

PARTE PRIMA

1. Notazioni generali: ordinamento, contesto operativo e movimentazione finanziaria.

1.1. La legislazione in materia di istituzioni culturali è contenuta in una vasta gamma di testi normativi - di antica o più recente emanazione, di diverso livello e spessore - che si caratterizza soprattutto per la estrema frammentazione.

La disciplina precostituzionale, di ambito settoriale, dettata per le accademie (RR.DD.LL. 21 settembre 1933 n. 1333 e 26 settembre 1935 n. 1803) e per le deputazioni di storia patria (R.D. 20 giugno 1935 n. 1176) - peraltro introdotta principalmente per assicurare una marcata ingerenza delle autorità governative dell'epoca - è stata infatti abrogata, rispettivamente nel 1944 (D.Lgt. n. 381 del 9 novembre) e nel 1947 (D.L.C.p.S. n. 245 del 24 gennaio).

Uno stampo parimenti episodico connota tuttavia anche la normativa susseguente che, nel costituire o riordinare la singola figura soggettiva, appare essenzialmente ispirata alla difficile ricerca del giusto equilibrio tra l'intervento dei pubblici poteri ed il rispetto dell'autonomia che la Costituzione ha garantito alle istituzioni di alta cultura ed alle accademie (art. 36.6).

Un tentativo di sommaria regolamentazione unificante può rinvenirsi nel decreto legislativo 27 marzo 1948 n. 472, circoscritto però alla previsione del finanziamento statale in favore di talune istituzioni, appositamente tabellate.

La legge 20 marzo 1975 n. 70, recante una generale riforma degli enti del parastato, prende in considerazione gli organismi all'esame, ma principalmente per escluderli in principio dal proprio campo di applicazione - con espresso riferimento agli istituti ed alle accademie di cui al precitato decreto legislativo n. 472 - facendo salvezza solo per un limitato gruppo, ricompreso e tabellato nella categoria degli enti culturali e di promozione artistica (Accademia dei Lincei, Museo Leonardo da Vinci, ecc.).

Un primo tentativo di maggiore sistematicità può rilevarsi nella legge 2 aprile 1980 n. 123, che - in prosecuzione e sviluppo della normativa di cui al ripetuto D.Lvo n. 472 - stabilisce requisiti di ammissibilità e procedure flessibili per le contribuzioni poste a carico del Ministero per i beni culturali, divenuto centro di imputazione di generali competenze di vigilanza sugli organismi del settore, per effetto del D.L. 14 dicembre 1974 n. 657, che lo ha istituito.

Essa si delimita però al solo profilo del finanziamento ed esclusivamente alle istituzioni - pubbliche e private - facenti capo al precitato Dicastero, evidenziando altresì, una esasperata parcellizzazione delle notevoli risorse statali impegnate.

Sono infatti previste dalla precitata legge n. 123 sia erogazioni straordinarie, per singole iniziative, sia ordinarie annuali, e tanto per gli enti non inclusi quanto per quelli

inscritti in apposita tabella di validità triennale; l'entità dei soli enti tabellati assommava a 190 unità - in base al più recente decreto approvativo, per il periodo dal 1993 al 1995 - con importi oscillanti da 40 a 420 milioni, per un ammontare complessivo di 22 miliardi.

Dal riepilogato contesto normativo non è dato quindi enucleare chiare linee di politica legislativa, poiché se nella cura dell'interesse generale alla promozione e sviluppo dell'arte e della scienza appare privilegiato il modulo dell'intervento statale attraverso il finanziamento - con un diversificato grado di ingerenza nell'assetto ordinativo, di norma funzionale al correlativo controllo - si riscontrano nel contempo casi di assunzione di compiti operativi, attraverso la originaria o susseguente attribuzione di personalità giuridica pubblica, pur occasionata spesso da contingenti ragioni storiche o dall'intento di conferire prestigio alla istituzione.

In proposito ritiene la Corte di sottoporre al Parlamento due considerazioni di fondo, quali spunti di riflessione nella ricerca di misure dirette ad accrescere l'efficienza e l'efficacia dell'intervento pubblico, rese stringenti dalle decrescenti disponibilità di bilancio e dalla raggiunta consapevolezza di dare effettività all'immanente principio, proclamato nell'art. 97 della Costituzione, del più proficuo impiego delle risorse e dell'integrale e soddisfacente realizzazione delle sottostanti istanze di cittadini, alle quali è preordinato l'intervento stesso.

