioni, anche sulla base di un più apprezzato ruolo dell'Ente e delle sue iniziative culturali.

Nel contempo pressanti solleciti vanno rivolti agli organismi rappresentati nel Consiglio di amministrazione, non disgiunti da proposte di azioni di comune interesse e non tralasciando gli spazi aperti dalla normativa nazionale - in materia di contribuzioni alle attività editoriali, alle manifestazioni culturali anche in compartecipazione con privati, alle iniziative per le ricorrenze coincidenti con la chiusura del secondo millennio - e da quella comunitaria.

Spetta comunque all'Istituto studiare la programmazione e la realizzazione di qualificanti linee di attività volte al conseguimento di obiettivi che abbiano positive ricadute nei confronti dei predetti enti e ne possano così giustificare ed incrementare i finanziamenti.

8.6 - Le entrate da attività: costi e ricavi.

Gli elementi prodotti dall'Ente consentono una valutazione approssimativa dei costi e ricavi dell'attività, che viene effettuata sulla base dei dati maggiormente omogenei, ponendo a raffronto nel seguente prospetto gli impegni pertinenti i più precipui interventi culturali ed i corrispondenti proventi.

(in milioni di lire)

	Impegni per attività istituzionale			Totale Impegni	Proventi attiv. istituz.	Indicatore Prov./Imp.
	Att. editoriale	Att. cult. e convegni	Collabor.ni esterne			
94	111,0	229,8	20,5	361,3	12,1	0,03
95	73,6	124,2	52,1	249,9	11,2	0,04
96	89,0	49,2	66,7	204,9	5,6	0,02

E' così agevole rilevare, oltre alla già segnalata notevole flessione degli impegni totali, la parallela ma più marcata riduzione degli introiti - già modesti nei valori assoluti - che sostanzialmente giungono a dimezzarsi nel triennio.

La tendenziale contrazione dell'indicatore appare inoltre sintomatica del crescente squilibrio tra spese e proventi nello svolgimento delle diverse attività e ciò nonostante il progressivo contenimento operato sull'ammontare complessivo degli interventi.

Occorre quindi, per un verso, privilegiare iniziative che siano in grado di coniugare sviluppo culturale e crescita di risorse autoprodotte e, per l'altro, adottare misure di alleggerimento degli oneri ed in particolare di quelli per le collaborazioni, segnalati dai revisori per la loro dinamica espansiva.

D'altra parte, ulteriori aspetti di negatività si traggono dall'esame delle pubblicazioni, come emerge dal seguente prospetto, che confronta rispettivamente spese, proventi ed omaggi (ricevuti e concessi), evidenziando altresì le giacenze.

(in milioni di lire)

	SPESE	PROVENTI		TOT.	indic.	scorte magazz.	omaggi ricevuti	omaggi concessi	indicatore omaggi r/c
	Attiv. edit.	da vend. pubbl.ni	da vend. carteggio	PROV.	P/S				
94	111,0	6,7	0,6	7,3	0,07	62,9	5,2	19,8	0,26
95	73,6	9,1	0,3	9,4	0,13	52,3	3,6	27,0	0,13
96	89,0	5,3	0,1	5,4	0,06	77,4	4,6	57,9	0,08

E' dato infatti osservare:

- il livello scarso e tendenzialmente calante del totale degli introiti ed un indicatore di raffronto con le spese che conferma un pesante sbilanciamento, aggravato da un crescente accumulo di giacenze;
- il mantenimento di un livello esiguo degli omaggi ricevuti a fronte della triplicazione di quelli concessi ed il conseguente abbattimento dell'indicatore di confronto, che appare sintomatico di una gestione sfavorevole del patrimonio librario.

Deve pertanto ribadirsi l'esigenza, segnalata nel precedente referto, di studiare scelte editoriali che sappiano meglio conformarsi alla specifica domanda degli utenti - non disgiunte da adeguate forme di promozione dell'immagine e dei prodotti dell'Istituto - adottando nel contempo misure idonee a perseguire una più oculata programmazione delle copie prodotte, da calibrare più accuratamente alle probabili vendite ed alle oggettive necessità di diffusione gratuita e ciò allo scopo di attenuare l'appesantimento sia dei costi che delle scorte di magazzino.

In connessione alle elevate giacenze, per la cui riduzione i revisori hanno suggerito l'incremento degli scambi con istituzioni similari, va rimarcata la rilevanza di una più proficua politica in materia, che può costituire volano per una più ampia diffusione della cultura e precipuo mezzo per l'arricchimento delle dotazioni della biblioteca dell'Ente.

8.6.1 - La programmazione.

Il precedente referto ha dato conto del piano quinquennale ('95-'98) predisposto dall'Ente - sulla base dei 3 miliardi concessi in via straordinaria dalla Presidenza del Consiglio per lo sviluppo dell'Istituto e di equivalenti cofinanziamenti previsti da parte di enti locali, nazionali ed internazionali - ai fini dell'espansione di tutte le attività (editoriali, promozionali e di ricerca), del potenziamento di attrezzature e dotazioni e dell'informatizzazione, del primo avvio della formazione professionale sinora rimasta inattuata.

