

ATTI PARLAMENTARI

V LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI **Doc. XV**
n. 105
1962-1969

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL PARLAMENTO

*sulla gestione finanziaria degli enti sottoposti a controllo in applicazione
della legge 21 marzo 1958, n. 259*

ISTITUTO ITALIANO PER IL MEDIO ED ESTREMO ORIENTE

Presentata alla Presidenza il 29 dicembre 1970

PAGINA BIANCA

I N D I C E

Determinazione della Corte dei conti n. 1042 del 1° dicembre 1970	Pag.	5
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli esercizi dal 1962 al 1969 dell'Istituto italiano per il medio ed estremo oriente	»	6

DOCUMENTI ALLEGATI:

Esercizio 1962:

Bilancio consuntivo	»	27
Relazione amministrativa	»	42
Relazione del Collegio dei revisori	»	45

Esercizio 1963:

Bilancio consuntivo	»	47
Relazione amministrativa	»	62
Relazione del Collegio dei revisori	»	65

Esercizio 1964:

Bilancio consuntivo	»	69
Relazione amministrativa	»	84
Relazione del Collegio dei revisori	»	87

Esercizio 1965:

Bilancio consuntivo	»	91
Relazione amministrativa	»	106
Relazione del Collegio dei revisori	»	108

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Esercizio 1966:

Bilancio consuntivo	Pag.	111
Relazione amministrativa	»	125
Relazione del Collegio dei revisori	»	127

Esercizio 1967

Bilancio consuntivo	»	129
Relazione amministrativa	»	143
Relazione del Collegio dei revisori	»	145

Esercizio 1968:

Bilancio consuntivo	»	147
Relazione amministrativa	»	161
Relazione del Collegio dei revisori	»	163

Esercizio 1969:

Bilancio consuntivo	»	165
Relazione amministrativa	»	179
Relazione del Collegio dei revisori	»	181

Determinazione n. 1042**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 1° dicembre 1970;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 20 luglio 1961, con il quale lo **Istituto italiano per il medio ed estremo oriente** è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1962 al 1969, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

viste le pronunce su tali conti, rese dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, previo parere dei Ministeri degli affari esteri, della pubblica istruzione e del tesoro, rispettivamente il 5 agosto 1964, il 13 ottobre 1964, il 23 settembre 1965, il 20 ottobre 1966, il 2 febbraio 1968, il 16 settembre 1968, il 10 novembre 1969 ed il 30 ottobre 1970;

esaminati gli atti;

udito il relatore 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 dell'Ente per gli esercizi dal 1962 al 1969;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

DETERMINA

di comunicare alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1962 al 1969 — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Istituto italiano per il medio ed estremo oriente l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dello Ente stesso.

IL RELATORE
f.to Topi

IL PRESIDENTE
f.to Rossano

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ESERCIZI DAL 1962 AL 1969 DELL'ISTITUTO ITALIANO PER IL MEDIO ED ESTREMO ORIENTE

SOMMARIO

1. Premessa — 2. L'ordinamento — 3. I fini e l'attività istituzionali — 4. Il personale — 5. La vigilanza ministeriale — 6. I risultati finanziari della gestione di competenza — 7. Le entrate e le uscite effettive — 8. Il conto dei residui e la situazione amministrativa — 9. Il conto economico e la situazione patrimoniale — 10. Conclusioni

1. — PREMESSA

La gestione finanziaria dell'Istituto italiano per il medio ed estremo oriente (ISMEO) ha già formato oggetto di relazione al Parlamento per l'esercizio 1961 (v. Atti Parlamentari — IV legislatura — Camera dei Deputati — doc. XIII, n. 1 — Vol. XXI); la Corte riferisce adesso il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli esercizi dal 1962 al 1969.

L'ente ha provveduto ad inviare alla Corte, ai sensi e nei termini di cui all'articolo 4 della legge 21 marzo 1958, n. 259, i conti d'esercizio e patrimoniali, completati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione, relativi agli otto anni in esame.

