

	1993		1994		1995	
<u>Riscossioni</u>	<u>2.761,5</u>	0,94	<u>2.817,3</u>	1,01	<u>2.727</u>	1,04
Pagamenti	2.913,4		2.780,2		2.613,9	
<u>Residui attivi</u>	<u>26,4</u>	0,21	<u>37,2</u>	0,56	<u>203</u>	2,18
Residui passivi	121,8		65,6		92,8	
Riscossioni						
Indice						
Pagamenti	<u>0,94</u>	4,4	<u>1,01</u>	1,8	<u>1,04</u>	0,4
Residui attivi	0,21		0,56		2,18	
Indice						
Residui passivi						

Conclusioni.

La presente relazione dà avvio - in attuazione dell'art. 3.4 della legge n. 20/1994 - alla funzione referente sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria, per gli esercizi 1994 e 1995, di 9 istituzioni culturali pubbliche di livello nazionale, che sono state assoggettate al controllo, previo scrutinio di 28 figure soggettive appartenenti al settore.

La preliminare indagine effettuata in ambito settoriale ha evidenziato un panorama normativo eccessivamente datato e frammentario, privo di chiare linee direttrici, che appare prevalentemente indirizzato al finanziamento statale ed al suo controllo, nei confronti di una serie innumerevole di organismi, spesso direttamente costituiti o successivamente riconosciuti nelle forme di persona giuridica privata o pubblica.

In tale più vasto ambito si è ravvisata l'esigenza di un centro di riferimento unitario - a livello governativo - che attui la politica legislativa di promozione della cultura, quantomeno per i poteri di coordinamento e di controllo dei molteplici interventi ministeriali, assicurando il più razionale e proficuo impiego delle risorse ed evitando così duplicazioni e sprechi.

Si è altresì rilevata l'opportunità di un ripensamento sul modulo dell'intervento statale nella forma organizzatoria dell'ente pubblico, consigliato sia dalla crescente tendenza all'arretramento dello Stato dai settori non strategici, sia dagli alti costi e dai risultati insoddisfacenti, che hanno spesso caratterizzato il funzionamento delle strutture pubbliche, sia dai conseguenziali benefici effetti, di parziale delegificazione e di maggiore flessibilità operativa delle istituzioni.

Tali considerazioni vengono sottoposte al Parlamento ed in particolare al Governo, ai fini dell'attuazione della legge di delega 15 marzo 1997 n. 59, sul decentramento delle funzioni e la riforma della Pubblica Amministrazione, anche alla luce del principio di sussidiarietà introdotto dalla legge stessa.

La constatata sostanziale identità di caratteristiche che connota la pluralità dei provvedimenti normativi che regolano le istituzioni assoggettate al controllo - di predominante genesi privatistica, destinatarie di contribuzioni provenienti da più soggetti pubblici e sottoposte alla vigilanza di diverse autorità ministeriali - induce a riproporre lo studio di analoghe misure di coordinamento e di controllo, a livello governativo e, soprattutto, attesa la comune natura pubblica, un approfondito riesame delle disposte scelte istituzionali, quasi sempre praticate occasionalmente e per conferire maggior prestigio e ciò segnatamente per gli enti di più antica costituzione o di dimensioni microstrutturali.

Le attività espletate, in coerenza con il disomogeneo quadro ordinamentale di riferimento, appaiono notevolmente differenziate -anche se a volte congiuntamente demandate, in diversa combinazione, ad uno stesso ente - e spaziano dai settori della ricerca e

collaborazione scientifica a quelli dello studio e conservazione di beni artistici, dall'implementazione e diffusione di singoli aspetti delle lettere, scienze ed arti - anche attraverso premi, borse e sussidi - sino a quelli didattici ed alla preservazione e miglioramento del patrimonio monumentale.

L'eterogenea strutturazione degli organi - per lo più mantenuta nella originaria conformazione privatistica - appare funzionale al migliore perseguimento delle finalità istituzionali; fa eccezione l'inusuale modulo prescelto per l'esercizio della funzione di revisione nell'ambito di due enti (CISAM E INSR), che è affidata a due soggetti, i quali non formano collegio.

La quasi totalità degli organi è regolarmente in carica, ma la constatazione di due notevoli ritardi e comunque di rinnovazioni non sempre tempestive, induce a sottolineare il rispetto - soprattutto da parte delle responsabili autorità ministeriali - della rigorosa disciplina dettata, in materia di proroga, dalla legge n. 444 del 1994.