L'ambizioso disegno programmatico - suddiviso in separati capitoli di autonoma esecuzione ed analiticamente dettagliato nella tipologia degli interventi, negli importi parziali ed in

qualche caso negli stessi stanziamenti annuali (quanto alle dotazioni ed alla informatizzazione) - è peraltro apparso irrealistico alla verifica delle risultanze dei primi due anni, sia a causa dell'assenza degli auspicati apporti esterni, dei quali è stata anzi evidenziata nella specifica sede la progressiva riduzione, sia per effetto del già cennato atteggiamento cautelativo nell'impiego della contribuzione straordinaria, indotto dalla insufficienza delle risorse correnti.

In effetti, ad un primo impegno di 500 milioni nel 1994, che ha determinato il culmine della spesa istituzionale registrato nel triennio dal 1994 al 1996, è seguito l'utilizzo delle sole rendite finanziarie della restante somma di 2.500 milioni (investita in titoli), nella precipua ed esclusiva funzione - precedentemente rilevata - di copertura della predetta spesa e di parte di quella di funzionamento, come dimostra il seguente prospetto.

(in milioni di lire)

interessi attivi			interessi attivi		
spesa istituzionale			spesa istituz.le + funz.to		
1994	193,1	= 0,50	193,1		= 0,37
	385,2		385,2 + 142,6		
1995	284,5	= 1,01	284,5		= 0,69
	282,1		282,1 + 132,1		
1996	234,0	= 0,98	234,0		= 0,67
	237,6		237,6 + 111,2		

Va altresì soggiunto che la spesa istituzionale segna l'ammontare più basso nel 1996 e che, nello stesso anno l'importo a consuntivo subisce un abbattimento di quasi 100 milioni rispetto a quello dello stanziamento previsionale definitivo.

Al riguardo deve sottolinearsi che il corretto esercizio della funzione programmatica se per un verso richiede un adeguato grado di attendibilità delle risorse che ne costituiscono il fondamento, per altro verso impone l'attuazione delle iniziative realizzabili sulla base delle disponibilità alle stesse destinate.

Appare quindi inaccettabile la persistenza del mancato impiego di gran parte della contribuzione concessa dalla Presidenza del Consiglio sia perché si pone in contrasto con le preordinazioni programmatiche sia perché elude le stesse finalità del finanziamento, che è stato appunto assegnato per lo sviluppo dell'Istituto e delle sue attività.

E' comunque indispensabile che, in sede consuntiva, sia dato puntualmente e compiutamente conto del grado dei risultati conseguiti in raffronto con gli obiettivi programmati, motivando gli eventuali scostamenti nei diversi profili, quantitativi, qualitativi e temporali.

8.7 - 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 saranno essenzialmente focalizzate sugli elementi innovativi e sugli scostamenti, pur nell'avvertenza che residuano talune anomalie nella rappresentazione contabile, già rilevate nel precedente refferto.

	(in milioni di lire)		
	1994	1995	1996
Avanzo o disavanzo finanziario	-2.666,9	49,6	-46,7
Avanzo o disavanzo economico	-77,3	145,2	42,3
Patrimonio netto	3.746,4	3.891,7	3.934,0
Avanzo di amministrazione	173,6	223,3	176,4

Il disavanzo finanziario è determinato da un duplice saldo negativo, rispettivamente di parte corrente (mil.ni 537,6 - 544,9=7,3) ed in conto capitale (0 - 39,4= 39,4); il primo, che inverte la parallela risultanza positiva del 1995, costituisce sintomo di squilibrio, dovuto alla insufficienza delle risorse necessarie alle esigenze ordinarie di gestione.

Le entrate hanno infatti registrato una diminuzione del 15,3%, per effetto principalmente della contrazione degli introiti correnti (-20,1%), i quali hanno risentito della riduzione del contributo ordinario (-17,1%) e straordinario (-30%) dello Stato e della mancata erogazione di quello della Regione e degli istituti di credito.

Sempre nell'ambito delle entrate correnti si riducono del 17,7% anche gli interessi riconducibili alla contribuzione straordinaria della Presidenza del Consiglio - il cui investimento in titoli era all'origine dell'eccezionale disavanzo del 1994 - e si dimezzano le già scarse entrate da attività (da 11,2 e 5,6 milioni); resta quindi invariata la pressoché totale dipendenza degli apporti esterni ('94: 0,96; '95: 0,98; '96: 0,98).

Deve pertanto ribadirsi l'essenzialità dello studio di adeguate misure volte a diversificare ed accrescere le fonti ordinarie di entrata tanto esterne, attraverso idonee iniziative specialmente nei confronti dei soggetti istituzionalmente collegati all'Ente, quanto proprie, in vista di un graduale recupero di maggiori margini di autofinanziamento.

In siffatto quadro di complessiva minore disponibilità di mezzi finanziari, subiscono una riduzione anche le spese, sia pure in misura meno sensibile (-2,2%), evidenziando un calo più consistente per le uscite in conto capitale (-30,5%) rispetto a quelle correnti (-3,9%).

Nell'ambito di queste ultime, alla diminuzione delle spese istituzionali e di funzionamento (nella identica misura di -15,8%) si contrappone l'aumento di quelle per gli organi (+9,1%) ed il personale (+27,8%).