Tali considerazioni vengono rassegnate al Parlamento e segnalate alla particolare attenzione delle competenti autorità governative anche ai fini dell'attuazione della legge di delega 15 marzo 1997 n. 59 in materia di "conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa".

Una prima, origina dalla constatazione del perdurante assetto frazionato delle competenze governative, reso ostensivo dalla compresenza di numerose ulteriori attribuzioni legislative autonome di vigilanza, accanto a quella istituzionalmente intestata, in via generale, al Dicastero per i beni culturali.

Ne costituisce emblematico esempio la legge 28 dicembre 1982 n. 948, che sostanzialmente riproduce, per gli enti internazionalisti sottoposti alla vigilanza del Ministero affari esteri ed annoverati fra gli organismi operanti nel campo culturale, i moduli di finanziamento e di controllo contenuti nella menzionata legge n. 123 del 1980, intensificando i controlli, in coerenza con la natura spesso marcatamente strumentale delle figure soggettive sussidiate.

Emerge quindi l'esigenza che, per l'attuazione della politica legislativa di promozione della cultura, sia individuato un centro di responsabilità governativa unico, quantomeno per i poteri di coordinamento e di controllo dei diversi interventi ministeriali, che assicuri il più razionale e proficuo impiego delle risorse, evitando sprechi e duplicazioni.

Né appare sul punto risolutiva la recente legge 17 ottobre 1996 n. 534, che se ha il pregio di recare molteplici ritocchi migliorativi (da verificare comunque sul piano applicativo) alla ripetuta legge n. 123/1980 - ampliando i requisiti di ammissibilità, collegando le contribuzioni alla programmazione su base triennale, privilegiando le istituzioni storiche, aumentando il controllo ministeriale e quello ispettivo del Parlamento - si appalesa carente per la inesistenza di elementi innovativi sui raccordi tra i Ministeri interessati.

E ciò in un momento in cui siffatto profilo assume maggiore pregnanza in esito agli ulteriori finanziamenti di recente attivati da altri Dicasteri, come quelli della Presidenza del Consiglio, che ha destinato ad alcuni enti culturali una quota delle ritenute obbligatorie dell'otto per mille sulle dichiarazioni IRPEF.

Per tali interventi infatti non solo non è stabilita alcuna forma di coordinamento, ma è fatta espressa salvezza tanto dalla legge n. 123/1980 quanto dalla legge n. 948/1982 e così pure dall'ultima legge n. 534/1996, che anzi la ribadisce e la precisa, per i casi di contribuzioni assegnate per compiti ed attività rientranti nelle specifiche attribuzioni della Presidenza del Consiglio o di Ministri diversi da quello per i beni culturali (art. 6.2).

Nell'attesa di un'auspicabile soluzione legislativa, può rivelarsi utile la sperimentazione dei più recenti strumenti organizzatori di coordinamento, quali le conferenze di servizi e gli accordi di programma, che sono ormai da tempo acquisiti nell'ordinamento e hanno avuto concreta realizzazione.

Una seconda considerazione è generata dall'analisi delle numerosissime figure soggettive che compongono l'eterogeneo universo delle istituzioni culturali e degli specifici ordinamenti, segnatamente nel profilo della differenziata natura giuridica dei singoli organismi, che spazia dalle associazioni e fondazioni non riconosciute, a quelle di esse dotate di personalità giuridica, sino a quelle istituite o regolate con legge ma non di acclarata natura pubblica ed a quelle formalmente qualificate pubbliche da provvedimenti normativi primari.

Elementi di ulteriore diversificazione sono stati poi introdotti proprio dalla menzionata legge n. 70 del 1975, che ha infatti assoggettato alla più rigorosa disciplina del parastato un limitato gruppo di enti pubblici tabellati, escludendo dal proprio campo di applicazione tutti gli altri enti pubblici culturali.

La rilevata disomogeneità di figure soggettive, costituite o regolate con singoli atti normativi spesso risalenti nel tempo, induce a suggerire l'opportunità di un ripensamento sul modulo dell'intervento statale, mediante l'assunzione di compiti operativi, nella forma organizzatoria dell'ente pubblico.

Ripensamento che è altresì consigliato sia dalla crescente tendenza all'arretramento generalizzato dello Stato da settori non strategici - anche ai fini dell'attuazione del principio di sussidiarietà introdotto dalla menzionata legge di delega n. 59 del 1997 (art. 1.2) - sia dagli alti costi e dai risultati insoddisfacenti che hanno spesso caratterizzato il funzio-

namento delle strutture pubbliche, sia dai conseguenziali benefici effetti indiretti, di parziale delegificazione e di maggiore flessibilità operativa delle Istituzioni.

