Determinazione n. 48/2005

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 22 luglio 2005;

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;

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 comparato (IDAIC)
- 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 2003, 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 2003, e sulle valutazioni delle misure adottate a seguito delle osservazioni formulate con il referto per l'esercizio 2002;

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;

P. Q. M.

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 2003, 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 2002.

L'ESTENSORE
f.to Benito Caruso

IL PRESIDENTE
f.to Giuseppe David

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ISTITUTI CULTURALI PER L'ESERCIZIO 2003

SOMMARIO

Introduzione. – PARTE I. – 1. Principi di attuazione della privatizzazione degli enti. – 2. Il procedimento di privatizzazione degli enti. – 3. La verifica sull'applicazione delle norme sulla gestione. – 4. Osservazioni generali sui profili economico-finanziari della gestione. – 5. Analisi comparata delle risorse interne ed esterne. – 6. Analisi dell'impiego delle risorse. – 7. Costo del personale. – 8. Osservazioni sui risultati finali contabili della gestione. – PARTE II. – 1. CISA (Centro internazionale di studi "A. Palladio"). – 2. CISAM (Centro italiano di studi sull'Alto Medioevo). – 3. ECB (Ente Casa Buonarroti). – 4. EVV (Ente Ville Vesuviane). – 5. IDAIC (Istituto di diritto agrario comparato). – 6. INSR (Istituto nazionale di studi sul Rinascimento). – 7. INSV (Istituto nazionale di studi verdiani). – 8. SAIA (Scuola archeologica italiana di Atene).

PAGINA BIANCA

Introduzione

Il presente referto segue quello già reso al Parlamento sulla gestione sull'esercizio 2002 in attuazione del controllo istituito dall'art. 3, 4° comma, della legge 14/1/1994, n. 20[1].

L'esame dell'insieme della gestione degli Istituti culturali per i quali si riferisce sul controllo eseguito sulla gestione dell'esercizio 2003, comparata anche per i risultati di bilancio e i dati analitici più significativi della contabilità economica, patrimoniale e finanziaria, è stato finora 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 sovranazionali[2].

L'attuazione della riforma prevista dal D.Legs. n. 419/1999, ormai pressoché completata con la privatizzazione degli enti disposta dall'art. 2, comma 1, lett. a) dello stesso provvedimento, rende non più attuale il tradizionale esame della gestione complessiva degli enti sulla base dei criteri pubblicistici che regolavano l'attività degli stessi, quali desumibili dal sistema normativo concernente la riforma della pubblica amministrazione. Si ritiene, tuttavia, anche in considerazione del fatto che quasi tutti gli enti soggetti a controllo hanno continuato ad adottare transitoriamente la contabilità prevista dalle norme pubblicistiche, di effettuare un'analisi dei dati attualmente rilevabili dai documenti contabili, che consenta di esporre dei parametri significativi riguardo alla gestione economico-finanziaria degli enti, in attesa che sia completata l'adozione delle prescritte scritture contabili disciplinate dalle norme relative al settore civilistico.

Occorre, peraltro, osservare che non sempre sussiste una esatta comparabilità tra i dati contabili rilevati nei precedenti esercizi con quelli rilevabili ora dai bilanci di alcuni degli enti che hanno adottato criteri contabili privatistici, per i diversi principi che ispirano i due ordinamenti. In tali casi, pertanto, i dati di comparazione sono stati riconciliati con criteri di approssimazione.

---

[1] Trasmesso alla Presidenza della Camera dei deputati in data 23 luglio 2004 e pubblicato in Atti parlamentari, XIV legislatura, Doc. XV, n. 264.

[2] 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.

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.

Gli enti sui quali si riferisce costituiscono, comunque, un campione di indagine significativo per l'analisi dell'impiego delle risorse pubbliche anche attraverso forme di incentivazione di organismi privati.

Parte I

1. Principi di attuazione della privatizzazione degli enti

La riforma ordinamentale del settore degli enti pubblici non economici, avviata con le disposizioni innovative del D.Lgs. n. 29 del 1993, e delle successive norme di modifica ed integrazione, ha trovato 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 di cui trattasi.