2. — L'ORDINAMENTO

L'Istituto, eretto in ente morale di diritto pubblico (1) con lo scopo « di promuovere e sviluppare i rapporti culturali ed economici fra l'Italia ed i Paesi dell'Asia Centrale, Meridionale e Orientale », è retto dallo statuto approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1953, n. 1228.

I regolamenti per l'attuazione delle norme statutarie e per la disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico del personale, alla cui emanazione si sarebbe dovuto provvedere — a mente dell'articolo 33 dello statuto medesimo — nel termine di tre mesi dalla pubblicazione di tale atto, e che vennero invece deliberati dall'assemblea generale dell'ente solo l'8 maggio 1958 e dalla stessa assemblea modificati, prima che ricevessero l'approvazione ministeriale, nel 1959 e poi ancora nel 1963, sono stati infine approvati (in unico testo, suddiviso in due parti) con decreto interministeriale del 29 maggio 1969.

Organi dell'Istituto sono:

a) l'assemblea dei soci, cui spetta eleggere parte dei componenti il Consiglio di amministrazione ed il Collegio dei revisori, approvare i bilanci, deliberare i regolamenti interni, pronunciarsi sulle proposte di modifiche statutarie;

b) il Consiglio di amministrazione, composto da diciassette membri, dodici eletti dalla assemblea e cinque designati dal Ministero degli affari esteri, che durano in carica tre anni e possono essere riconfermati o rieletti; esso ha poteri deliberativi su tutti gli affari che interessano l'Istituto e che non siano di competenza dell'assemblea;

(1) Il riconoscimento avvenne con regio decreto 16 febbraio 1933, n. 124, che approvò anche il primo statuto dell'ente, successivamente modificato dal regio decreto 20 novembre 1939, n. 1987 e dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 2 luglio 1947, n. 1077.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

c) la Giunta esecutiva, che ha funzioni esecutive delle deliberazioni del Consiglio e provvede al normale funzionamento dell'Istituto;

d) il Presidente, nominato dal Consiglio tra i suoi componenti, che « cura l'esecuzione di tutte le deliberazioni, vista tutte le spese; può prendere, in via di urgenza, tutte le deliberazioni del Consiglio e della Giunta, salvo a riferirne, per la ratifica, nella prima successiva adunanza »; è coadiuvato da due vice presidenti (2);

e) il Collegio dei revisori, composto da tre membri effettivi, uno eletto dall'assemblea e gli altri due designati — rispettivamente — dal Ministero degli affari esteri e da quello per il tesoro, e due supplenti; durano in carica tre anni, sono rieleggibili ed i loro emolumenti sono fissati dall'assemblea (3).

Per quanto riguarda la periodica rinnovazione degli organi sociali, devesi rilevare che, mentre per i membri elettivi è sempre stato rispettato il termine statutario dei tre anni, cosicché — dopo quelle del giugno 1963 e del giugno 1966 — l'ultima elezione dei componenti gli organi di amministrazione e revisione si è avuta nel luglio 1969, per i membri di designazione ministeriale la nomina ha di fatto assunto il carattere di investitura a tempo indeterminato, a causa della mancata adozione — da parte del Ministero degli affari esteri — di formali provvedimenti di conferma; solo nel caso di cessazione dall'incarico di uno di tali membri, per una ragione comunque estranea alla scadenza del triennio, si è adottato l'atto formale per la designazione del sostituto.

Tutto ciò in contrasto con gli articoli 13 e 25 dello statuto, i quali non operano alcuna distinzione, ai fini della durata in carica e della eventuale riconferma, tra membri elettivi e membri di nomina governativa.