Quanto alle nomine dei Presidenti, che ai sensi della specifica regolamentazione vigente dovrebbero, per talune istituzioni controllate, essere adottate con d.P.R., si segnala nuovamente l'esigenza di una modifica legislativa, che circoscriva il procedimento aggravato esclusivamente agli enti più rilevanti.

Le fonti di finanziamento sono rappresentate principalmente dalle contribuzioni dello Stato e, di norma in misura minore, di altri enti pubblici; integrano una quota di massima modesta sia gli apporti di altri soggetti che le risorse autoprodotte.

I contributi statali appaiono essenzialmente finalizzati alla copertura dei costi e, comunque, rivelano la carenza di una organica pianificazione dei trasferimenti, i quali, in un processo di riqualificazione della spesa pubblica dovrebbero privilegiare predeterminati obiettivi nei settori interessati, tenendo conto della utilizzazione delle risorse già disponibili e dei risultati nel tempo conseguiti.

Pesanti fattori distorsivi sulla programmazione e gestione delle corrispondenti risorse derivano dai rilevati casi di squilibrata eccedenza della componente straordinaria su quella ordinaria - che è cessata dal 1981 per l'EVV - aggravati ulteriormente da fenomeni di tardiva erogazione, spesso avvenuta ad esercizio inoltrato.

Si ravvisa opportuno lo studio di misure dirette ad accrescere la quota di apporto facente carico soprattutto agli enti locali che sono presenti negli organi delle istituzioni e più direttamente interessati dallo loro attività; iniziative più incisive e generalizzate vanno inoltre praticate sia per incentivare il sostegno da parte di altri soggetti - anche attraverso la costituzione di sodalizi collegati - sia per generare e sviluppare risorse autoprodotte, coinvolgendo ove possibile la partecipazione finanziaria degli utenti di funzioni e servizi. E' comunque urgente il riesame dei singoli sistemi ordinativi sulle fonti di entrata, per adeguarli ai moderni criteri tendenziali, di autosufficienza degli enti, di equilibrio tra costi

e ricavi dei servizi resi, di preminente coinvolgimento delle comunità locali e dei diretti fruitori dei servizi stessi.

Le voci di spesa corrente più consistenti, incidendo in media per il 40%, sono costituite dagli oneri di personale e per acquisto di beni e servizi.

Con riguardo alle prime s'impongono - oltre ad un generale riadeguamento dei regolamenti organici alla disciplina del comparto di appartenenza - la rideterminazione delle dotazioni, sui carichi funzionali di lavoro ed una migliore definizione dei rapporti di collaborazione con estranei, nel contesto delle più recenti specifiche disposizioni limitative.

Quanto alle seconde si reputa necessaria una linea di maggior contenimento della registrata dinamica incrementale, segnatamente per talune uscite comprimibili ed in particolare per le utenze telefoniche.

L'impianto contabile risulta prevalentemente uniformato a quello previsto dal D.P.R. n. 696/1979 per gli enti di cui alla legge n. 70 del 1975, fatta eccezione per la SAIA, che si è data una regolamentazione basata su unità omogenee di bilancio ed il CISA, che incongruamente mutua - utilizzandone solo parzialmente i corrispondenti schemi - l'ordinamento dettato per comuni e province.

Esso appare - in via generale - complessivamente inadeguato a consentire una compiuta valutazione dei fatti e degli andamenti gestori ed un esauriente giudizio in termini di costi, tempi e modi dell'attività così come richiesto dall'art. 3, quarto comma, della legge n. 20 del 1994.

Si rende quindi necessario un intervento legislativo che - in linea con la generale riforma dell'organizzazione introdotta dal D.L.vo n. 29 del 1993 - ponga l'obbligo di adottare un bilancio economico, che si affianchi a quello finanziario e di prevedere, accanto ad una contabilità generale, una contabilità economica analitica che permetta, anche attraverso una nuova articolazione e classificazione dello stato di previsione della spesa per funzioni-obiettivo, di individuare centri di costo e di responsabilità.

I bilanci di previsione ed i consuntivi registrano ritardi rispetto ai tempi di deliberazione ed a quelli dell'approvazione (in taluni casi non intervenuta), sui quali si richiama la responsabile attenzione dei singoli enti e delle rispettive amministrazioni vigilanti, tenuto anche conto, con particolare riferimento ai preventivi, che la tardiva approvazione comporta una autorizzazione alla spesa per dodicesimi, con conseguente ipofunzionalità dell'attività gestoria, ovvero una ratifica di fatto delle scelte già operate dall'ente stesso, mentre la sua mancanza dà luogo ad una gestione priva di legittimazione.

