

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 35/99

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 maggio 1999;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

viste le determinazioni n. 64 in data 31 ottobre 1995 e n. 21 del 16 aprile 1996, con le quali sono state sottoposte al controllo della Corte dei conti le seguenti Istituzioni culturali pubbliche, di livello nazionale:

Centro internazionale di studi di architettura "A. Palladio" (CISA);

Centro italiano di studi sull'alto Medioevo (CISAM);

Ente Casa Buonarroti (ECB);

Ente per le ville vesuviane (EVV);

Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC);

Istituto internazionale di studi giuridici (IISG);

Istituto nazionale di studi sul Rinascimento (INSR);

Istituto nazionale di studi verdiani (INSV);

Scuola archeologica italiana di Atene (SAIA);

visti i conti consuntivi degli Enti suddetti, relativi all'esercizio finanziario 1997, nonché le annesse relazioni degli Enti stessi trasmesse alla Corte in adempimento della citata determinazione n. 21/96;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Antonio Ferrara e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti per l'esercizio 1997 e sulle valutazioni delle misure adottate a seguito delle osservazioni formulate con il referto per l'esercizio 1996;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 3, quarto comma, della citata legge n. 20 del 1994, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 3, quarto comma, della legge n. 20 del 1994, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per l'esercizio 1997 — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — delle Istituzioni culturali pubbliche di livello nazionale, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti stessi e sulle valutazioni delle misure adottate a seguito delle osservazioni formulate con il referto per l'esercizio 1996.

L'ESTENSORE

Fto: Antonio Ferrara

IL PRESIDENTE F.F.

Fto: Raffaele Squitieri

Depositata in Segreteria il 3 giugno 1999.

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETARIA

DIRIGENTE SUPERIORE

(Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SU
PECULIARI ASPETTI DELLA GESTIONE FINANZIARIA DI NOVE
ISTITUZIONI CULTURALI PUBBLICHE, DI LIVELLO NAZIONALE,
PER L'ESERCIZIO 1997 E SULLE VALUTAZIONI DELLE MISURE
ADOPTATE A SEGUITO DELLE OSSERVAZIONI FORMULATE CON
IL REFERTO PER L'ESERCIZIO 1996

S O M M A R I O

Premessa	Pag.	15
----------------	------	----

Parte Prima

1 - Notazioni generali e comuni: ordinamento, contesto operativo e movimentazione finanziaria	»	19
2 - Andamenti comparativi delle risorse: provenienza e destinazione	»	25
3 - La gestione e la rappresentazione contabile	»	37
4 - I bilanci, la vigilanza e i controlli interni	»	38
5 - Il risultato della gestione finanziaria	»	40

Parte Seconda

6 - Note introduttive	»	44
7 - Centro internazionale di studi di architettura "A. Palladio" (CISA)	»	45
7.1 - Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	45
7.2 - Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'eser- cizio 1996	»	46

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

7.3 - L'attività	Pag.	47
7.4 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	51
8 - Centro italiano di studi sull'alto Medioevo (CISAM)	»	55
8.1 - Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	55
8.2 - Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	55
8.3 - L'attività	»	57
8.4 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	61
9 - Ente Casa Buonarroti (ECB)	»	66
9.1 - Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	66
9.2 - Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	68
9.3 - L'attività	»	70
9.4 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	74
10 - Ente per le ville vesuviane (EVV)	»	78
10.1 - Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	78
10.2 - Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	79
10.3 - L'attività	»	81
10.4 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	85
11 - Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC)	»	91
11.1 - Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	91
11.2 - Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	92
11.3 - L'attività	»	94
11.4 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	97
12 - Istituto internazionale di studi giuridici (IISG)	»	100
12.1 - Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	100
12.2 - Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	101
12.3 - L'attività	»	102
12.4 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	103
13 - Istituto nazionale di studi sul Rinascimento (INSR)	»	105
13.1 - Profili ordinamenti, strutturali e funzionali	»	105
13.2 - Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	106
13.3 - L'attività	»	108
13.4 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	110
14 - Istituto nazionale di studi verdiani (INSV)	»	114
14.1 - Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	114

14.2 - Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	Pag.	115
14.3 - L'attività	»	117
14.4 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	121
15 - Scuola archeologica italiana di Atene (SAIA)	»	126
15.1 - Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	126
15.2 - Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	128
15.3 - L'attività	»	131
15.4 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	136
16 - Conclusioni	»	142
Elaborazioni	»	149

Premessa

Sulle istituzioni considerate - operanti in settori notevolmente differenziati della cultura (dalla ricerca scientifica, alla promozione di scienze lettere ed arti, sino alla conservazione di beni artistici e monumentali) - la Corte ha reso un primo più ampio referto sugli esercizi 1994 e 1995¹, in attuazione del controllo istituito dall'art. 3.4 della legge n. 20/94, per fornire una visione organica e compiuta degli andamenti gestionali nel complessivo scenario di dislocazione, procedendo ove possibile a valutazioni comparative di costi tempi e modi dell'attività amministrativa espressamente richieste alla nuova funzione di controllo.