Del resto, anche altre norme dello statuto risultano disapplicate dall'ente o dalle amministrazioni vigilanti: così, l'articolo 25 (nella parte che prevede la formale elezione, ad opera dell'assemblea, dei revisori designati dai ministeri e la designazione, da parte della stessa assemblea, del presidente del Collegio), l'articolo 32 (nella parte che prescrive l'approvazione delle amministrazioni vigilanti per i verbali relativi alle elezioni degli organi dell'Istituto), l'articolo 30 (quanto all'approvazione da parte dell'assemblea, « entro il 30 giugno », del bilancio preventivo), l'articolo 31 (sull'approvazione, ad opera dei Ministeri vigilanti, delle deliberazioni assembleari istitutive di sezione dell'ISMEO).

La Corte non può non rilevare la illegittimità di comportamenti siffatti e non riaffermare l'ovvio principio che le norme in questione vanno comunque e da chiunque rispettate e puntualmente applicate (4), ovvero, qualora ritenute in tutto od in parte non rispondenti alle attuali esigenze dell'ente, modificate od abrogate nei modi previsti dallo statuto (articolo 8, lett. d).

3. — I FINI E L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALI

L'articolo 1 dello statuto indica genericamente come fine istituzionale dell'ente quello di promuovere e sviluppare i rapporti culturali ed economici con i Paesi del Medio ed Estremo Oriente; il successivo articolo 2 e gli articoli 7-19 del regolamento di attuazione specificano poi, con una elencazione che non ha però carattere tassativo, attraverso quali attività in concreto quel fine vada perseguito.

Ricordato che è caratteristica dell'ente lo sviluppo all'estero di parte notevole delle proprie

(2) Di fatto, ne è sempre stato nominato uno solo.

(3) Attualmente, vengono corrisposti compensi forfettari annui (di lire 120.000 per il Presidente del Collegio e di lire 80.000 per gli altri membri) e gettoni di presenza di lire 5.000 ciascuno. Tutte le altre cariche dello Istituto sono gratuite (articolo 6 dello statuto); ai componenti il Consiglio e la Giunta viene solo corrisposto un gettone di presenza di lire 5.000.

(4) Assicurazioni in tal senso sono state peraltro fornite dall'Istituto con lettera del 12 giugno 1970, in risposta alle osservazioni formulate al proposito dalla Corte.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

iniziative, costituenti strumento integrativo di quelle dispiegate direttamente dagli organi statali esterni (ed in special modo dalle rappresentanze diplomatiche e consolari), si accenna ora brevemente all'azione svolta dall'ISMEO nel periodo in esame.

Il settore di maggior impegno culturale e finanziario è costituito dalle campagne archeologiche di scavi, iniziate nel 1955 in Pakistan ed estese poi all'Afghanistan ed all'Iran, integrate da ricerche di carattere antropologico e naturalistico e da lavori di restauro e di conservazione dei monumenti. Per tali campagne, che si svolgono in base ad accordi con i Governi locali, i quali prevedono l'assegnazione alle missioni italiane di una parte del materiale rinvenuto, l'ISMEO si avvale della collaborazione di personale e di esperti inviati dal Ministero degli affari esteri (nel quadro del programma per la cooperazione tecnica con i paesi in via di sviluppo) e dal C.N.R.

Tra le altre iniziative assunte all'estero vanno ricordate: l'istituzione di Centri italiani di cultura in Asia (attualmente ne funzionano a Tokyo, Teheran e New Delhi, con un contributo complessivo annuo di 30 milioni), l'organizzazione di mostre di arte italiana e di missioni di carattere scientifico e culturale (sono state — rispettivamente — 11 e 12 nel periodo 1962-1969), l'istituzione di lettori e di corsi di insegnamento della lingua italiana.

Delle attività svolte in Italia si segnalano: la organizzazione di corsi triennali di lingue e cultura orientali (5) e di mostre di arte orientale (ne sono state effettuate sette), di conferenze e congressi; l'istituzione di Centri culturali italo-asiatici (attualmente ne esistono 7); la concessione di borse di studio, di sussidi e di premi a studenti asiatici e ad italiani che si recano in Asia per studi e ricerche; l'effettuazione, ora peraltro cessata, di radiotrasmissioni per i paesi medio ed estremo-orientali, nelle lingue locali (6); l'edizione, direttamente a cura dell'Istituto o tramite la Libreria dello Stato e case editrici private, di una rivista trimestrale, di quattro collane di testi documenti e studi orientalistici e di opere varie.

