

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 16/99

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 9 marzo 1999;

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;

vista la determinazione n. 63 in data 31 ottobre 1995, con la quale le Stazioni sperimentali per l'industria sono state sottoposte al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi degli Enti suddetti, relativi all'esercizio finanziario 1997, nonché le annesse relazioni sugli Enti stessi trasmessi alla Corte in adempimento della citata determinazione n. 63 del 1995;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Mario Ciaccia 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 1997 e sulle valutazioni delle misure adottate a seguito delle osservazioni formulate con il referto per l'esercizio 1996;

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 1997 — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — delle Stazioni sperimentali per l'industria, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti stessi per il 1997 e sulle valutazioni delle misure adottate a seguito delle osservazioni formulate con il referto per l'esercizio 1996.

L'ESTENSORE

F.to: Mario Ciaccia

IL PRESIDENTE

F.to: Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 15 marzo 1999.

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

DIRIGENTE SUPERIORE

(Roberto SERRA)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE STAZIONI SPERIMENTALI
PER L'INDUSTRIA PER L'ESERCIZIO 1997 E SULLE VALUTAZIONI
DELLE MISURE ADOTTATE A SEGUITO DELLE OSSERVAZIONI
FORMULATE CON IL REFERTO PER L'ESERCIZIO 1996.

S O M M A R I O

Premessa	Pag.	15
----------------	------	----

PARTE PRIMA

1 - Notazioni generali e comuni: ordinamento, contesto operativo e movimentazione finanziaria	»	18
2 - Andamenti comparati delle risorse: provenienza e destinazione.	»	24
3 - La gestione e la rappresentazione contabile	»	36
4 - I bilanci. La vigilanza e i controlli interni	»	37
5 - Il risultato della gestione finanziaria	»	38

PARTE SECONDA

6 - Note introduttive	»	41
7 - Stazione sperimentale per la cellulosa, carta e fibre tessili vege- tali ed artificiali	»	42
7.1 - Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	42

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

7.2 — Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	Pag.	43
7.3 — L'attività	»	43
7.4 — I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	46
8 — Stazione sperimentale per i combustibili	»	50
8.1 — Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	50
8.2 — Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	51
8.3 — L'attività	»	52
8.4 — I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	59
9 — Stazione sperimentale per l'industria delle conserve alimentari ..	»	63
9.1 — Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	63
9.2 — Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	64
9.3 — L'attività	»	65
9.4 — I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	67
10 — Stazione sperimentale per l'industria delle essenze e dei derivati dagli agrumi	»	71
10.1 — Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	71
10.2 — Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	72
10.3 — L'attività	»	73
10.4 — I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	75
11 — Stazione sperimentale per le industrie degli oli e dei grassi ..	»	79
11.1 — Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	79
11.2 — Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	80
11.3 — L'attività	»	81
11.4 — I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	83

12 - Stazione sperimentale per l'industria delle pelli e delle materie concianti	Pag.	87
12.1 - Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	87
12.2 - Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	88
12.3 - L'attività	»	89
12.4 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	91
13 - Stazione sperimentale per la seta	»	96
13.1 - Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	96
13.2 - Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	96
13.3 - L'attività	»	98
13.4 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	101
14 - Stazione sperimentale del vetro	»	105
14.1 - Profili ordinamentali, strutturali e funzionali	»	105
14.2 - Gli esiti delle osservazioni svolte sulla gestione per l'esercizio 1996	»	106
14.3 - L'attività	»	107
14.4 - I risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione	»	112
15 - Conclusioni	»	116

ELABORAZIONI

16 - Prospetti ed indici di bilancio	»	122
--	---	-----

PREMESSA

Sulle Stazioni considerate - operanti nei principali settori dell'industria - la Corte ha reso un primo più ampio referto sugli esercizi 1994 e 1995 ¹, in attuazione del controllo istituito dall'art. 3.4 della legge n. 20/94, per fornire una visione organica e compiuta degli andamenti gestionali nel complessivo scenario di dislocazione, procedendo ove possibile a valutazioni comparative di costi, tempi e modi dell'attività amministrativa espressamente richieste alla nuova funzione di controllo.

Ancora nel rispetto degli annuali programmi di Sezione e dei principi posti dalla sentenza n. 29/95 della Corte costituzionale, è seguito un secondo referto sull'esercizio 1996 ², più mirato su aspetti gestori ritenuti di maggiore significatività e criticità, volto principalmente a stimolare modifiche normative e processi autocorrettivi - nei profili organizzativi, dell'attività e degli stessi controlli interni - e ad ottenere un valore aggiunto dell'informazione al fine di valutare congruità e capacità di acquisizione e di impiego delle risorse e grado di soddisfazione dell'utenza e, nel contempo, di individuare le fasi logico-procedimentali dell'azione svolta, attraverso la identificazione di centri di costo e di responsabilità, imputazione di risultati e di obiettivi, conoscenza delle modalità di gestione dei mezzi disponibili.