Più in particolare, vale annotare che gli oneri di personale risentono dell'applicazione del contratto collettivo degli enti pubblici non economici, mentre quelli per gli organi ancora inglobano impropriamente i compensi al Direttore, i quali andrebbero invece inseriti tra le spese per acquisto di servizi, in coerenza con la ritenuta configurazione del rapporto quale incarico di collaborazione, privo del requisito della subordinazione.

La rilevata contrazione delle uscite totali risulta pertanto conseguita principalmente attraverso una cospicua compressione degli interventi istituzionali mentre si riscontra un complessivo appesantimento degli altri oneri - segnatamente per il personale - come confermano gli indici di rigidità della spesa ricorrente, che evidenziano una graduale ma costante progressione (0,47 nel '94; 0,54 nel '95; 0,60 nel '96) e quindi un peggioramento, sintomatico della minore disponibilità di risorse da destinare al perseguimento delle finalità assegnate all'Istituto.

Nel profilo della funzionalità, risulta invece apprezzabile la velocità di gestione delle spese correnti, che mostra un continuo miglioramento, attestato da indici in sensibile crescita (0,68 nel '94; 0,76 nel '95; 0,94 n. '96), vicini all'unità, equivalente alla totalità del pagamento degli stanziamenti impegnati.

Né subisce ampi mutamenti il positivo andamento dei residui, che confermano un elevato indice di smaltimento, soprattutto con riguardo alle partite debitorie (0,96 nel '94; 0,99 nel '95; 0,99 nel '96).

L'avanzo economico scende da 145 a 42 milioni (-70,9%) e ciò in esito al combinato effetto del già cennato saldo negativo di parte corrente e di un differenziale positivo meno ampio dei movimenti non finanziari, indotto principalmente dallo sfavorevole scambio degli omaggi librari, sul quale si richiama nuovamente l'attenzione dell'Istituto.

Sempre all'attenzione dell'Ente va segnalata l'esigenza di iscrizione delle quote annuali di ammortamento dei beni nel conto economico e, per connessione, delle poste rettificative corrispondenti nella parte passiva della situazione patrimoniale.

Quest'ultima conferma il mantenimento di un buon rapporto delle liquidità sui debiti a breve, che segna tuttavia una lievissima flessione (2,3 nel '95; 2,2 nel '96), quale iniziale sintomo del minore rendimento dell'investimento in titoli della contribuzione straordinaria concessa dalla Presidenza del Consiglio, rimasto invariato nel triennio per un importo di 2,5 miliardi.

In proposito, pur non ignorandone la funzione integrativa delle insufficienti risorse correnti, deve la Corte insistere sulla necessità del graduale smobilizzo del precitato investimento, per consentire l'impiego della predetta contribuzione nel rispetto delle finalità di specifica destinazione.

La situazione amministrativa presenta ancora un avanzo consistente rispetto alle dimensioni della gestione (176 milioni), che è imputabile alla persistente prevalenza dei residui attivi su quelli passivi, come evidenzia il crescente indice di raffronto (1,02 nel '94; 1,19 nel '95; 1,28 nel '96); tale risultanza è tuttavia inferiore a quella del 1995 (223 milioni) ed il decremento (-21%) è in parte attribuibile al più accentuato ritmo dei pagamenti, i quali invertono il precedente rapporto sfavorevole rispetto alle riscossioni, superandole di 57 milioni (l'indice riscossione-pagamenti segna infatti 1,03 nel '95 e 0,92 nel '96).

9 - *Scuola archeologica italiana di Atene (SAIA)*

9.1 - Osservazioni sulla gestione degli esercizi 1994 e 1995.

Le osservazioni di maggiore rilievo, formulate nel precedente referto, hanno riguardato:

- l'esigenza di riconsiderare le motivazioni di politica culturale e visibilità internazionale che hanno determinato, all'inizio del secolo, la creazione di una scuola di alta cultura in territorio greco, accanto ad analoghi organismi dei più importanti paesi;
- la mancata applicazione dei principi di riforma introdotti per l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e la semplificazione amministrativa;
- l'elevata incidenza degli assegni di sede estera sulla complessiva spesa di personale (in misura vicina alla metà), sulla contribuzione statale (nella misura del 15%) e, di conseguenza, sulla quota di risorse disponibili per le attività istituzionali;
- il volume comparativamente più elevato, rispetto alle altre istituzioni culturali prese in esame nel referto, degli oneri totali di personale, ai quali vanno aggiunti quelli delle unità di prestito posti a carico delle amministrazioni di appartenenza, che si configurano come indirette contribuzioni al funzionamento della Scuola;
- la flessione riscontrata nei posti messi a concorso e nelle domande di ammissione ai corsi, nonché la consistente entità della spesa unitaria per allievo, da contenere anche attraverso diverse modalità organizzative;
- l'assenza di un conto economico, l'omessa esposizione delle perdite e dei profitti di cambio, la mutevolezza nei criteri di rappresentazione contabile, l'eccessivo accorpamento di voci nel bilancio gestionale, la carenza delle relazioni illustrative nei prescritti collegamenti tra prospetto decisionale e gestionale e nella specificazione delle voci ripartite tra diverse unità omogenee e pertinenti ad uno stesso centro di imputazione di spesa, l'impropria appostazione (tra le partite di giro) del TFR e dei contributi finalizzati (nell'ambito degli investimenti e non tra le poste compensative, come prescritto dallo specifico regolamento);
- l'erronea allocazione tra le attività patrimoniali degli immobili di proprietà greca e la mancata iscrizione di poste rettificative di immobili e strutture proprie, l'ammontare eccedentario nel 1995 delle liquidità e dell'avanzo di amministrazione, l'erronea iscrizione tra i residui dei saldi tra assegnazioni e utilizzi della sede di Atene, segnalata dai revisori, da comprendere invece nella consistenza finale di cassa;
- i rischi di compromissione degli equilibri di bilancio, riconnessi alla riduzione delle contribuzioni statali ed alla scarsa capacità di incrementare le risorse autoprodotte, in un contesto di crescente rigidità strutturale della spesa e quindi di ulteriore dimensionamento dei mezzi da destinare agli interventi istituzionali;
- l'insoddisfacente esercizio dei poteri di vigilanza, segnatamente in tema di nomine e di pronunce sui bilanci, spettanti al Dicastero per i beni culturali ed a quello dell'università e ricerca.