Ancora nel rispetto degli annuali programmi di Sezione e dei principi posti dalla sentenza n. 29/95 della Corte costituzionale, è seguito un secondo referto sull'esercizio 1996², più mirato su aspetti gestori ritenuti di maggiore significatività e criticità e volto principalmente a stimolare modifiche normative e processi autocorrettivi - nei profili organizzativi, dell'attività e degli stessi controlli interni - nonché ad ottenere un valore aggiunto dell'informazione al fine di valutare congruità e capacità di acquisizione e di impiego delle risorse e grado di soddisfazione dell'utenza e, nel contempo, di individuare le fasi logico-procedimentali dell'azione svolta, attraverso la identificazione di centri di costo e di responsabilità, la imputazione di risultati e di obiettivi, la conoscenza delle modalità di gestione dei mezzi disponibili.

Tale secondo referto è venuto infatti a collocarsi nell'ambito di un assetto normativo ormai definito nelle linee fondamentali dalle leggi n. 59, 94 e 127 e dal D.L.vo n. 279 del 1997 - così come interpretato anche dalla sentenza n. 470/97 della Corte costituzionale - teleologicamente rivolto a perseguire, in risposta alla generale esigenza di riqualificazione della finanza pubblica e nel rispetto dei diversi ruoli di amministrazione attiva e di controllo, la riduzione complessiva dei costi amministrativi, il potenziamento dei meccanismi di monitoraggio di costi, rendimenti e risultati, la ristrutturazione dei bilanci per funzioni-obiettivo, una più adeguata rappresentazione contabile, lo snellimento dell'attività amministrativa, recuperando efficienza e capacità decisionale e valorizzando momento programmatico e responsabilità.

Esso ha quindi privilegiato - in termini anche di maggiore produttività ed incisività del controllo ed in coerenza con la sua rafforzata finalità collaborativa, elevata a principio generale

¹ v. Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 48.

² v. Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 111.

dalla richiamata legge n. 59/97 - analisi e valutazioni, innanzitutto, sul comportamento seguito in esito alle osservazioni formulate e, più specificatamente, sulla acquisizione di talune risorse, soprattutto di quelle autoprodotte, che assumono rilievo essenziale per l'equilibrio di bilancio, evidenziando altresì aspetti salienti ed innovativi della gestione finanziaria economica e patrimoniale relativa al 1996.

L'attuale quadro normativo - ancora da completare nelle deleghe sul riordino di ministeri vigilanti ed enti e sul potenziamento dei sistemi di monitoraggio e da aggiornare nella disciplina contabile degli enti pubblici non economici, ormai superata - è stato arricchito dal D.L.vo n. 80/98, che ha previsto la riorganizzazione degli uffici secondo criteri di ampia flessibilità e di funzionalità orientata ai compiti e programmi di attività nel perseguimento di obiettivi di efficienza efficacia ed economicità (art. 2), statuendone una periodica verifica a cura degli organismi di controllo interno anche per l'adozione di correttivi, nonché di misure nei confronti dei responsabili della gestione (art. 4).

Una sua rilettura delinea una riforma dell'amministrazione e dei controlli sulla gestione che punta alla funzionalità complessiva ed alla qualità dei risultati mediante l'attivazione di un circuito virtuoso dialettico e non paralizzante - tra organismi di amministrazione attiva, organi di verifica interna ed esterna e organi di rappresentanza della collettività - nel quale è affidata alla Corte, in posizione di organo al servizio dello Stato-comunità e garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, la missione di valutare e di riferire, oltre che in base al canone della legalità, in base ai parametri di efficienza efficacia ed economicità, i quali hanno acquisito progressivamente piena giuridicizzazione a partire dagli anni '60 (L. 249/1968) e poi negli anni '80 (L. 93/83) e '90 (LL. 142 e 241 del 1990, 421 del 1992 e D.L.vo 29 del 1993), in esplicazione sempre più consapevole del principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione.

Dalle risultanze del controllo eseguito sulle gestioni dal 1994 al 1996, compendiate nei menzionati referti, è peraltro emerso che - a fronte della tratteggiata cospicua e sistematica produzione normativa volta alla riorganizzazione della pubblica amministrazione, alla riforma della contabilità pubblica ed alla semplificazione dell'azione amministrativa nell'ottica del recupero di una cultura del risultato - deve registrarsi uno scollamento notevole tra disegno normativo e realtà effettuale degli enti sottoposti ad esame.

Ed invero, le analisi generali e di spaccato hanno denunciato, tra l'altro, moduli organizzatori inadeguati, carenza di programmazione, la sostanziale assenza di una contabilità eco-