Tale secondo referto è venuto, infatti, a collocarsi nell'ambito di un assetto normativo ormai definito nelle linee fondamentali dalle leggi n. 59/94 e 127 e dal D.L.vo n. 279 del 1997 - così come interpretato anche dalla sentenza n. 470/97 della Corte costituzionale - teleologicamente rivolto a perseguire, coerentemente con la generale esigenza di riqualificazione della finanza pubblica e nel rispetto dei diversi ruoli di amministrazione attiva e di controllo, la riduzione complessiva dei costi amministrativi, il potenziamento dei meccanismi di monitoraggio di costi, rendimenti e risultati, la ristrutturazione dei bilanci per funzioni-obiettivo, una più adeguata rappresentazione contabile, lo snellimento dell'attività amministrativa, recuperando efficienza e capacità decisionale e valorizzando momento programmatico e responsabilità.

Esso ha quindi privilegiato - in termini anche di maggiore produttività ed incisività del controllo ed in coerenza con la sua rafforzata finalità collaborativa, elevata a principio generale dalla richiamata legge n. 59/97 - analisi e valutazioni, innanzitutto, sul comportamento seguito in esito alle osservazioni formulate e, più specificatamente, sulla acquisizione di talune risorse, soprattutto di quelle autoprodotte, che assumono rilievo essenziale per l'equilibrio di bilancio, evidenziando altresì aspetti salienti ed innovativi della gestione finanziaria, economica e patrimoniale relativa al 1996.

¹ Esercizi 1994-95, v. Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 39.

² Esercizio 1996, v. Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 92.

L'attuale quadro normativo - ancora da completare nelle deleghe su riordino di ministeri vigilanti ed enti e sul potenziamento dei sistemi di monitoraggio e da aggiornare nella disciplina contabile degli enti pubblici non economici, ormai superata - è stato arricchito dal D.L.vo n. 80/98, che ha previsto la riorganizzazione degli uffici secondo criteri di ampia flessibilità e di funzionalità orientata a compiti e programmi di attività nel perseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 2), statuendone una periodica verifica a cura degli organismi di controllo interno anche per l'adozione di correttivi e di misure nei confronti dei responsabili della gestione (art. 4).

Una sua rilettura delinea una riforma dell'amministrazione e dei controlli sulla gestione che punta alla funzionalità complessiva ed alla qualità dei risultati mediante l'attivazione di un circuito virtuoso dialettico e non paralizzante tra organismi di amministrazione attiva, organi di verifica interna ed esterna e organi di rappresentanza della collettività, nel quale è affidata alla Corte, in posizione di organo al servizio dello Stato-comunità e garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, la missione di valutare e di riferire, oltre che in base al canone della legalità, in base ai parametri di efficienza, efficacia ed economicità, i quali hanno acquisito progressivamente piena giuridicizzazione a partire degli anni '60 (L. 249/1968) e poi negli anni '80 (L. 93/83) e '90 (LL. 142 e 241 del 1990, 421 del 1992 e L.D.vo n. 29 del 1993), in esplicitazione sempre più consapevole del principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione.

Dalle risultanze del controllo eseguito sulle gestioni dal 1994 al 1996 compendiate nei menzionati referti è, peraltro, emerso che - a fronte della tratteggiata cospicua e sistematica produzione normativa volta alla riorganizzazione della pubblica amministrazione, alla riforma della contabilità pubblica ed alla semplificazione dell'azione amministrativa nell'ottica del recupero di una cultura del risultato - deve registrarsi uno scollamento notevole tra disegno normativo e realtà effettuale degli enti sottoposti ad esame.

Ed invero, le analisi generali e di spaccato hanno denunciato, tra l'altro, moduli organizzatori inadeguati, carenza di programmazione, sostanziale assenza di una contabilità economico-analitica per centri di responsabilità, di costo e di ricavo, scarsa propensione a percepire i bisogni dell'utenza, mancanza di standard prefissati, insufficienza dei controlli interni.

Si è palesata così, in armonia con il disegno legislativo tracciato, la necessità di definire e attualizzare le "politiche pubbliche" di settore al fine di individuare le "missioni" assegnate e di misurare il prodotto delle attività svolte in ragione dei servizi finali resi alle imprese verificando nel contempo la validità della scelta ordinamentale a suo tempo effettuata dal legislatore nell'istituire gli enti in esame conferendo agli stessi natura pubblica. Verifica quest'ultima che costituisce uno dei tratti tipici e significativi dell'innovativo impianto del controllo ex art. 3, quarto comma, della legge n. 20 del