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 ormai 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).

Per quanto attiene alla riforma, che prevede la privatizzazione degli enti, che rivestono personalità giuridica pubblica, essa è stata 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 anche con l'ausilio di risorse pubbliche per il perseguimento dei fini istituzionali.

Nel quadro della riforma di cui trattasi, per gli enti soggetti a privatizzazione ai sensi dell'art. 3 del citato D.Lgs. n. 419/1999, è previsto infatti 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.

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 compiesso sistema normativo, integrato con l'entrata in vigore delle disposizioni più recenti[3].

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

I criteri generali 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 che coinvolgono anche gli interessi generali dello Stato.

Tali criteri sono stati applicati anche per il riordinamento amministrativo degli enti pubblici non economici, per i quali si è posto, peraltro, l'ulteriore esigenza dell'autosufficienza finanziaria, per la riduzione dell'onere finanziario dei trasferimenti gravanti a carico del bilancio dello Stato, nel quadro generale delle cennate direttive generali di programmazione economico-finanziaria, che perseguono il contenimento della spesa pubblica.

Si deve osservare al riguardo che durante l'avvio del procedimento di privatizzazione degli enti di cui trattasi, per i quali sono ora non più applicabili i canoni di gestione previsti per le pubbliche amministrazioni, si è determinata nel passato una scarsa attenzione per l'attuazione della riforma stessa, che non è stata condotta con quella tempestività, che pure il tempo trascorso dal suo avvio avrebbe richiesto.

Non sono mancati peraltro apprezzabili tentativi di determinare un quadro di riferimento ad alcuni parametri connessi allo svolgimento delle attività

---

[3] 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 (finanziaria 2002; v. infra).

istituzionali, con la misurazione di alcuni valori di prodotto e di risultato (numero di frequenze delle manifestazioni culturali, indicazione comparata dei ricavi, ecc.) ma si è trattato di casi non frequenti e comunque non ricollegabili ad un sistema coordinato di controllo dei risultati in relazione agli obiettivi programmati.

L'adozione degli strumenti ordinamentali conseguenti all'attuazione della privatizzazione, anche se questa non è stata ancora pienamente attuata, ha ormai posto le nuove fondazioni fuori dalla sfera delle pubbliche amministrazioni, pur se gli interessi generali che essi perseguono nel settore culturale ha determinato la possibilità per gli enti di poter fruire di sovvenzioni pubbliche esterne, vincolate agli scopi particolari di rilievo pubblicistico da attuare.

2 . Il procedimento di privatizzazione degli enti

Il programma di riordinamento previsto dal D.Lgs. n. 419/1999 ha interessato ben sei enti su otto, per i quali si riferisce con la presente relazione (nella tab. A, allegata al predetto decreto non sono infatti ricompresi l'IDAIC e il SAIA).

Per tutti gli enti suddetti (EVV, INSV, ECB, INSR, CISA, CISAM), è stato adottato il provvedimento di riordinamento ed è stata disposta, con apposito DPCM, la privatizzazione ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a), del D.Lgs n. 419/1999, previa istruttoria del Ministero vigilante ed acquisizione del parere delle competenti commissioni parlamentari[4]. Per quanto riguarda l'IDAIC si segnala che con il D.Lgs 4.6.2003, n. 127 è stata disposta l'aggregazione dell'IDAIC al CNR con decorrenza dal 7.6.2003, ma l'ente è tuttora gestito da un sub commissario in attesa della definitiva incorporazione nel CNR.

Per quanto concerne, poi, l'approvazione del nuovo Statuto da parte dei ministeri vigilanti finora risultano trasmessi i decreti concernenti n. 5 enti (CISA, CISAM, ECB, INSR, INSV); risulta in itinere la procedura relativa all'EVV.