9.2 - Misure conseguenzialmente adottate.

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

- l'Ente ha reso noto che è in via di attuazione l'adeguamento dell'assetto ordinativo alle norme sulla riforma amministrativa e la semplificazione;
- è stata comunicata l'avvenuta cessazione di una unità comandata presso la sede di Atene, con conseguente riduzione dell'onere complessivo per i corrispondenti assegni esteri;
- nel bilancio preventivo 1997, i contributi finalizzati sono stati allocati nell'ambito delle poste compensative, in puntuale esecuzione del regolamento contabile;
- sono state fornite assicurazioni sulla futura corretta esposizione della movimentazione delle voci concernenti il TFR;
- analoghe assicurazioni sono state fornite sulla appropriata allocazione degli immobili di proprietà greca, nella situazione patrimoniale, a partire dal conto consuntivo dell'esercizio 1997;
- il collegio dei revisori, nel richiamare e sollecitare la Scuola a fornire gli elementi informativi richiesti dalla Corte e nell'invitarla ad assumere le iniziative necessarie per adeguare la gestione alle esigenze indicate dalla Corte stessa, ha tuttavia ritenuto di dover sottolineare le peculiarità dell'azione dell'ente, svolta prevalentemente all'estero e la modestia delle risorse gestite;
- il medesimo collegio ha inoltre rappresentato, con l'occasione, le difficoltà di procedere a valutazioni tra risultati conseguiti ed obiettivi prefissati, a misurazioni dell'attività in rapporto alle risorse impiegate, a giudizi sulla ripartizione annuale degli stanziamenti, alla applicazione di indicatori sintetici di economicità per un valido sistema di controllo di gestione;
- sottolineato che per le peculiari attività istituzionali della Scuola non possono essere incentivati meccanismi di acquisizione di risorse proprie, lo stesso collegio ha comunque preso l'impegno, con il consuntivo 1997, ad effettuare valutazioni anche in termini di output sull'attività della istituzione, pur auspicando dalle amministrazioni vigilanti indicazioni uniformi (per organismi simili) di tecniche di misurazione del rapporto input/output e per un adeguato sistema contabile.

9.3 - Analisi e valutazione dei comportamenti.

Il contenuto parziale delle risposte fornite dall'Ente porta a sottolineare il ruolo attribuito dall'ordinamento all'obbligo - imposto alle amministrazioni controllate ed alle autorità vigilanti - di comunicare alla Corte dei conti i provvedimenti adottati o che si intendano porre in essere, in esito alle osservazioni della Corte stessa.

L'incompleto adempimento dell'obbligo rischia infatti di compromettere l'efficacia della funzione collaborativa insita nel controllo, rinviando nel tempo il processo di riconsiderazione delle scelte operate, ai fini dello studio e dell'apprestamento delle necessarie misure di rimedio.

Rimangono infatti allo stato immutate sia le problematiche di maggiore spessore segnalate nel precedente referto - in tema di assetto istituzionale, oneri di personale, equilibrio di bilancio, rigidità strutturale di spesa, scarsità di mezzi di autofinanziamento - sia quelle più specifiche riguardanti il migliore andamento dell'Ente, che meritano comunque attenzione e pronta definizione.

In ordine agli elementi addotti dal collegio di revisione - di cui sono apprezzabili la assiduità e la incisività dell'operato - vanno esplicate alcune notazioni.

Le segnalate caratteristiche della Scuola presentano analogie - nel profilo della peculiarità dell'azione istituzionale, del suo prevalente svolgimento all'estero e soprattutto delle dimensioni delle risorse gestite - con altre istituzioni di cultura, né precludono l'applicazione

del controllo di gestione e l'impianto di una contabilità economico analitica, pur implicando maggiore difficoltà oggettiva l'individuazione di parametri di valutazione, sotto l'aspetto qualitativo, di specifiche attività, come esemplificativamente per la verifica del grado di validità scientifica delle ricerche archeologiche.

Rimane comunque fermo che la misurazione delle attività, quantomeno in termini economici di costi e - ove possibile - di rendimenti, costituisce canone di organizzazione ormai acquisito nell'ordinamento (dalla legge n. 421/92, al d.l.vo n. 29/93, sino alla legge n. 59/97) e che la contabilità economico analitica è ormai imposta a tutte le pubbliche amministrazioni dal d.l.vo n. 279/97.