Sul punto appare significativa la scelta operata per gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate con il decreto legislativo 29 giugno 1996 n. 367, che ne ha appunto previsto la trasformazione, da soggetti di natura pubblica a fondazioni di diritto privato.

Per gli enti culturali in particolare, rimane avvertita l'esigenza, se non di una analoga, drastica e generalizzata scelta di campo, quantomeno di un riesame delle figure pubbliche di più antica costituzione e comunque di quelle connotate da modeste dimensioni.

Per le prime, occorre infatti valutare l'attualità dei presupposti che ne hanno determinato la conformazione pubblica, per le seconde, verificare la validità di un modulo che, per i perduranti vincoli e rigidità, mal si attaglia alle microstrutture.

1.2 Una parallela frammentazione e corrispondente disomogeneità caratterizzano anche gli ordinamenti delle seguenti nove istituzioni pubbliche, sulle quali si rende referto, scrupolate dalla Sezione con le menzionate determinazioni nn. 64/95 e 21/96, nell'ambito di un raggruppamento di 28 figure soggettive prese in esame:

1. CENTRO INTERNAZIONALE DI STUDI DI ARCHITETTURA "A. PALLADIO" (CISA)
2. CENTRO ITALIANO DI STUDI SULL'ALTO MEDIOEVO (CISAM)
3. ENTE CASA BUONARROTI (ECB)
4. ENTE PER LE VILLE VESUVIANE (EVV)
5. ISTITUTO DI DIRITTO AGRARIO INTERNAZIONALE E COMPARATO (IDAIC)
6. ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STUDI GIURIDICI (IISG)
7. ISTITUTO NAZIONALE DI STUDI SUL RINASCIMENTO (INSR)
8. ISTITUTO NAZIONALE DI STUDI VERDIANI (INSV)
9. SCUOLA ARCHEOLOGICA DI ATENE (SAIA).

Ciascuna delle sopraelencate istituzioni risulta infatti riguardata da singoli provvedimenti legislativi, a volte di remota emanazione (per la SAIA, R.D. 9 maggio 1908 n. 373; per l'ECB, D.L. 6 febbraio 1919 n. 518; per l'INSR, R.D.L. 29 luglio 1937 n. 1680) o comunque di data risalente (in gran parte ricompresi nel decennio dal 1957 al 1967) i quali, solo in qualche caso e non sempre compiutamente, sono stati oggetto di più recenti rivisitazioni normative (per l'INSV, L. 3 marzo 1989 n. 123; per la SAIA, L. 16 marzo 1987 n. 118 e L. 31 gennaio 1992, n. 121).

Predomina, comunque, quale caratteristica comune, la genesi privatistica - salvo per la SAIA e l'EVV - ed è frequente la strutturazione associativa; in qualche caso l'intervento legislativo statale si limita a recepire la disciplina ordinativa preesistente (IISG) o a

rinvia all'autonomia normativa statutaria (CISA), indicando esclusivamente l'amministrazione governativa vigilante e talune sue attribuzioni, di regola correlate al disposto finanziamento e al suo controllo.

La scaturigine pubblicistica, configurabile ipoteticamente per la SAIA e con certezza per l'EVV, si riconnette invece essenzialmente alla loro peculiare caratterizzazione - ulteriormente differenziata - rispettivamente di istituzione didattica e di ricerca archeologica, per la prima e di consorzio tra enti territoriali ai fini di restauro e di valorizzazione dei monumenti, per il secondo, che è altresì all'origine della più ampia, anzi per qualche aspetto eccessivamente puntuale, regolamentazione da parte dello Stato.

E', in principio ed esplicitamente, esclusa l'applicazione della disciplina unificante dettata dalla legge n. 70 del 1975 per gli enti parastatali (cui fa rinvio il più recente ordinamento dell'INSV, ma solo quanto al trattamento del personale) e plurime si presentano le competenze di vigilanza governativa.

Cinque istituzioni (CISA, ECB, EVV, INSR, INSV) fanno capo al Ministero per i beni culturali - tre di esse (CISA, INSR, INSV) rientrano nell'ambito di quelle tabellate ai sensi della menzionata legge n. 123 del 1980 - due (SAIA, IDAIC) sono covigilate rispettivamente dai Dicasteri per i beni culturali e dell'università e ricerca (SAIA) e da quelli dell'università e ricerca e delle risorse agricole (IDAIC) ed una (IISG) dal Ministero di grazia e giustizia.