Presso l'Istituto è anche costituito un museo di arte orientale (7) e funzionano una biblioteca, con annesso un aggiornato servizio di documentazione sui problemi attuali della cultura, della politica e dell'economia dei Paesi del medio ed estremo oriente, ed una fototeca.

Sono da ricordare, infine le Sezioni costituite dall'ISMEO in alcune città italiane: Milano, Firenze, Ancona (8). Ai sensi dell'articolo 31 dello statuto, le Sezioni sono amministrate con bilancio autonomo, il cui preventivo e consuntivo sono però sottoposti all'approvazione del presidente dell'Istituto; la loro struttura organizzativa è stata disciplinata con un regolamento interno, deliberato il 27 aprile 1961. Per l'espletamento dei loro compiti, esse si avvalgono del finanziamento di enti ed istituzioni locali e di contributi dell'ISMEO. Si è già rilevato che, in difformità da quanto previsto dallo statuto, le deliberazioni dell'ente, istitutive delle sezioni, non sono mai state sottoposte all'approvazione dei Ministeri vigilanti.

Giova ora considerare in quale misura l'Istituto abbia ripartito, tra le molteplici iniziative in cui si articola la sua attività istituzionale, la somma complessivamente destinata, in ciascuno degli esercizi dal 1962 al 1969, all'attuazione dei propri fini; nel quadro che segue vengono quindi riportati, per le singole voci omogeneamente raggruppate, gli impegni assunti e la loro incidenza percentuale sul totale delle spese istituzionali:

(5) Tali corsi, riconosciuti con legge 5 maggio 1951, n. 517 e regolamentati poi con decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1954, n. 759, registrano una frequenza media annua di circa 300 studenti; i diplomati sono una sessantina l'anno.

(6) Dal 1950 al 1963 è stato svolto un servizio di radiotrasmissioni su incarico della Presidenza del Consiglio dei Ministri; dal 1960 al 1967 sono state effettuate trasmissioni in Giappone, a seguito di accordi con la locale rete radiofonica.

(7) Il Museo, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 3 ottobre 1957, n. 1410, sulla base di una convenzione stipulata il 24 luglio 1957 presso il Ministero della pubblica istruzione, accoglie, oltre le collezioni e gli oggetti di proprietà dell'Istituto o presso questo depositati da privati, anche oggetti di proprietà dello Stato che non abbiano già una loro organica collocazione presso altri Istituti.

(8) Della sezione di Ancona è però già stata deliberata la chiusura, che dovrebbe avvenire entro il 1970; le sezioni di Messina e di Torino hanno cessato di funzionare — rispettivamente — nel 1964 e nel 1965.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO DELLE SPESE ISTITUZIONALI
(In milioni di lire)