In ogni caso, la valutazione dei risultati conseguiti trova, quali termini interni di raffronto, l'indicazione degli obiettivi di programma - ove correttamente predeterminati nei tempi, modalità e risorse assegnate - l'andamento seriale dei dati, il gradimento riscontrato negli utenti dei prodotti e servizi resi.

In proposito, resta compito precipuo dei previsti servizi o nuclei di valutazione la determinazione dei parametri di riferimento del controllo, per le diverse linee di attività.

Ciò premesso, non può comunque non condividersi l'auspicio di specifiche indicazioni delle autorità vigilanti - anche per la individuazione di criteri di comparazione esterna - le quali invece hanno sinora manifestato un atteggiamento di sostanziale disinteresse, mentre è ad esse che spetta un ruolo primario, soprattutto nelle decisioni attinenti alle modifiche dell'assetto istituzionale della Scuola.

In merito alla addotta impossibilità di incentivare i meccanismi di acquisizione di risorse proprie, prescindendo dalle iniziative di implementazione dei proventi da pubblicazioni - ovviamente nei limiti della potenziale domanda dei cultori della materia - non può non rilevarsi l'esigenza della massimazione delle opportunità offerte anche da ulteriori iniziative di costante realizzazione, quali le organizzazioni di mostre, per le quali potrebbe essere studiata la previsione di forme di partecipazione finanziaria da parte degli utenti, allo scopo di accrescere i margini di autofinanziamento dell'Ente, in linea con i più recenti canoni di condotta gestionale, validi in via generale per tutte le pubbliche amministrazioni.

9.4 - Le risorse: provenienza e destinazione.

La panoramica sulla provenienza e destinazione delle risorse facilita la visione complessiva degli andamenti e delle caratteristiche della gestione, consentendo una più agevole analisi dei flussi ritenuti maggiormente significativi.

I due seguenti prospetti compendiano le componenti principali delle entrate (al netto delle partite di giro) e, separatamente, i trasferimenti statali; le ulteriori contribuzioni ed i proventi da attività costituiranno oggetto di successivo specifico esame.

(in milioni di lire)									
	Entrate corr. + c/cap	Proventi att. istituz.le		Trasferimenti (*)		Redditi e proventi patrimoniali		Altre Entrate	
			%		%		%		%
94	1.680,4	20,7	1,2	1.618,0	96,3	38,1	2,3	3,7	0,2
95	1.708,4	30,1	1,8	1.630,0	95,4	41,5	2,4	6,8	0,4
96	1.845,7	15,4	0,8	1.538,8	83,4	59,9	3,2	231,6	12,6

(*) Al lordo dei finanziamenti al Direttore di milioni 15 (1994), 15 (1995) e 14 (1996).

(in milioni di lire)

	Contributi Stato	Spese correnti	Indice di copertura
94	1.600,0	1.172,9	1,36
95	1.600,0	1.252,7	1,28
96	1.504,8	1.265,4	1,19

Dal primo si desume come il finanziamento dall'esterno confermi il ruolo di fonte assolutamente preponderante degli introiti - in misura superiore al 95% nel biennio 94/95 - determinando con il suo andamento i valori di incidenza delle altre voci sul totale, che cresce sensibilmente nel 1996 per effetto dell'iscrizione (tra le altre entrate) di un importo di 225,7 milioni prelevati dai depositi per il riversamento ad una compagnia assicurativa, ai fini dell'accensione di una polizza afferente il TFR del personale.

Dal secondo emerge il calo delle contribuzioni ordinarie statali - che integrano peraltro la quasi totalità dei trasferimenti - ed il parallelo trend riflessivo dell'indice di copertura delle spese correnti, imputabile anche alla progressiva crescita di queste ultime, dal quale è comunque rilevabile la permanenza di un margine di ulteriori disponibilità.

La successiva tabella evidenzia i maggiori aggregati delle spese (al netto delle partite di giro) che mostrano la prevalenza degli oneri di personale e di funzionamento, i quali avvicinano il 60% del totale nel biennio 94/95.

(in milioni di lire)

	Spese correnti + c/cap.	Personale		Funz.to		Istituzion.		Organi	
			%		%		%		%
94	1.496,8	697,2	46,6	151,1	10,1	411,5	27,5	29,9	2,0
95	1.456,6	702,1	48,2	176,8	12,1	550,0	37,8	19,1	1,3
96	1.929,5	701,7	36,4	171,3	8,9	540,3	28,0	23,8	1,2

La stessa tabella rivela tuttavia, per l'anno 1996, un contenimento dell'incidenza (46,5%) delle predette voci, che non si è peraltro tradotto in un aumento di quelle istituzionali, anche a causa della cennata riduzione dei trasferimenti statali.

Va altresì soggiunto che l'ammontare complessivo delle spese si dilata nel 1996 per effetto della menzionata operazione riconnessa al TFR e che il sistema di rappresentazione contabile, seguito dall'Ente, non consente una compiuta rilevazione della spesa di funzionamento, allocata in varie unità di bilancio a contenuto promiscuo.

