

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 13/2003.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 1° aprile 2003;

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;

visto il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419;

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 2001, nonché le annesse relazioni degli Enti stessi trasmesse alla Corte in adempimento della citata determinazione n. 21 del 1996;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere dottor Benito Caruso 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 2001, e sulle valutazioni delle misure adottate a seguito delle osservazioni formulate con il referto per gli esercizi 1998-2000;

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 2001, 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 gli esercizi 1998-2000.

ESTENSORE

Benito Caruso

PRESIDENTE

Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 16 aprile 2003.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ISTITUTI CULTURALI
PER L'ESERCIZIO 2001

S O M M A R I O

<i>Introduzione</i>	<i>Pag.</i>	13
---------------------------	-------------	----

PARTE I

1. Principi programmatici di riforma degli enti pubblici nazionali	»	15
2. Criteri normativi di riforma ed applicazione dei principi sulla riforma degli enti	»	17
3. Il procedimento di privatizzazione degli enti	»	21
4. La verifica sull'applicazione delle norme sulla gestione	»	23
5. L'ordinamento del personale	»	25
6. Osservazioni generali sui profili economico-finanziari della gestione	»	30
7. Analisi comparata delle risorse interne ed esterne .	»	34
8. Considerazioni critiche sull'adozione dei nuovi parametri gestionali	»	42
9. Analisi dell'impiego delle risorse	»	43
10. Costo del personale	»	50
11. Osservazioni conclusive sui risultati contabili della gestione	»	51

PARTE II

1. CISA (Centro internazionale di studi « A. Palladio ») .	»	57
2. CISAM (Centro italiano di studi sull'Alto Medioevo) .	»	69
3. ECB (Ente Casa Buonarroti)	»	79
4. EVV (Ente Ville Vesuviane)	»	90

5. IDAIC (Istituto di diritto agrario comparato)	<i>Pag.</i> 103
6. IISG (Istituto internazionale di studi giuridici)	» 114
7. INSR (Istituto nazionale di studi sul Rinascimento) .	» 121
8. INSV (Istituto nazionale di studi verdiani)	» 130
9. SAIA (Scuola archeologica italiana di Atene)	» 140

Introduzione

L'esame dell'insieme della gestione degli Istituti culturali per i quali si riferisce sul controllo eseguito sulla gestione dell'esercizio 2001, comparata anche per i risultati di bilancio e i dati analitici più significativi della contabilità economica, patrimoniale e finanziaria, è stato tradizionalmente condotto in maniera unitaria per l'affinità di materia, che collega l'attività istituzionale degli istituti considerati, che svolgono la loro attività culturale, di ricerca e di divulgazione scientifica in settori particolari della vita culturale non solo italiana ma anche con riferimento ad alcuni profili sovranazionali¹.

L'analisi comprende una parte generale, che esamina i problemi ordinamentali e gestionali in maniera unitaria, anche sotto l'aspetto dell'impegno finanziario complessivo, con particolare attenzione ai finanziamenti dello Stato e di altri enti pubblici; ed una parte speciale, nella quale vengono esaminati distintamente la gestione e i dati finanziari dei singoli enti considerati.

Argomento centrale della relazione è quello relativo all'applicazione delle leggi di riforma della pubblica amministrazione, segnatamente per quanto attiene al riordinamento degli enti pubblici non economici nazionali.

Il presente referto segue quello già reso al Parlamento sulla gestione degli esercizi 1998-2000 in attuazione del controllo istituito dall'art. 3, 4° comma, della legge 14/1/1994, n. 20².

I settori interessati dalle attività svolte dagli enti culturali considerati impegnano risorse umane e finanziarie limitate in rapporto all'impegno finanziario complessivo dello Stato per l'istruzione e la cultura³.

¹ Gli enti curano interessi culturali diversi: artistici, storici, architettonici, di studi giuridici internazionali ed agrari, della storia musicale ed archeologica; rappresentano, pertanto, una gamma piuttosto ampia di approfondimento di interessi culturali sia pure settoriali.

² Trasmesso alla Presidenza della Camera dei deputati in data 1° marzo 2002 e pubblicato in Atti parlamentari, XIV legislatura, Doc. XV n. 60.

³ Gli impegni totali della funzione obiettivo n. 8 (4° livello) per attività ricreative, culturali e religiose del bilancio riclassificato nella relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2001, ammontano a lire 4.966 milioni; gli impegni per i soli beni culturali statali ammontano, secondo lo stesso bilancio per funzione obiettivo, a lire 2.247 milioni per l'esercizio 2001.