	ESERCIZIO															
	1962		1963		1964		1965		1966		1967		1968		1969	
	mi- lioni di lire	%	mi- lioni di lire	%	mi- lioni di lire	%	mi- lioni di lire	%	mi- lioni di lire	%	mi- lioni di lire	%	mi- lioni di lire	%	mi- lioni di lire	%
Trasmissioni radio in Asia	13 -	7,5	11,2	5,3	4,6	2,5	1,6	0,8	1,7	1,1	0,6	0,4	—	—	—	—
Scuole	12,8	7,4	12,4	5,8	14 -	7,5	13,1	6,1	10 -	6,5	10 -	6,9	10 -	6,9	8,5	3,7
Conferenze, mostre, convegni, Centri culturali	18,4	10,5	8,9	4,2	6,6	3,5	8,1	3,8	5,4	3,5	4,5	3,1	4,5	3,1	4,9	2,1
Borse di studio e premi	15,8	9,1	16,1	7,6	7,9	4,2	4 -	1,9	3,5	2,3	2,5	1,7	2 -	1,4	2,4	1,1
Missioni scientifiche e campagne scavi	42,4	24,3	78 -	36,6	88 -	46,8	120,2	55,9	74 -	47,8	74 -	50,8	75 -	51,7	102,1	44,3
Spese rappresentanza, ricevimenti	5,4	3,1	5 -	2,4	3 -	1,6	2 -	0,9	1,5	1 -	1 -	0,7	1 -	0,7	1 -	0,4
Contributi sezioni	7,6	4,4	6,5	3,1	5 -	2,7	5 -	2,3	4 -	2,6	4 -	2,8	4 -	2,8	2,6	1,2
Istituti, Centri di cultura e missioni	34 -	19,5	43,9	20,6	37,6	20 -	40,9	19,1	30 -	19,4	30 -	20,6	30 -	20,7	50 -	21,7
Pubblicazioni	16,7	9,7	26,9	12,6	18 -	9,6	17 -	7,9	21,7	14 -	16,7	11,4	16,1	11,1	45,6	19,7
Biblioteca, Museo, Fototeca	7,7	4,5	3,9	1,8	3 -	1,6	2,8	1,3	2,7	1,8	2,3	1,6	2,3	1,6	13,3	5,8
Totale spese istituzionali	173,8	100 -	212,8	100 -	187,7	100 -	214,7	100 -	154,5	100 -	145,6	100 -	144,9	100 -	230,4	100 -

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dai dati esposti, chiaramente traspare la tendenza dell'Istituto a sviluppare in prevalenza taluni settori della propria attività (soprattutto le campagne di scavi e poi i centri di cultura all'estero e le pubblicazioni), progressivamente emarginando gli altri e concentrando quindi sui primi una quota sempre maggiore delle proprie risorse: ed infatti, mentre nel 1962 gli impegni complessivamente assunti sulle tre voci indicate rappresentavano il 53,5 per cento del totale delle spese istituzionali ed il 37,5 per cento di tutte le uscite effettive, nel 1965 tali percentuali erano già salite — rispettivamente — all'82,9 per cento ed al 55,8 per cento e nel 1969 sono state dell'85,7 per cento e del 54,3 per cento.

Al riguardo, non può la Corte non sottolineare l'opportunità che l'ente realizzi il proprio fine istituzionale mediante un più equilibrato sviluppo delle molteplici e differenziate iniziative previste nello statuto sociale.

Va anche rilevato, sotto diverso profilo, che l'attività dell'ente risulta di fatto circoscritta in un ambito geografico più angusto di quello in cui pur dovrebbe operare, giusta la sua stessa denominazione di Istituto per il medio ed *estremo* oriente (9); limite, questo, in parte dovuto alle tradizioni stesse dell'Istituto, che ne orientano l'azione preferenzialmente verso certi Paesi (Iran, Afghanistan, Pakistan), in parte giustificato da difficoltà obiettive, di natura politica e finanziaria, che ostacolano l'estensione delle sue iniziative ad altre aree geografiche.

Volgendosi, infine a considerare l'attività dell'ISMEO in una prospettiva più ampia (nella quale del resto si colloca anche la problematica cui da ultimo si è alluso), e cioè nel quadro degli interventi dello Stato nel campo delle relazioni culturali con l'estero, non può la Corte non ribadire in linea generale l'esigenza, già rappresentata in occasione della relazione al rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1968 (10) e sottolineata anche dalla Commissione affari esteri del Senato (nel parere sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri per il 1969), di revisione sia dell'azione amministrativa nel settore, sia degli istituti che in esso operano, ai fini del coordinamento delle varie iniziative, del potenziamento delle più idonee e della soppressione di quelle non più rispondenti allo scopo (11).