9.5 - Le risorse contributive: misura e criteri.

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

(in milioni di lire)

	1 Stato				2 Altri		3 Tot. (*)	4 Sp. Funz.to Generale			5 Sp. Istituzionale			6 Contr. (tot. + ind.) + Entr. proprie	
	ord.	%	final.to	%		%			1/4	3/4		1/5	3/5		6/ (4+5)
94	1.600,0	99,8	-		3,0	0,2	1.603,0	838,8	1,91	1,91	411,5	3,89	3,89	1.921,4	1,54
95	1.600,0	99,1	15,0	0,9	-	-	1.615,0	870,5	1,84	1,86	550,0	2,91	2,94	1.952,4	1,37
96	1.504,8	98,6	10,0	0,7	10,0	0,7	1.524,8	868,7	1,73	1,76	540,3	2,79	2,82	1.874,9	1,33

(*) Al netto dei finanziamenti al Direttore di milioni 15 (1994), 15 (1995) e 14 (1996).

Oltre alla assoluta preponderanza della contribuzione statale - già sottolineata nel precedente paragrafo - emerge la sua notevole prevalenza sia sulla spesa di funzionamento generale (sino quasi a duplicarne l'importo) sia e soprattutto su quella istituzionale (sino quasi a triplicarne l'ammontare); di converso risalta l'esigua quota di apporti di diversa provenienza, che si azzerà nel 1995.

Dall'ultimo raffronto si desume altresì che la sommatoria delle contribuzioni dirette, di quelle indirette (corrispondenti agli oneri del personale di prestito non sostenuti dalla Scuola e riportati nel '96 nello stesso ammontare del '95, per la parzialità degli elementi forniti) e delle entrate proprie (comprendenti degli interessi) sopravanza gli importi congiunti della spesa di funzionamento generale ed istituzionale in un margine che, seppure decrescente, appare comunque cospicuo.

L'esame del quadro complessivo e degli aggregati posti a confronto conferma quindi l'inadeguatezza dello specifico sistema dei finanziamenti - segnalato in via generale nel precedente referto - che investe essenzialmente i criteri di assegnazione, basati su importi fissi e sganciati dall'indispensabile collegamento con i risultati raggiunti, le risorse effettivamente disponibili e la differente tipologia delle attività, indistintamente sovvenzionate.

Ne deriva la mancanza di una valida "politica" dei finanziamenti, che può favorire l'appiattimento dell'azione dell'Ente sulla dimensione degli apporti ricevuti, affievolendo l'impegno nella ricerca di maggiori risorse autoprodotte (come confermeranno le analisi di successiva esplicazione) e vanificando l'effetto incentivante nei confronti di quelle iniziative, che siano in grado di perseguire una più soddisfacente realizzazione delle finalità istituzionali, in maggiore coerenza con gli interessi propri dei soggetti finanziatori.

Appare pertanto indispensabile studiare un diverso sistema dei finanziamenti che tenda gradualmente a privilegiare - nell'ambito di predeterminate politiche di settore - gli interventi più qualificanti, mirando nel contempo a rafforzare i margini di autosufficienza dell'Ente.

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

Lo specifico ordinamento prevede, oltre alle contribuzioni del Ministero per i beni culturali, quelle di amministrazioni pubbliche, nonché liberalità di enti e privati.

Il seguente prospetto compendia l'insieme degli apporti contributivi diversi dal finanziamento statale, ripartiti per tipologia di soggetti erogatori.

(in milioni di lire)			
	1994	1995	1996
Enti pubblici:			
- CNR (*)	15,0	15,0	14,0
- CNR	3,0	-	-
Totale	18,0	15,0	14,0
Istituzioni private:			
- Amici della Scuola	-	-	10,0
Totale	-	-	10,0
Totale generale	18,0	15,0	24,0

(*) Finanziamenti per ricerche e studi commissionati al Direttore della Scuola.

In via preliminare va annotata l'assenza di finanziamenti da parte del Ministero dell'università, che appare scarsamente plausibile, sia per i collegamenti oggettivi con le attività dell'Ente, sia e soprattutto, per il ruolo rivestito di autorità covigilante e per la prevista rappresentanza istituzionale in seno al consiglio di amministrazione e nell'ambito del collegio di revisione.

Spetta comunque alla Scuola rafforzare le proprie capacità di studio e di proposta, dirette a ricercare spazi di inserimento nei programmi ministeriali di intervento, relativamente ai settori di comune ambito competenziale.

Elementi di contiguità - nei profili istituzionale ed operativo - rendono altresì scarsamente comprensibile la mancanza di apporti di istituzioni universitarie, mentre appare esigua la partecipazione finanziaria degli enti di ricerca, tenuto conto che la prevalenza dei fondi assegnati dal CNR riguardano incarichi affidati al Direttore della Scuola, a titolo personale e quindi senza impegno delle strutture organizzative della Scuola stessa.

La pur apprezzabile costituzione di un organismo parallelo di sostegno (Assoc. Amici della Scuola) si sostanzia in un apporto di dimensioni modeste, che se concorre alla crescita del totale delle risorse registrata nel 1996, non modifica il sopra esposto quadro dei finanziamenti, che permane sostanzialmente insufficiente, anche nel profilo del numero dei soggetti erogatori.