Si osserva comunque che il termine finale per la privatizzazione o trasformazione degli enti, di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 419/1999, già prorogato al 31/12/2003 con l'art. 6 del D.L. 25/10/2002, n. 236, convertito con legge 27/12/2002, n. 284, per gli enti per i quali non fosse stato ancora emanato il provvedimento di privatizzazione o il regolamento previsto dall'art.17, c. 2 della L. n. 400/1988, in caso di fusione o unificazione strutturale, è stato ulteriormente prorogato con la L. n. 137/2003, quindi con il D.L. 147/2003, convertito con L. n. 200/2003, ed infine con il D.L. 355/2003, convertito con L. n. 47/2004. Occorre, inoltre, segnalare che l'art. 28 della legge n. 448/2001, comma 1, nella parte in cui prevedeva la soppressione e liquidazione di enti pubblici statali e regionali, è stato sostituito dall'art. 34, comma 23, della legge 27.12.2002, n. 289, che dispone, fra l'altro, la soppressione e liquidazione *ope legis* di quegli enti che entro il termine stabilito non siano stati individuati come enti ritenuti indispensabili, limitando inoltre la portata della norma agli enti ed organismi pubblici sui quali lo Stato esercita poteri di vigilanza; il provvedimento di individuazione di tali enti non risulta ancora adottato e il termine per l'emanazione dello stesso è stato da ultimo prorogato al 30.6.2005 con il D.L. 9.11.2004,

[4] I decreti di privatizzazione risultano pubblicati nella G.U. del 10/6/2002 (per CISA, ECB, INSR e INSV), nella G.U. del 25/6/2002 (per CISAM e IISG) e nella G.U. del 21.4.2004 (EVV).

n. 266, convertito con L. 27.12.2004, n. 306[5]. Si fa presente, infine, che con determinazione del 23/7/2004 la Sezione ha deliberato la cessazione del controllo da parte della Sezione stessa in applicazione dell'art. 3 del d.legs. n. 419/1999 per quanto riguarda l'I.I.S.G., anche in considerazione del fatto che l'ente è stato escluso dall'erogazione di contributi a carico dello Stato.

[5] Per tale parte la norma è stata oggetto di esame da parte della Corte costituzionale, in sede di giudizio promosso da alcune regioni sulla legittimità dell'art. 28, commi 1, 5, 6, 8 e 11 della legge 28.12.2001, n. 448 (sentenza n. 15 del 18.12.2003-13.1.2004, alla cui lettura si fa rinvio).

3. La verifica sull'applicazione delle norme sulla gestione

Si è già rilevato che gli enti adottano nella quasi totalità ancora le scritture contabili pubbliche previste dal D.P.R. n. 696 del 1979, ma che la verifica dei risultati di gestione, che non potrebbe allo stato attuale essere condotta sulla base delle norme di riforma pubblicistiche, essendo stato ormai operata la trasformazione degli enti in fondazioni di diritto privato, nella attuale situazione transitoria, peraltro, ha consentito di rilevare i dati contabili disponibili, anche con l'adattamento di talune voci per alcuni enti secondo criteri di omogeneità, e di effettuare una comparazione cronologica e di insieme attraverso l'analisi di parametri ed indicatori ricavabili dalle scritturazioni adottate, cercando di evidenziare l'ammontare dei trasferimenti erogati dallo Stato e da altri enti pubblici nonché elaborando dei criteri di valutazione dell'utilizzo delle risorse in relazione agli scopi statutari.

Il sistema di analisi, a regime, dovrà essere definito in relazione all'adozione della nuova contabilità economica civilistica secondo criteri uniformi per tutti gli enti ormai privatizzati, escludendo quelli, come il SAIA, che rimarranno nel settore pubblico.

Allo stato attuale si deve segnalare che non tutti gli enti hanno comunque completato l'adozione dei provvedimenti ordinamentali prescritta dalla norma di riforma per la privatizzazione, in particolare per quanto riguarda la stipula della Convenzione con il Ministero vigilante e le altre misure previste dall'art. 3 del D.Legs. n. 419/1999.

Nelle relazioni particolari della parte speciale si segnalano per ciascun ente le carenze rilevate al riguardo (acquisto della personalità giuridica di diritto privato, adozione del nuovo Statuto, nomina dei nuovi organi di amministrazione e vigilanza, ricognizione del patrimonio, disciplina giuridica del personale). La tabella seguente registra per i singoli enti le date di approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo.