

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 20/97.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 16 maggio 1997;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti 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. 4 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 agli esercizi finanziari 1994 e 1995, 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 dott. 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 gli esercizi 1994 e 1995;

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 gli esercizi 1994 e 1995, 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.

L'ESTENSORE
F.to: Ferrara

IL PRESIDENTE F.F.
F.to: Ricci

Depositata in Segreteria il 26 maggio 1997.

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETARIA
DIRIGENTE SUPERIORE
(Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DI NOVE ISTITUZIONI CULTURALI PUB-
BLICHE DI LIVELLO NAZIONALE PER GLI ESERCIZI 1994 E 1995

SOMMARIO

Premessa	Pag.	13
----------------	------	----

PARTE PRIMA

1. — Notazioni generali: ordinamento, contesto operativo e movimenta- zione finanziaria	»	17
2. — Gli organi e la strutturazione organizzativa	»	29
3. — Le risorse: provenienza e destinazione	»	34
4. — La gestione finanziaria e la rappresentazione contabile	»	55
5. — I bilanci, la vigilanza ministeriale ed i controlli interni	»	56
6. — Il risultato della gestione finanziaria	»	59

PARTE SECONDA

7. — Note introduttive	»	67
8. — Centro internazionale di studi di architettura « A. Palladio » (CISA)	»	68
9. — Centro italiano di studi sull'Alto Medioevo (CISAM)	»	81
10. — Ente Casa Buonarroti (ECB)	»	99
11. — Ente per le ville vesuviane (EVV)	»	112
12. — Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC) ...	»	128

13. — Istituto internazionale di studi giuridici (IISG)	Pag.	141
14. — Istituto nazionale di studi sul Rinascimento (INSR)	»	150
15. — Istituto nazionale di studi verdiani (INSV)	»	163
16. — Scuola archeologica italiana di Atene (SAIA)	»	176
Conclusioni	»	194
Elaborazioni	»	199
Allegati	»	289

Premessa.

La presente relazione dà avvio - per lo specifico settore - alla funzione referente, svolta dalla Sezione, in attuazione del controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, introdotto dall'art. 3.4. della legge n. 20/94.

Antecedente preliminare si pone l'acclusa deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 2/95 che, per l'identificazione delle amministrazioni, ha fatto ricorso alle indicazioni contenute nell'art. 1.2 del decreto legislativo n. 29/93 e, nel ripartire le competenze interne, ha stabilito che spetta a questa Sezione il controllo sugli enti pubblici non economici nazionali, unitamente alla regolazione di modalità, tempi e forme di esercizio.

Con le allegate determinazioni n. 14/94 e n. 35/95 - la seconda delle quali si richiama, più volte, alla sentenza della Corte costituzionale n. 29/95 - la Sezione ha definito moduli e contenuti delle nuove attribuzioni che trovano titolo giuridico, non più esclusivamente nella contribuzione statale, ma nella qualità pubblica degli enti e stretta connessione con i principi del buon andamento, della responsabilizzazione, dell'equilibrio di bilancio e del coordinamento finanziario del settore pubblico allargato.

Per effetto dei compiti aggiuntivi, il referente collegio ha assunto la denominazione di "Sezione del controllo sugli enti", in ragione appunto dell'avvenuta estensione delle competenze pregresse - che vengono mantenute sugli organismi sovvenzionati pubblici e privati - a tutti gli altri enti rivestenti natura pubblica e livello nazionale.

Caratteristica peculiare della nuova funzione è infatti la sua portata generale, allargata a tutti gli enti pubblici nazionali ricompresi nel precitato art. 1.2 del decreto legislativo n. 29/93; da tale connotazione la menzionata sentenza n. 29 della Corte costituzionale ha inferito la possibile esplicazione operativa di verifiche "a campione", su materie, settori e gestioni, ritenuti cruciali.

Oggetto del controllo è comunque la condotta dell'amministrazione, nel suo concreto e complessivo svolgimento, nei profili della gestione del bilancio e del patrimonio e dell'azione posta in essere per il perseguimento delle finalità istituzionali; i singoli atti e comportamenti vengono quindi in emersione, senza interferenze sulla loro efficacia, se rivestono significativa incidenza sull'andamento globale.

Parametro fondante del controllo si rinviene, oltre che nei canoni di legittimità e regolarità, in quello della rispondenza dei risultati agli obiettivi predeterminati, che viene accertato mediante analisi - effettuate, in via comparativa, per gli aspetti assimilabili - di procedure, risorse impiegate, costi, speditezza di esecuzione, efficienza organizzativa.

Nel disegno legislativo, rilevante è il ruolo di supporto, per la Corte e le stesse amministrazioni, degli altri controlli - comprensivi di servizi di controllo interno, nuclei di

valutazione, collegi di revisione e organi ministeriali di vigilanza - sul cui funzionamento è richiesto infatti specifico vaglio della Corte stessa.

Principale scopo ed esito del controllo è l'innescare di processi decisionali di autocorrezione, nei profili ordinamentali, organizzativi e gestionali, cui va riconnesso l'adempimento - imposto alle amministrazioni dal sesto comma dell'art. 3 della legge n. 20/94 - di comunicare alla Corte le misure conseguenzialmente adottate.

Contestualmente alla definizione di contenuti e parametri del controllo, la Sezione ha inoltre provveduto, con la ripetuta determinazione 35/95, ad effettuare una sommaria ricognizione degli enti pubblici non economici nazionali, traendo elementi dall'elencazione acclusa al conto annuale sul costo del lavoro delle pubbliche amministrazioni, che la Ragioneria generale dello Stato redige, e trasmette alla Corte, per disposto dell'art. 65 del decreto legislativo n. 29/93.

Sono stati così evidenziati tre raggruppamenti di enti da scrutinare: ordini e collegi professionali, stazioni sperimentali dell'industria ed istituzioni della cultura.

In esito ad apposita istruttoria, la Sezione ha poi preso in esame il separato raggruppamento degli enti culturali, delimitandone il controllo ad un primo nucleo di sicura natura pubblica, con le allegate determinazioni n. 64/95 e n. 21/96, alle quali si rinvia per le motivazioni della scelta.

Quanto ai criteri di riferimento del controllo - predeterminati nel programma annuale di Sezione e puntualizzati nelle richieste istruttorie comunicate alle singole istituzioni - si è privilegiato, in primo approccio, uno spettro ampio e dettagliato, allo scopo di fornire al Parlamento una visione panoramica e compiuta degli andamenti gestori di tutti gli enti al momento rientranti nella rinnovellata funzione di referto.

L'attività di controllo-referto copre, in via di massima, l'arco di tempo ricomprensente il 1994, quale anno di avvio della nuova funzione, nonché il 1995 ed analizza i bilanci dei corrispondenti esercizi, ove ritenuto necessario, in raffronto con quelli relativi al 1993; non viene tuttavia trascurato il periodo successivo, sino a data corrente, per eventi ed aspetti meritevoli di approfondimento e segnalazione, né quello precedente, per limitate indagini retrospettive, utili alla migliore analisi e comprensione di peculiari andamenti gestionali.

Sul piano metodologico la relazione è suddivisa in due parti.

La prima è dedicata alle notazioni sulle problematiche generali e comuni a più enti e si sofferma sulle tematiche di fondo concernenti l'aspetto ordinamentale, la strutturazione organizzativa e lo svolgimento dell'attività istituzionale, operando ogni possibile comparazione volta ad evidenziare risultati, scostamenti, differenziate incidenze di entrate e di spese ed ogni altro elemento che, in un ponderato raffronto, favorisca l'analisi sul concreto impiego delle risorse, ai fini della complessiva valutazione gestoria.

La seconda tratta separatamente le singole istituzioni, negli aspetti a ciascuna peculiari, segnalando in particolare gli andamenti più significativi, ai fini delle necessarie valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità, pur tenendo opportunamente conto, negli approfondimenti analitici, delle diverse dimensioni strutturali e finanziarie.

A supporto dei giudizi formulati, è proseguita la programmata applicazione sperimentale di appositi indicatori di attività e risultato e di indici di bilancio - significativi di elementi sintomatici di andamenti gestori - che sono stati ottenuti attraverso rapporti di dati, aggregati e disaggregati, reperiti da fonti anche diverse dai bilanci; le relative tavole trovano allocazione in apposito allegato.

L'efficacia dell'attività di controllo-referto rimane comunque condizionata dall'attuazione di un ampio e approfondito processo di revisione, che si appalesa indifferibile, dell'assetto strutturale, amministrativo e contabile delle istituzioni prese in esame, le cui carenze hanno determinato l'acquisizione di elementi notiziali e documentali non sempre completi ed attendibili.