

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 62/2004.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 23 luglio 2004;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 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 comparto (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 2002, nonché le annesse relazioni degli Enti stessi trasmessi alla Corte in adempimento della citata determinazione n. 21/96;

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 2002, e sulle valutazioni delle misure adottate a seguito delle osservazioni formulate con il referto per l'esercizio 2001;

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 2002, 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 2001.

ESTENSORE

Benito Caruso

PRESIDENTE

Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 28 luglio 2004.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Dr. Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ISTITUTI CULTURALI PER
L'ESERCIZIO 2002

S O M M A R I O

Introduzione	Pag.	13
--------------------	------	----

PARTE I.

1. Principi programmatici di riforma degli enti pubblici nazionali	Pag.	14
2. Criteri normativi di riforma ed applicazione dei principi sulla riforma degli enti	»	16
3. Il procedimento di privatizzazione degli enti	»	20
4. La verifica sull'applicazione delle norme sulla gestione	»	21
5. L'ordinamento del personale	»	23
6. Osservazioni generali sui profili economico-finanziari della gestione	»	28
7. Analisi comparata delle risorse interne ed esterne .	»	32
8. Considerazioni critiche sull'adozione dei nuovi parametri gestionali	»	40
9. Analisi dell'impiego delle risorse	»	41
10. Costo del personale	»	47
11. Osservazioni conclusive sui risultati contabili della gestione	»	48

PARTE II.

1. CISA (Centro internazionale di studi « A. Palladio » .	Pag.	53
2. CISAM (Centro italiano di studi sull'Alto Medioevo) .	»	64
3. ECB (Ente Casa Buonarroti)	»	75
4. EVV (Ente Ville Vesuviane)	»	88
5. IDAIC (Istituto di diritto agrario comparato)	»	101
6. IISG (Istituto internazionale di studi giuridici)	»	112
7. INSR (Istituto nazionale di studi sul Rinascimento) .	»	119
8. INSV (Istituto nazionale di studi verdiani)	»	128
9. SAIA (Scuola archeologica italiana di Atene)	»	137

Introduzione

L'esame dell'insieme della gestione degli Istituti culturali per i quali si riferisce sul controllo eseguito sulla gestione dell'esercizio 2002, 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 rilevante 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 ed al procedimento di privatizzazione.

Il presente referto segue quello già reso al Parlamento sulla gestione sull'esercizio 2001 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.

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

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 17 aprile 2003 e pubblicato in Atti parlamentari, XIV legislatura, Doc. XV, n. 148.

³ Gli stanziamenti di competenza della funzione obiettivo n. 8 (2° 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 2002, ammontano a euro 8.813 milioni; gli stanziamenti per i soli beni culturali statali ammontano, secondo lo stesso bilancio, a euro 2.357 milioni.

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 sia dalle norme generali programmatiche, che attengono alla determinazione della politica economico-finanziaria del Governo, contemplanò un insieme coordinato di direttive e di principi, che definisce i criteri generali 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, dalle apposite direttive e dalla legge finanziaria annuale, pongono dei limiti rigorosi per quanto concerne l'aspetto economico della gestione degli enti di cui trattasi, costituendo un parametro oggettivo di riferimento, che condiziona l'attuazione della riforma programmata⁴.

D'altra parte, la realizzazione della riforma stessa, sia sotto il profilo ordinamentale, con l'adozione delle prescrizioni normative generali e di quelle particolari da parte degli enti, sia per il perseguimento degli obiettivi programmatici nella gestione economico-finanziaria degli enti stessi, deve tendere 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 nazionale 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 pubblici e con la successiva emanazione del DPR 27.2.2003, n. 97, contenente il regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici non economici.

⁴ Per quanto riguarda le economie di spesa si richiama la Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 42 del 22.11.2001 nonché le Direttive del Presidente del Consiglio (DPCM 29.11.2002) e del Ministro dell'Economia e delle Finanze (DM 29.11.2002) che si riferiscono alla riduzione delle spese per i consumi intermedi per l'esercizio 2002.

Con tali prescrizioni normative può considerarsi assolto il compito assegnato dal legislatore per il completamento della riforma della contabilità degli enti pubblici istituzionali. Centrale 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 nello stesso provvedimento. 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)⁵.

Per quanto attiene alla riforma, che prevede la privatizzazione degli enti, che 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.

⁵ Il termine finale per la conclusione dei procedimenti di privatizzazione è stato prorogato con l'art. 7 del D.L. 24.6.2003, N. 147, convertito con L. 1.8.2003, n. 200 e successivamente con l'art. 17 del D.L. 24.12.2003, n. 355, convertito con L. 27.2.2004, n. 47.

2. Criteri normativi di riforma ed applicazione dei principi sulla riforma degli enti

La riforma degli enti pubblici istituzionali ha preso l'avvio con le norme generali che riguardano le pubbliche amministrazioni, con le disposizioni innovative del D.Lgs. n. 29 del 1993 e le successive modifiche ed integrazioni, che costituiscono un complesso sistema normativo, integrato con l'entrata in vigore delle disposizioni più recenti⁶.

Lo scopo essenziale della riforma è quello della modernizzazione del sistema di gestione delle pubbliche amministrazioni, nel quadro del più complessivo ordinamento federalistico, che prevede anche il decentramento delle funzioni a livello delle regioni e delle autonomie locali.

I criteri di riforma costituiscono un progetto di rinnovamento delle strutture e degli strumenti operativi delle amministrazioni interessate, ispirato fondamentalmente all'adozione di criteri di gestione aziendalistica, nei limiti di compatibilità con i profili pubblicistici degli interessi generali dello Stato. Essi concernono la privatizzazione del rapporto con il personale dipendente, la riforma del personale dirigente, la razionalizzazione delle strutture e dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali (con la riduzione dei costi, rilevati anche attraverso la contabilità analitica ed economica), la separazione delle funzioni di direzione politica strategica e di gestione amministrativa, l'adozione di un sistema di controllo interno, integrato dal controllo esterno sulla gestione, basato anche su un complesso di indicatori e di valutazione dei risultati sulla base di criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Presupposto finanziario complementare, in aderenza ai vincoli imposti dal Trattato CE e dalla politica economica-finanziaria conseguente, è la riduzione degli oneri di spesa, che gravano sui bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Tali criteri generali di riforma sono applicabili anche per il riordinamento amministrativo degli enti pubblici non economici, per i quali si pone, peraltro, un

⁶ Tra queste si ricordano la legge 15/3/1997, n.59 e successive modifiche; la legge 15/5/1997, n.127; il D.Lgs 30/7/1999, n. 286; la legge 25/6/1999, n. 208; il D.Lgs. 29/10/1999, n. 419; il D.Lgs. 30/3/2001, n. 165; le varie leggi finanziarie succedutesi nel tempo fino alla legge finanziaria 2003, n. 289 del 27/12/2002, che all'art. 34 reca disposizioni per il riordinamento degli enti pubblici non economici e la individuazione degli enti non indispensabili da sopprimere, modificando le disposizioni di cui all'art. 28 della legge 28.12.2001, n. 448 (finanziarie 2002; v. infra).