Vanno pertanto potenziate le iniziative dirette ad aumentare le occasioni di partecipazione da parte di organismi pubblici e privati operanti in settori affini - sia a livello nazionale che internazionale - anche attraverso la proposizione di interventi concertati in settori operativi comuni che siano capaci di positive ricadute nei confronti dei soggetti finanziatori.

In quest'ultima ottica non vanno trascurate specifiche iniziative rivolte alle istituzioni e fondazioni bancarie, che sono istituzionalmente obbligate a destinare una quota di risorse nei settori sociali e culturali.

9.6 - Le entrate da attività: costi e ricavi.

Gli elementi forniti dall'Ente permettono una valutazione di larga massima su costi e ricavi, che viene limitata a due significative linee di attività - per le quali è consentito un maggiore grado di attendibilità - rispettivamente raffrontando proventi e spese delle pubblicazioni ed analizzando, in modo più approfondito rispetto al precedente referto, gli oneri per i corsi di specializzazione e perfezionamento.

La seguente tabella espone gli oneri complessivi per le diverse pubblicazioni, i proventi spettanti in quota percentuale sulle vendite dell'Annuario della Scuola - effettuata a cura

dell'editore - e quelli provenienti dalla vendita di fotocopie e foto-planimetrie, nonché il valore simulato degli omaggi, computato al prezzo di copertina del 1996 (L. 350.000 x 220 copie).

(in milioni di lire)

	Spese pubb. ni varie	Quota percent. le su vendita pubbl. ni	Vendita copie e foto-planimetrie	Tot. Proventi	Indice copertura P/S	Valore ipotetico omaggi
94	53,9	8,5	12,2	20,7	0,38	77,0
95	35,3	11,0	19,0	30,0	0,85	77,0
96	90,1	5,8	9,6	15,4	0,17	77,0

I dati riportati consentono di osservare:

- l'ammontare modesto e tendenzialmente flettente dei proventi sulle vendite delle varie pubblicazioni e, all'opposto, quello crescente delle corrispondenti spese, che si riducono sensibilmente nel 1995 a causa dei ritardi connessi al mutamento dell'editore e del conseguente trasferimento di parte dello stanziamento al successivo esercizio;
- il parallelo trend riflessivo del totale dei proventi e la scarsa quota di copertura annuale media delle spese (0,47%);
- il livello comparativamente cospicuo degli omaggi.

In proposito, poiché il tendenziale rispetto del canone di economicità impone la riduzione della forbice tra spese e introiti e poiché lo specifico ordinamento prevede i proventi da pubblicazioni tra le fonti di entrata, non può non raccomandarsi, oltre alla, obbligatoria, puntuale verifica delle effettive vendite operate dall'editore - che viene richiamata alla particolare attenzione dell'Ente e dei revisori - lo studio di misure dirette sia al miglioramento della quota percentuale di spettanza, sia al contenimento degli oneri, segnatamente quanto all'entità delle copie destinate agli omaggi (220) ed agli scambi (100) e, più in generale, di quelli complessivi di produzione, per ottenere una riduzione del prezzo di copertina e favorire un aumento della domanda.

I seguenti prospetti compendiano la spesa capitaria annuale rispettivamente del corso di specializzazione (esteso ad un triennio) e di quello di perfezionamento (infrannuale), che è stata ottenuta computando, per le borse degli specializzandi, il numero massimo dei mesi previsto dallo specifico ordinamento e, quanto all'alloggio, simulando l'ammontare figurativo corrispondente al canone di locazione unitario effettivamente sostenuto per gli allievi non ospitati nelle strutture della Scuola.

	presenza annuale special.di	sviluppo corso triennale		borsa mensile	Spesa unitaria annuale					Totale spesa unitaria annuale	
		1° e 2° a.	3° a.		borsa		viaggi e soggiorni	compensi e missioni docenti	alloggio	1° e 2° a.	3° a.
94	10	9mesi	11mesi	650.000	5.850.000	7.150.000	1.723.000	5.479.000	4.500.000	17.552.000	18.852.000
95	9	"	"	650.000	5.850.000	7.150.000	2.914.000	6.920.000	4.500.000	20.184.000	21.484.000
96	12	"	"	700.000	6.300.000	7.700.000	2.334.000	4.134.000	4.500.000	17.268.000	18.668.000

	presenze perfez.di	durata corso prevista	borsa unitaria mensile	Spesa unitaria			Totale spesa unitaria
				borse concesse nell'anno	viaggi e soggiorni	alloggio	
94	2	9 mesi	950.000	6.157.000	572.000	4.500.000	11.229.000
95	1	"	950.000	6.323.000	586.000	4.500.000	11.409.000
96	1	"	1.000.000	8.489.000	307.000	4.500.000	13.296.000

I dati riportati consentono di osservare che:

- l'importo totale più elevato per gli specializzandi del 3° anno è imputabile essenzialmente al maggiore numero dei mesi di durata del corso in tale anno conclusivo (12 rispetto a 9 del biennio iniziale);
- le variazioni degli importi totali nel triennio sono principalmente connesse a quelle dei compensi e missioni ai docenti, che tuttavia costituiscono una variabile indipendente dal numero degli allievi, così come quelle per viaggi e soggiorni;
- cresce progressivamente l'importo totale per i perfezionandi, che peraltro dipende prevalentemente dalla durata della borsa concessa, a sua volta legata ai tempi di realizzazione dello specifico progetto di ricerca, assegnato a ciascun allievo.