Differenziati si profilano gli stessi compiti istituzionali, che variano dalla collaborazione nella produzione scientifica, allo sviluppo di specifiche attività culturali e artistiche, allo studio (e a volte contestuale raccolta e conservazione di documentazione e beni) nel campo storico e artistico, all'implementazione e diffusione della cultura (concessione di premi, borse, sussidi) nei settori delle scienze, lettere ed arti, allo svolgimento di ricerche, studi ed interventi didattici specializzati, alla conservazione del patrimonio monumentale.

Anche la strutturazione organizzativa e dimensionale, l'ingerenza dei pubblici poteri e la contribuzione statale appaiono diversificate ed in qualche caso circoscritte in ambiti, gradi e livelli, estremamente modesti (IISG).

Elemento pressoché generalizzato si rivela il fondamento occasionale delle iniziative del legislatore statale, essenzialmente finalizzate all'apporto finanziario e, aggiuntivamente, al conferimento di più elevato prestigio, sino alla proiezione dell'immagine della cultura italiana, oltre i confini nazionali (soprattutto per la SAIA).

La sostanziale riproduzione del frastagliato panorama normativo, già evocato in generale per tutte le istituzioni culturali scrutinate, anche per quelle pubbliche al momento assoggettate al controllo, induce conseguenzialmente a rinnovare le medesime osservazioni di fondo, intese a promuovere lo studio di misure di razionalizzazione degli inter-

venti statali, che non appaiono riconducibili a chiare ed univoche linee di indirizzo politico.

Innanzitutto emerge l'esigenza di rimeditare l'attualità delle ragioni che hanno generato le scelte di intervento attraverso l'attribuzione di personalità giuridica pubblica a preesistenti istituzioni private o comunque di diretto coinvolgimento dello Stato in organismi, resi per l'effetto pubblici.

Ciò vale soprattutto per gli enti di più antica costituzione, come la SAIA, pur non ignorandone le consolidate tradizioni e l'elevato prestigio e per quelli di modesta consistenza dimensionale, come l'IISG, che - come sarà in seguito evidenziato - è pressoché privo di un apparato burocratico e movimentata risorse di poche decine di milioni.

In particolare occorre una approfondita riflessione, nel primo caso, sulla permanenza delle motivazioni - non solo di politica culturale, ma di visibilità internazionale - che hanno indotto, all'inizio del secolo, la creazione di una scuola di alta cultura e ricerca, in territorio ellenico, accanto ad analoghi organismi dei più importanti Paesi dell'epoca (Inghilterra, Francia, Stati Uniti d'America); le più recenti rivisitazioni normative appaiono infatti ispirate soprattutto ad aggiornamenti e miglioramenti dell'impianto organizzativo, oltre all'accentuazione della funzione specializzante di studiosi.

Nel secondo, è d'uopo accertare se la pubblicizzazione di una associazione tra studiosi sia lo strumento più idoneo per conferirle prestigio - che scaturisce essenzialmente dai contenuti dell'azione svolta - e principalmente per sussidiarne l'attività, con un importo tra l'altro modestissimo (di dieci milioni annui), introducendo di conseguenza vincoli e prescrizioni spesso di fatto inapplicabili, legati alla avvenuta configurazione pubblica.

Per tutti gli enti controllati s'impone comunque una sistematica verifica che, oltre alle sottostanti ragioni originarie, prenda in esame, per ciascuna figura soggettiva pubblica, costi e modi dell'azione svolta - che saranno oggetto di successiva analisi - anche nel profilo delle valutazioni sull'entità e sull'utilizzo della quota di apporto dello Stato e del suo correlato diretto coinvolgimento, in termini principalmente di risultati conseguiti.

Il prevalente intento - desumibile dalle diverse disposizioni emanate - di sviluppo della cultura mediante sostegni finanziari potrebbe essere infatti più congruamente e razionalmente assolto, attraverso adeguata selezione e finalizzazione delle contribuzioni, anche estendendo ove possibile il modulo già sperimentato della tabellazione periodica delle istituzioni meritevoli, in base a presupposti predeterminati e verificati.

Un siffatta scelta favorirebbe i cennati positivi effetti, di arretramento dello Stato da settori non essenziali o non strategici, di parziale delegificazione, di snellimento burocratico, nonché il decentramento ad enti substatali di compiti per i quali il coinvolgimento dello Stato stesso può configurarsi a volte aggiuntivo, se non ridondante, segnatamente nei casi connotati da una peculiare origine e più diretta incidenza localistica sia degli interessi che delle attività espletate (specialmente per CISA, ECB, EVV e INSV).