Deve comunque segnalarsi, in via più generale, che la funzione di vigilanza non risulta correttamente esercitata, considerato che la sua manifestazione più significativa - costituita dall'approvazione dei bilanci o da una pronuncia su di essi - è stata o del tutto omessa o si è quasi sempre tradotta in una ripetizione di formule stereotipe accompagnate da una mera esposizione di risultanze economiche e finanziarie, senza il necessario giudi-

zio valutativo sulle modalità della gestione delle risorse e sul grado di perseguimento delle finalità istituzionali.

Mancano inoltre i servizi di controllo interno - né si ha notizia dell'attivazione delle previste misure alternative - che sono indispensabili per lo svolgimento del controllo di gestione, volto a favorire il conseguimento dei migliori risultati in termini di efficienza, di economicità e di efficacia.

La rappresentazione contabile in concreto prodotta si appalesa a volte difforme dal modello di riferimento ed inoltre, confusa e commista di aspetti pubblici e privatistici ed espone risultati in qualche caso non sicuramente attendibili, in conseguenza dell'adozione di criteri tecnicamente errati, nella redazione dei documenti di bilancio.

Sul punto di segnalano:

- l'allocazione nel conto economico di poste tipicamente proprie dello stato patrimoniale;
- una movimentazione non intelligibile né corretta del trattamento di fine rapporto e delle corrispondenti quote annuali di accantonamento, a volte iscritte tra le uscite correnti o in conto capitale del rendiconto finanziario;
- la mancanza di fondi di ammortamento e correlativamente di quote annuali di accantonamento;
- l'inadeguata o addirittura carente ripartizione delle spese in categorie economiche e la spesso incongrua articolazione dei capitoli per oggetto;
- le carenze di dati ed elementi delle relazioni illustrative.

L'analisi di bilancio comunque condotta dalla Corte, utilizzando anche specifici indici, ha consentito tra l'altro di rilevare:

- una liquidità eccessiva in talune istituzioni, che è sintomo di scarsa programmazione degli impieghi per il perseguimento dei fini istituzionali, anche se in qualche caso risulta indotta da concorrenti atteggiamenti di cautela correlati alla tempestiva disponibilità di adeguati mezzi finanziari continuativi per fronteggiare i pagamenti.
- una insufficiente capacità di acquisire o riscuotere le entrate proprie (da parte soprattutto dell'EVV), che produce conseguenze negative sulle disponibilità delle risorse e deve indurre l'adozione di misure di rimedio, anche per modificare il rilevato andamento prodromico di ulteriori accrescimenti dei residui attivi;
- un andamento negativo della massa dei residui passivi (registrato principalmente ancora per l'EVV), che impone iniziative dirette a ridurre il fenomeno e quindi a favorirne lo smaltimento, non mancando di procedere ad un attento riaccertamento delle partite debitorie prive di idoneo titolo giuridico;
- una non sempre sufficiente capacità previsionale, nonostante gli operati assestamenti, sulla quale si richiama la responsabile attenzione degli enti in questione, per una più efficace programmazione nell'impiego delle risorse;

- uno scostamento tra disponibilità ed esposizione debitoria che, tenuto conto della consistenza di cassa, si rivela eccessivo.

Trattasi, comunque, in generale di elementi sintomatici di ipofunzionalità gestorie che evidenziano la necessità di procedere ad un riesame della organizzazione amministrativo-contabile, per il migliore perseguimento delle finalità istituzionali, compatibilmente con le singole realtà strutturali e le effettive disponibilità di risorse.

Deve infine segnalarsi l'esigenza di una più incisiva azione degli organi di revisione che - fatte salve talune lodevoli eccezioni - non hanno svolto un controllo adeguato, non risultando significative pronunce sulle modalità di svolgimento delle gestioni né sulle relative rappresentazioni contabili, pur in presenza delle discrasie ed inesattezze delle quali si è fatta menzione.

Con riguardo alle segnalate questioni, suscettive di possibili valutazioni per la verifica della eventuale configurazione di danno erariale e concernenti il CISAM e l'EVV, viene richiamata la particolare attenzione delle competenti Procure regionali di questa Corte.