Rimangono pertanto confermate le notazioni svolte nel precedente referto sulla necessità dello studio di differenti moduli organizzativi, anche attraverso la eventuale dislocazione in Roma della parte teorica dei corsi, allo scopo di contenere gli oneri di missione e soggiorno in Grecia - i quali segnano peraltro una apprezzabile riduzione nel 1996 - accrescere le presenze degli allievi e massimizzare conseguentemente l'attività dei docenti.

Altra non irrilevabile economia potrebbe conseguire - previe le indispensabili modifiche normative - dall'introduzione del requisito del reddito per la concessione delle borse, già adottato nella disciplina di altre scuole superiori e di corsisti a pagamento che consentirebbe tra l'altro, in caso di partecipazione al concorso e di accesso ai corsi in carenza di sussidi, di meglio misurare e valutare, attraverso i dati di afflusso, il grado di qualificazione e di apprezzamento del servizio reso, configurandosi come significativo sintomo di validità ordinamentale della istituzione.

Oltre all'obiettivo del contenimento dei costi, comune per tutti i settori dell'azione espletata dall'Ente, non va trascurato, nel versante dei proventi, quello - rilevato nel precedente paragrafo 9.3 - della massimizzazione delle opportunità di acquisizione di risorse proprie offerte soprattutto dalle iniziative di più frequente e costante realizzazione, quali esemplificativamente le mostre, sinora organizzate sostenendo in tutto o in parte i relativi oneri e senza alcun introito.

In proposito non possono non essere sottolineati: lo specifico ordinamento dell'Ente, che prevede tra le fonti di entrata gli "introiti derivanti da ogni altra attività della Scuola"; l'ormai consolidato orientamento legislativo, volto alla ricerca della graduale autosufficienza degli enti; la direttiva governativa rivolta a tutte le pubbliche amministrazioni, che richiama l'esigenza del recupero da parte dei beneficiari dei beni e dei servizi resi quanto meno di una parte dei costi sostenuti.

9.6.1 - La programmazione.

L'Ente delinea la programmazione finanziaria della propria azione con il bilancio di previsione decisionale, contenendola nell'ambito delle risorse annualmente disponibili, che vengono ripartite tra le unità omogenee di spesa e segnatamente nei maggiori aggregati del funzionamento e degli interventi istituzionali.

La progressiva contrazione della contribuzione ordinaria statale - costituente la fonte di entrata pressoché esclusiva - e l'anelasticità dei crescenti oneri di funzionamento generale hanno nel tempo conferito rilevanza residuale e peso decrescente allo stanziamento destinato alle finalità istituzionali, suddiviso essenzialmente nella didattica, nella ricerca e nelle pubblicazioni.

Il rilevato quadro di difficoltà non impedisce tuttavia una corretta programmazione, allo stato carente, che presuppone innanzitutto una approfondita analisi degli aspetti critici, nei profili organizzativi e gestionali - esemplificativamente individuabili nella consistenza e rigidità degli oneri di personale e dei corsi - per la ricerca di adeguate misure di rimedio.

D'altra parte scopo principale della programmazione è il più coordinato ed efficace impiego delle risorse disponibili, nel quadro di un procedimento che predetermina e definisce gli obiettivi - da rimodulare periodicamente, in esito alle necessarie verifiche degli effetti prodotti e dei risultati conseguiti - le priorità, i tempi, i modi, dando conto delle sottostanti motivazioni, che consentano di ricostruire l'iter logico seguito.

Ruolo essenziale della programmazione è infatti quello di attuare un disegno strategico volto ad assicurare la ottimizzazione delle risorse disponibili, in funzione delle finalità assegnate, nel rispetto degli equilibri economici e degli esiti delle ponderazioni delle diverse esigenze concorrenti.

Un adeguato esercizio della funzione programmatica può inoltre costituire strumento ottimale per meglio orientare l'azione istituzionale non solo sugli obiettivi concretamente raggiungibili, ma nel contempo, sugli interventi che siano capaci di attivare ed accrescere i meccanismi di acquisizione di risorse proprie - da privilegiare ed implementare - anche per conseguire gradualmente maggiori margini di autofinanziamento.

9.7 - I risultati finanziari e patrimoniali della gestione.

Il consuntivo per il 1996 espone i seguenti risultati riassuntivi, ai quali vengono aggiunti quelli del biennio anteriore, per ogni utile comparazione; le osservazioni riguarderanno essenzialmente elementi innovativi e scostamenti, pur nell'avvertenza che si perpetuano talune anomalie nella impostazione e rappresentazione contabile, già segnalate nel precedente referto.

(in milioni di lire)

	1994	1995	1996
Avanzo o disavanzo finanziario	183,6	251,8	-83,8
Patrimonio netto	5.102,1	5.576,0	5.916,9
Avanzo di amministrazione	93,9	345,6	262,2

Innanzitutto va nuovamente rilevata l'assenza del conto economico - non prevista, ma neanche vietata dallo specifico regolamento - la cui redazione potrebbe costituire utile stru-