Essi costituiscono, comunque, un campione di indagine significativo per l'analisi dell'impiego delle risorse pubbliche e per l'approfondimento dell'attuazione della riforma del settore.

Parte I

1. Principi programmatici di riforma degli enti pubblici nazionali

I principi generali di riforma degli enti pubblici non economici nazionali, quali si desumono sia dalle norme ordinamentali, che riguardano il settore, sia dalle norme generali programmatiche che attengono alla determinazione della politica economico-finanziaria del Governo, prevedono un insieme coordinato di direttive e di principi, che definisce i criteri generali e le condizioni particolari di attuazione della riforma stessa.

I vincoli di bilancio e le conseguenti direttive di contenimento della spesa pubblica, quali previsti dal Documento di programmazione economico-finanziaria e dalla legge finanziaria annuale, pongono dei limiti prioritari per quanto concerne l'aspetto economico della impostazione della gestione degli enti di cui trattasi, costituendo un parametro oggettivo di riferimento, che condiziona l'azione e l'indirizzo di attuazione della riforma programmata.

D'altra parte, l'attuazione concreta della riforma stessa, sia sotto il profilo ordinamentale, con l'adozione delle prescrizioni normative generali e di quelle particolari da parte degli enti, sia con l'effettivo perseguimento degli obiettivi programmatici nella gestione economico-finanziaria degli enti, deve contribuire al raggiungimento di una maggiore efficienza, efficacia ed economicità della gestione stessa, che si traduce, a parità di impiego di risorse, in più soddisfacenti risultati di outcome e di output e, in sostanza, in un incremento di una quota del prodotto interno lordo.

La riforma ordinamentale del settore, avviata con le disposizioni innovative del D.lgs. n. 29 del 1993, e delle successive norme di modifica ed integrazione, ha segnato un punto di definizione, per quanto riguarda il settore degli enti considerati, con la conclusione dei lavori della Commissione di esperti per la riforma dei bilanci degli enti pubblici⁴.

⁴ La sintesi dei lavori effettuati dalla Commissione nominata con il Decreto ministeriale del 21/10/2000 è stata pubblicata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - nel settembre 2001; essa contiene i principi di bilancio per gli Enti contemplati dal D.lgs. n. 419 del 1999 nonché i criteri per la revisione della gestione degli enti pubblici istituzionali. A tale documento si rinvia anche per quanto riguarda la determinazione delle tipologie di enti, cui si applicano le disposizioni dell'art. 1, comma 3, della legge n. 208 del 1999 e di quelli che sono invece soggetti alle disposizioni previste dall'art. 13 del D.lgs. n. 419 del 1999, a seguito della revisione statutaria ivi prevista.

Con l'emanazione di tale documento di analisi e di studio, può considerarsi assolto il compito assegnato dal legislatore per il completamento della riforma della contabilità degli enti pubblici istituzionali. Sostanziale è, poi, l'obiettivo perseguito per gli stessi enti pubblici ai sensi dell'art. 2 del D.lgs. 29/10/1999, n. 419, che ne prevede la privatizzazione, trasformazione o fusione, secondo i criteri enunciati nella stessa norma. Anche la procedura di riforma prevista da tali disposizioni appare avviata verso il suo completamento, con l'avvenuta emanazione dei decreti di privatizzazione, che riguardano quasi tutti gli enti, sulla cui gestione si riferisce con la presente relazione (gli enti sono quelli indicati nella tab. A allegata al citato D.lgs. 419/1999).

Per quanto attiene alla riforma, che prevede la privatizzazione degli enti, che attualmente rivestono personalità giuridica pubblica, essa appare sostanzialmente orientata dai criteri economico-finanziari di "OUTSOURCING", con il conferimento agli stessi enti di una posizione giuridica non più strumentale nei confronti dello Stato, ma intesa a perseguire in modo autonomo, con criteri di autosufficienza finanziaria, gli interessi specifici settoriali che le norme di autoregolamentazione assegnano a ciascun ente.

Nel quadro della riforma di cui trattasi, quale prevista per gli enti soggetti a privatizzazione dall'art. 3 del citato D.lgs. n. 419/1999, non è escluso che gli enti stessi possano usufruire di contributi da parte dello Stato, nei limiti, peraltro, di apposite convenzioni o concessioni da parte delle autorità competenti per lo svolgimento di compiti e funzioni pubbliche ad essi attribuiti dalla normativa in vigore.

Su tali profili ordinamentali e sugli aspetti normativi generali della riforma si riferisce nel paragrafo successivo.