ELABORAZIONI

**CENTRO INTERNAZIONALE DI STUDI DI ARCHITETTURA
"A. PALLADIO" (CISA)**

CENTRO INT.LE DI STUDI DI ARCHITETTURA "A. PALLADIO" - CONTO FINANZIARIO

(in milioni di lire)

ENTRATE	1994							1995						
	prev. iniz.	prev. def.	scostramento ass.	perc.	accerta-menti	scostramento ass.	perc.	prev. iniz.	prev. def.	scostramento ass.	perc.	accerta-menti	scostramento ass.	perc.
Contributo Stato ordinario	130,0	130,0	----	----	130,0	----	----	130,0	130,0	----	----	130,0	----	----
" Regione ordinario	150,0	150,0	----	----	120,0	-30,0	-20,0	120,0	120,0	----	----	110,0	-10,0	-8,3
Contr. Comune e Provincia VI	240,0	240,0	----	----	240,0	----	----	250,0	250,0	----	----	250,0	----	----
Contr. Camera di Comm. VI	120,0	120,0	----	----	120,0	----	----	125,0	125,0	----	----	125,0	----	----
Contr. straord. Cassa di Risparmio	100,0	100,0	----	----	90,0	-10,0	-10,0	100,0	100,0	----	----	100,0	----	----
Vendita pubblicazioni	20,0	20,0	----	----	22,1	2,1	10,5	10,0	10,0	----	----	11,7	1,7	17,0
Interessi attivi	17,0	17,0	----	----	16,1	-0,9	-5,3	17,0	17,0	----	----	21,0	4,0	23,5
Entrate varie	4,0	4,0	----	----	14,9	10,9	272,5	5,0	5,0	----	----	1,5	-3,5	-70,0
Contr. straordinari per iniziative varie	190,0	190,0	----	----	140,0	-50,0	-26,3	490,0	490,0	----	----	405,0	-85,0	-17,3
Quote iscrizione a corsi e seminari	60,0	60,0	----	----	81,1	21,1	35,2	80,0	83,3	3,3	4,1	73,4	-9,9	-11,9
totale entrate correnti	1.031,0	1.031,0	----	----	974,2	-56,8	5,5	1.327,0	1.330,3	3,3	0,2	1.227,6	-102,7	-7,7
PARTITE DI GIRO	1.000,0	1.000,0	----	----	321,0	-679,0	-67,9	1.000,0	1.000,0	----	----	266,9	-733,1	-73,3
TOTALE ENTRATE	2.031,0	1)2031,0	----	----	1.295,2	-735,8	-36,2	2.327,0	1)2330,3	3,3	0,1	1.494,5	-835,8	-35,9
SPESE					impegni							impegni		
Spese per gli organi	63,0	82,0	19,0	30,2	74,8	-7,2	-8,8	60,0	62,0	2,0	3,3	55,6	-6,4	-10,3
Spese per il personale (2)	235,0	217,0	-18,0	-7,7	215,3	-1,7	0,8	235,0	235,0	----	----	196,9	-38,1	-16,2
Acq. beni e servizi e sp. istituz. corre	574,0	610,0	36,0	6,3	519,9	-90,1	-14,8	747,0	786,3	39,3	5,3	700,2	-86,1	-11,0
Oneri finanziari e tributari	3,5	3,5	----	----	2,5	-1,0	-28,6	3,5	3,5	----	----	2,5	-1,0	-28,6
Fondo di riserva	17,0	1,8	-15,2	-89,4	----	----	----	20,0	----	-20,0	100	----	----	----
Spese varie	5,0	8,7	3,7	74,0	8,4	-0,3	-3,4	10,0	10,0	----	----	6,4	-3,6	36,0
Borse di studio	26,5	26,5	----	----	26,5	----	----	30,5	30,5	----	----	30,3	-0,2	-0,7
totale spese correnti	924,0	949,5	25,5	2,8	847,4	-102,1	-10,8	1.106,0	1.127,3	21,3	1,9	991,9	-135,4	12,0
Redazione e stampa annuali e atti vari	50,0	50,0	----	----	50,0	----	----	40,0	52,0	12,0	30,0	52,0	----	----
Novum corpus palladianum	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----
Biblioteca	10,0	10,0	----	----	10,0	----	----	170,0	170,0	----	----	90,0	-80,0	-47,1
Fototeca e diafanoteca	10,0	6,0	-4,0	-40,0	5,2	-0,8	-13,3	10,0	10,0	----	----	6,0	-4,0	-40,0
Acquisto attrezzature e mobili	15,0	15,0	----	----	3,8	-11,2	74,8	15,0	15,0	----	----	15,0	----	----
Fondo indennità liquidazione	22,0	22,0	----	----	22,0	----	----	26,0	26,0	----	----	26,0	----	----
totale spese in c/capitale	107,0	103,0	-4,0	-3,7	91,0	-12,0	-11,7	261,0	273,0	12,0	4,6	189,0	-84,0	30,8
PARTITE DI GIRO	1.000,0	1.000,0	----	----	321,0	-679,0	-67,9	1.000,0	1.000,0	----	----	266,9	-733,1	-73,3
TOTALE SPESE	2.031,0	2.052,5	21,5	1,1	1.259,4	-793,1	-38,6	2.367,0	1)2400,3	33,3	1,4	1.447,8	-952,5	-39,7

1) L'Ente ha riportato un totale errato.

2) La spesa per il personale comprende L. 1,6 m.ni nel '94 e L. 2,1 m.ni nel '95 per acquisto titoli per T.F.R.

CENTRO INT.LE DI STUDI DI ARCHITETTURA "ANDREA PALLADIO"

DIPENDENZA FINANZIARIA

(in milioni di lire)

Trasferimenti esterni + interessi attivi

Entrate correnti

anno		indice
1993	710,1 + 21,3	0,90
	809,0	
1994	840,0 + 16,1	0,87
	974,2	
1995	1120,0 + 21,0	0,92
	1.227,6	

CENTRO INT.LE DI ARCHITETTURA "ANDREA PALLADIO"

RIGIDITA' SPESA RICORRENTE

(in milioni di lire)

Sp. per organi + sp. di funzionamento + sp. di personale
Spesa corrente

anno		indice
1993	70,1 + 201,3 + 212,3	0,77
	622,4	
1994	74,8 + 183,6 + 213,7	0,55
	847,4	
1995	55,6 + 199,3 (1) + 194,8	0,45
	991,9	

(1) Escluse L. 150 milioni per trasferimento sede.

VELOCITA' DI GESTIONE SPESA CORRENTE

(in milioni di lire)

Pagamenti spese correnti di comp.
Impegni spese correnti di comp.

anno		indice
1993	553,1	0,89
	622,4	
1994	650,6	0,77
	847,4	
1995	654,7	0,67
	991,9	

CENTRO INT.LE DI STUDI DI ARCHITETTURA "ANDREA PALLADIO"

INCIDENZA RESIDUI
(in milioni di lire)

RESIDUI ATTIVI

totale residui attivi di competenza
totale accertamenti di competenza

anno		indice
1993	364,4	0,34
	1.070,8	
1994	198,2	0,15
	1.295,2	
1995	242,9	0,16
	1.494,5	

RESIDUI PASSIVI

totale residui passivi di competenza
totale impegni di competenza

anno		indice
1993	218,8	0,21
	1.018,9	
1994	341,7	0,27
	1.259,4	
1995	179,4	0,12
	1.447,8	

CENTRO INT.LE DI STUDI DI ARCHITETTURA "ANDREA PALLADIO"

INCREMENTO O DECREMENTO RESIDUI

(in milioni di lire)

RESIDUI ATTIVI

residui attivi finali

tot. accertamenti + res. iniziali

anno		indice
1993	373,4	0,25
	1070,8 + 431,5	
1994	250,8	0,15
	1295,2 + 373,4	
1995	384,2	0,22
	1494,5 + 250,8	

RESIDUI PASSIVI

residui passivi finali

tot. impegni + res. iniziali

anno		indice
1993	281,7	0,19
	1018,9 + 422,4	
1994	411,3	0,27
	1259,4 + 281,7	
1995	581,1	0,31
	1447,8 + 411,3	

CENTRO INT,LE DI STUDI DI ARCHITETTURA "ANDREA PALLADIO"

SMALTIMENTO RESIDUI

(in milioni di lire)

RESIDUI ATTIVI

residui riscossi + min. accertamenti
residui all'1/1 + magg. accertamenti

anno		indice
1993	232,2 + 3	0,54
	431,5 + ----	
1994	317,7 + 3,1	0,86
	373,4 + ----	
1995	74,2 + 35,4	0,44
	250,8 + ----	

RESIDUI PASSIVI

residui pagati + min. accertamenti
residui all'1/1 + magg. accertamenti

anno		indice
1993	307,7 + ----	0,65
	422,4 + 51,8	
1994	165,8 + ----	0,50
	281,7 + 46,3	
1995	196,0 + ----	0,44
	411,3 + 35,9	

CENTRO INT.LE DI STUDI DI ARCHITETTURA "ANDREA PALLADIO"

Elaborato fornito dall'Ente per il 1995

CONTO ECONOMICO

(in milioni di lire)

VALORE DELLA PRODUZIONE	1995	COSTO DELLA PRODUZIONE	1995
Ricavi vendite e prestazioni	85,1	Materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	78,0
Altri ricavi e proventi	716,5	Servizi	370,1
		Personale	222,9
		Oneri diversi di gestione	101,9
TOTALE	801,6	TOTALE	772,9
		Differenza tra valore e costo di produzione	28,7
		Interessi ed altri oneri finanziari	21,0
		Utile dell'esercizio	49,7