Prescinde comunque dal modulo di intervento prescelto e rimane insoddisfatta, l'immanente esigenza di individuazione di un centro unitario di riferimento - a livello governativo - che assicuri il coordinamento di tutte le contribuzioni, quantomeno di quelle di provenienza statale, per evitare rischi di possibili duplicazioni e sprechi di risorse.

1.3 I seguenti indici di contesto si rivelano utili strumenti per la rappresentazione sia dello scenario nel quale operano gli istituti culturali controllati che della loro dislocazione dimensionale nel settore interessato, negli ambiti e nei riflessi, direttamente ed indirettamente, connessi con lo svolgimento dei corrispondenti compiti istituzionali.

	1991	1992	1993	1994	1995
Prodotto interno lordo (MLD)		1.502.493	1.550.296	1.638.506	1.770.949
Spesa corrente statale (MLD) (al netto degli interessi)		432.632	424.853	444.250	445.755
Trasferimenti Min. beni culturali ex L. 123/80 (MLD)	22,9	21,7	25,9	25,1	-----
Trasferimenti enti tabellati L. 123/80 (MLD)	19,3	18,0	22,0	22,0	22,0
Trasferimenti statali ai 9 enti controllati (MLD)	----- 1	-----	-----	3,0	3,5
Numero italiani con laurea	2.047.630				
" " " diploma superiore	9.937.484				
" " " " inferiore	16.412.499				
" presenze turisti (ital. e stran.) in esercizi ricettivi			³ 253.614.528	⁴ 274.752.959	
" visitatori monumenti e scavi			³ 15.397.427		
" " musei e similari		² 46.756.743			

1 - Dati al 13° Censimento generale, 20-10-1991 (Pubblicazione ISTAT "Le Regioni in cifre").

2 - Dati al 31-12-1992 (Ibidem).

3 - Dati al 31-12-1993 (Ibidem).

4 - Dati al 31-12-1994 (Pubblicazione ISTAT "Conoscere l'Italia").

La quota globale dei trasferimenti assegnati dal Ministero per i beni culturali, in attuazione della legge n. 123/1980, appare altalenante e comunque decrescente nel 1994, in contrapposizione alla crescita sia del PIL che della spesa statale.

Permane stabile nell'ultimo triennio e quindi tendenzialmente flettente in termini reali, il livello dei trasferimenti a favore degli enti tabellati ai sensi della precitata legge n. 123 e rispetto a quest'ultimo, l'ammontare dei conferimenti statali alle nove istituzioni controllate - che si presenta in espansione nel 1995 - rappresenta il 13,6% nel 1994 ed il 15,9% nel 1995 del totale e l'11,9% nel 1994 del complessivo importo delle contribuzioni concesse per effetto della ripetuta legge n. 123.

Sotto altro profilo, viene in evidenza l'ampiezza della domanda di servizi culturali, che è desumibile sia dalla vasta platea dei cittadini laureati e muniti di titolo di istruzione superiore, sia dal notevole numero di visitatori di monumenti, scavi e musei, sia dalla dinamica incrementale dei flussi turistici, ospitati negli esercizi ricettivi.

Le potenzialità espresse dal "mercato" della cultura ed il prevedibile, ulteriore, contenimento anche delle risorse pubbliche destinate al settore, confermano l'esigenza di misure di razionalizzazione della corrispondente spesa, allo scopo di massimizzarne i benefici sociali ed economici.

Significativa, ai fini di una rappresentazione d'insieme, si appalesa altresì la movimentazione finanziaria di competenza, per ente e complessiva, esposta nel seguente prospetto (in milioni di lire).

ENTE	ENTRATE TOTALI			SPESE TOTALI		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
CISA	1.070,8	1.295,2	1.494,5	1.018,9	1.259,4	1.447,8
CISAM	1.873,3	1.541,3	1.803,6	1.818,4	1.489,6	1.693,9
ECB	332,7	409,0	403,0	285,8	386,0	375,3
EVV	7.374,4	1.692,4	1.550,0	1.575,0	1.732,2	1.364,6
IDAIC	(1) 303,4	(1) 271,0	(1) 261,5	317,6	272,7	275,5
IISG	11,7	31,0	16,3	9,1	15,9	22,1
INSR	878,4	648,3	1.266,3	832,7	621,9	1.226,6
INSV	3.352,3	623,1	728,2	421,3	3.290,0	678,6
SAIA	2.751,6	2.801,9	2.892,8	2.984,6	2.618,3	2.641,0
TOTALE	17.948,6	9.313,2	10.416,2	9.263,4	11.686,0	9.725,4

(1) Al netto dell'avanzo di amministrazione che l'Ente erroneamente aggiunge alle entrate di competenza.

E' agevole rilevare che la movimentazione stessa, con riguardo ai dati complessivi, non registra ampie variazioni nel biennio sul quale si riferisce, mentre, raffrontata al 1993, dimostra nel 1994 una notevole flessione delle entrate, di circa il 48,1 %, che è peraltro imputabile essenzialmente alla circostanza che, nel predetto anno 1993, si è verificata la concessione di consistenti contribuzioni statali straordinarie (rispettivamente all'EVV e all'INSV).

La risalita degli introiti del 1995 riflette, a sua volta, l'impatto di una ulteriore ma meno elevata contribuzione statale straordinaria (assegnata all'INSR) e l'andamento alterno delle uscite rimane in parte influenzato dalle diverse modalità di impiego e di contabilizzazione dei ripetuti conferimenti non ordinari dello Stato.

Sotto il profilo della composizione, il dato aggregato dell'entrata corrente costituisce il 70,6 % del totale nel 1994 ed il 76,3 % nel 1995.

All'aumentato valore assoluto delle contribuzioni statali nel 1995, indotto dal menzionato conferimento straordinario, si contrappone una loro incidenza pressoché stazionaria - com'è desumibile dai seguenti rapporti - sulle entrate correnti, le quali sono alimentate nello stesso anno 1995 da maggiori conferimenti di altri soggetti pubblici, che saranno oggetto di successiva trattazione.

(in milioni di lire)

	1994	1995
Contributi statali	2.970,0	3.472,0
-----	----- = 0,45	----- = 0,44
Entrate correnti	6.576,5	7.925,3

Permane comunque notevole la dipendenza finanziaria dallo Stato, il cui apporto assume un ruolo predominante e centrale nel complesso delle fonti di entrata e per gli equilibri dei bilanci, i quali restano prevalentemente fondati su risorse provenienti da soggetti terzi.

I sottoriportati indici danno conferma del grado elevato di dipendenza dai trasferimenti esterni, che si riscontra presso quasi tutte le istituzioni.

ENTE	1994	1995
CISA	0,87	0,92
CISAM	0,35	0,31
ECB	0,74	0,72
EVV	0,62	0,98
IDAIC	1,00	1,00
IISG	0,92	0,94
INSR	0,97	0,98
INSV	0,97	0,98
SAIA	0,98	0,97

Quanto alle spese correnti, complessivamente considerate, la relativa incidenza sul totale delle uscite presenta una accentuata variazione (46,5% nel 1994 e 64,6% nel 1995), che si riproduce nel rapporto con le entrate correnti - com'è agevole desumere dal seguente prospetto - pur se in misura meno sensibile e con segno inverso.

(in milioni di lire)		
	1994	1995
Spese correnti	5.435,0	6.283,0
-----	----- = 0,82	----- = 0,79
Entrate correnti	6.576,5	7.925,3

Al parallelo incremento assoluto delle spese e delle entrate correnti non corrisponde infatti una espansione del valore di incidenza delle prime sulle seconde, valore che registra invece una flessione.

Tale tendenza risulta tuttavia influenzata, in gran parte, sia delle precitate modalità di impiego e di contabilizzazione dei contributi straordinari statali, sia da atteggiamenti cautelativi di talune istituzioni, diretti a prevenire possibili squilibri di bilancio, sui quali sarà data successiva esplicazione.

2. Gli organi e la strutturazione organizzativa.

2.1 Sono organi delle istituzioni culturali in rassegna:

- il Presidente (per otto degli enti interessati) oppure il Direttore (SAIA);
- l'Assemblea (CISA) o l'Assemblea generale (IDAIC e IISG);
- il Consiglio di amministrazione (per sei degli enti interessati) o il Consiglio direttivo (CISA e CISAM) o il Consiglio di presidenza (IISG);
- il Comitato esecutivo (EVV) o la Giunta (CISAM e INSV);
- il Consiglio scientifico (CISA, SAIA) o il Comitato scientifico (IDAIC, INSV) o il Comitato generale scientifico (IISG);
- il Collegio dei revisori (per sei degli enti interessati) o il Consiglio di revisione (IISG) oppure il Collegio dei sindaci (CISAM).

Ulteriori articolazioni, peculiari a talune istituzioni, saranno specificate nella parte seconda del referto.

Nonostante la diversificata denominazione, ciascuno degli organi elencati svolge comunque funzioni sostanzialmente assimilabili a quelle degli organi omologhi, mentre la presenza minoritaria di consessi a strutturazione assembleare deriva dalla mantenuta matrice e conformazione associativa o accademica ed inoltre l'accentuata connotazione di studio e ricerca dà fondamento alla esistenza, in funzione di supporto qualificato, di molteplici collegi scientifici.

Quanto al Presidente, ne è direttamente statuita la nomina, con decreto del Presidente della Repubblica, esclusivamente per l'INSV e per espresso disposto della legge n. 123 del 1989, di riordino dell'ente e ciò in coerenza con la precedente legge n. 400 del 1988, che ha appunto stabilito, in via generale e senza eccezioni, siffatta forma di provvedimento per la nomina alla presidenza, degli enti pubblici di carattere nazionale, di competenza delle amministrazioni statali (art. 3.1).

Per talune altre istituzioni, le singole disposizioni ordinarie, anteriori peraltro alla precitata legge n. 400, prescrivono invece la nomina con decreto ministeriale ed occorre quindi un'operazione interpretativa di raccordo, che rispetti altresì - ove ricorre - il diverso grado delle fonti.

La formulazione inequivoca della norma che intesta la competenza in materia al Capo dello Stato - letta anche in contrapposizione alla pregressa disciplina della legge n. 14/1978, che stabilisce, tra l'altro, specifiche eccezioni alle previgenti nomine ministeriali (ad esempio per i membri di diritto o elettivi) - ha comunque introdotto una radicale innovazione, accentrando nel Presidente della Repubblica poteri in precedenza distribuiti tra i vari ministeri vigilanti, retrocessi al ruolo di proponenti e non contemplando alcuna deroga espressa.

Se possono pertanto ritenersi eventualmente ancora esclusi i soli casi regolati da procedure di integrale scelta elettiva, che non prevedano comunque ulteriori interventi ministeriali - come avviene per il CISA, il CISAM, l'ECB, l'EVV e l'IISG - o che prefigurino atti governativi privi di margini di discrezionalità, che peraltro non ricorrono per gli altri enti in rassegna, dovrebbero invece formalmente rientrarvi quelli per i quali siffatti margini sussistono totalmente (INSR, INSV) o parzialmente (IDAIC), segnatamente ove retti da norme subprimarie (INSR, IDAIC).

Del pari esclusa può ritenersi ulteriormente la nomina del Direttore della SAIA - nonostante allo stesso spettino compiti propri dell'organo monocratico di vertice - in ragione principalmente del rispetto del criterio nominalistico e del canone ermeneutico letterale, cui dà sostanza il caratteristico atteggiarsi della istituzione, quale organismo di ricerca e formazione didattica.

In presenza di un siffatto quadro normativo - che lascia poco spazio all'interprete, ma comporta l'adozione di un procedimento che appare eccessivamente aggravato, soprattutto nei casi come quelli delle istituzioni all'esame - conviene piuttosto ribadire una precedente osservazione della Corte (cfr. referto INCA per gli esercizi 1993-1994, in Atti parlamentari, Camera dei deputati, XII Legislatura, doc. n. XV, n. 92 pagg. 16, 59 e 60), incentrata sulla opportunità di addivenire ad una revisione legislativa, che circoscriva ulteriormente le nomine con d.P.R., agli enti di maggiore rilevanza, da individuare predeterminando parametri obiettivi, secondo il modulo ad esempio già sperimentato con la legge n. 70/1975, per gli organismi del parastato.

Dovrebbero pertanto essere disposte con d.P.R. le nomine dei Presidenti di IDAIC, INSR e INSV - in esito al loro acclarato livello nazionale - e ciò anche perché in materia non ha innovato neanche la legge n. 13 del 1991, che ha restituito alla competenza ministeriale (art. 2) gli atti che non siano riservati al Presidente della Repubblica (art. 1), tra i quali è appunto espressamente elencata la nomina alla presidenza degli enti pubblici nazionali di cui all'art. 3 della legge n. 400 del 1988.

La durata del mandato, differenziata sia tra enti che tra organi di una stessa istituzione, è di norma estesa ad un periodo di tre o cinque anni.

La composizione dei Consigli di amministrazione o collegi assimilati di massima risponde alle funzioni peculiari svolte dalle istituzioni stesse, con prevalente scelta nell'ambito dei docenti universitari o degli studiosi del settore (CISAM, ECB, IDAIC, IISG, INSR) - a volte nominati per elezione o chiamati per cooptazione - oppure con una più consistente rappresentanza ministeriale e di enti pubblici (CISA, EVV, INSV, SAIA).

Il numero in qualche caso notevole dei membri (21 per il CISAM, 12 per l'EVV e l'INSV) non si appalesa tuttavia pletorico, trovando sostanzialmente fondamento in esigenze di obiettiva più ampia collegialità, reclamata da particolari finalità o interessi coin-

volti - che si ripete per le assemblee, rispecchianti a volte lo schema accademico - o dalla necessitata rappresentanza di una pluralità di organismi partecipanti.

Siffatta composizione allargata è comunque bilanciata dal modulo a doppio organo di amministrazione, con la previsione di un ulteriore collegio più snello (la Giunta per il CISAM ed il Comitato per L'EVV).

Si presenta altresì appropriata la previsione dei consigli o comitati scientifici (in prevalenza composti da docenti universitari o esperti) mentre perplessità insorgono per la Giunta dell'INSR, tra l'altro carente di regolamentazione sulla composizione e, di fatto, non costituita.

Il collegio di revisione è formato - per sette, dei nove enti in rassegna - da tre membri, in rappresentanza sia dei ministeri vigilanti che del tesoro, che ha un proprio esponente presso tutti gli enti, sia di altri organismi, di norma mediante nomina elettiva.

Fanno eccezione il CISAM e l'INSR, i cui ordinamenti prevedono rispettivamente due sindaci e due revisori, non annoverati nel secondo caso neanche tra gli organi dell'istituzione, prefigurando un modulo di controllo interno che appare singolare, nel panorama delle pubbliche amministrazioni.

Il prospetto seguente compendia i principali dati relativi agli organi comuni e più ricorrenti che, nel periodo in rassegna, risultano quasi tutti regolarmente in carica; vanno tuttavia segnalati taluni ritardi nelle procedure di rinnovo, soprattutto nei casi dell'IDAIC e del CISAM, che inducono a richiamare il rispetto della rigorosa disciplina, dettata in materia di proroga, dalla legge n. 444 del 1994.

Quanto ai trattamenti indennitari, si osserva che gli stessi, pur se di regola assentiti dalle autorità vigilanti, non trovano fondamento presso talune istituzioni neanche in norme subprimarie, talché rimanendo privi di formale legittimazione, richiederebbero una migliore definizione.

Tuttavia modesti rimangono i livelli di commisurazione e pressoché irrilevante si presenta - come emerge del prospetto stesso - l'incidenza del corrispondente onere complessivo sul totale della spesa corrente (in milioni di lire).

ENTE	ORGANI	DATA	
		prov. to di nomina	scadenza
CISA	Presidente	13/11/93	12/11/97
	Consiglio direttivo	29/04/94	28/04/98
	Collegio dei revisori (1)	1992	1995
		1995	1998
CISAM	Presidente	10/04/96	10/04/97
	Consiglio direttivo	a vita	
	Collegio sindacale	27/12/95	26/12/97
ECB	Presidente	30/09/96	29/09/99
	Consiglio di amm.ne	30/09/96	29/09/99
	Collegio dei revisori (1)	23/09/96	22/09/99
		12/12/95	11/12/98
EVV	Presidente	02/01/93	01/01/98
	Consiglio di amm.ne	02/01/93	01/01/98
	Collegio dei revisori	02/01/93	01/01/98
IDAIC	Presidente	01/01/90	31/12/92
	Consiglio di amm.ne	19/12/95	18/12/98
	Collegio dei revisori	30/11/93	29/11/96

(1) Date di nomina diversificate per i singoli componenti.

ENTE	ORGANI	DATA	
		prov. to di nomina	scadenza
IISG	Presidente	a vita	
	Consiglio di Presidenza	17/02/92	18/12/98
	Consiglio di revisione	08/06/94	07/06/97
INSR	Presidente	05/08/96	04/08/00
	Consiglio direttivo	27/01/93	26/01/97
	Revisori	19/01/93	18/01/97
INSV	Presidente	24/10/91	23/10/96
	Consiglio di amm.ne	12/12/95	11/12/00
	Collegio dei revisori	31/05/91	30/05/96
SAIA	Direttore	21/05/95	20/05/99
	Consiglio di amm.ne	13/02/95	12/02/98
	Collegio dei revisori	21/06/96	20/06/99

INCIDENZA: <u>tot. spesa organi</u>	1994	211,0	0,04
		5.435,0	
	1995	195,7	0,03
		6.283,0	