4. — IL PERSONALE

Come si è detto in precedenza, il regolamento del personale, che, ai sensi dell'articolo 33 dello statuto, avrebbe dovuto essere deliberato dall'assemblea generale dell'ente entro tre mesi dalla pubblicazione (avvenuta il 29 maggio 1954) del decreto di approvazione dello statuto medesimo, è entrato in vigore soltanto il 1° giugno 1969, essendo stato approvato — nella sua definitiva stesura — con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per gli affari esteri, per il tesoro e per la pubblica istruzione, il 29 maggio 1969; cosicché per quasi tre lustri, l'Istituto ha agito nell'assoluta carenza di una parte così fondamentale del proprio ordinamento e, quindi, in una situazione di provvisorietà che, di certo, non ha giovato

(9) Osservazioni in tal senso sono state formulate anche in sede di discussione, presso la Commissione affari esteri del Senato (seduta del 15 ottobre 1969), del disegno di legge per l'aumento da 200 a 250 milioni annui del contributo dello Stato a favore dell'ISMEO.

(10) V. Senato della Repubblica — V legislatura — Doc. XIV. n. 3, pag. 202.

(11) Tra gli enti che operano nel settore delle relazioni culturali con l'estero e che fruiscono di contributi a carico del bilancio del Ministero degli affari esteri, vanno ricordati: l'Istituto italiano per l'Africa, l'Istituto per l'Oriente (entrambi soggetti al controllo della Corte, ai sensi della legge n. 259 del 21 marzo 1958) ed il Centro per le relazioni italo-arabe; sussidi sono pure previsti in favore di Istituti nazionali legalmente riconosciuti per la concessione di borse di studio a stranieri che vengono in Italia e ad italiani che si recano all'estero per motivi di studio, nonché per missioni scientifiche e religiose all'estero.

alla ordinata organizzazione dell'ente ed alla certezza dei rapporti giuridici ed economici del personale.

Tale evenienza è stata fronteggiata dagli organi di governo dell'ISMEO mediante l'applicazione di fatto, ove possibile, dell'originario testo del regolamento, deliberato dall'assemblea nel maggio del 1958, testo che — per la verità — ben poco si discostava da quello recentemente entrato in vigore.

Per quanto riguarda in particolare il trattamento economico, devesi notare che l'ente, in mancanza di apposita normativa ed a causa anche delle insufficienti disponibilità di bilancio, non è stato in grado per lungo tempo di corrispondere al proprio personale i miglioramenti economici disposti in favore dei dipendenti dello Stato dalle leggi 19 aprile 1962, n. 173 e 28 gennaio 1963, n. 20; miglioramenti, che gli enti pubblici avevano facoltà di estendere, a determinate condizioni, anche al proprio personale (12). L'assegno temporaneo, previsto dalla legge n. 20 del 1963, è stato infatti concesso a decorrere dal 1° gennaio 1966, mentre la completa equiparazione retributiva con il personale statale si è avuta solo a seguito dell'entrata in vigore del regolamento. In precedenza, a titolo di parziale sostituzione dei predetti assegni, l'Istituto aveva corrisposto dei premi di operosità (nel 1964, 1965, 1969) e delle indennità « una tantum » (nel 1964, 1965, 1967), di entità variabile in relazione alle disponibilità del proprio bilancio.

A — *Personale di ruolo* — Il personale dell'ISMEO, ai sensi del regolamento, si distingue in due categorie: di ruolo ed incaricato.

Le carriere del personale di ruolo sono cinque: direttiva culturale, direttiva amministrativa, di concetto, esecutiva, ausiliaria.

La disciplina del rapporto di impiego (per quanto ha tratto ai requisiti ed alle modalità per l'assunzione, ai criteri per le promozioni, all'orario di lavoro, ai diritti e doveri degli impiegati, alle sanzioni disciplinari, alle cause di cessazione del rapporto) è modellata su quella vigente per i dipendenti civili dello Stato, alla quale del resto lo stesso regolamento fa espressamente rinvio per quanto dal medesimo non previsto.

La dotazione organica, determinata da una tabella annessa al regolamento, prevede 28 unità, ma di fatto non ne sono mai state in servizio più di 26; al 1° gennaio 1970 i dipendenti erano 23 (7 nelle due carriere direttive, 4 in quella di concetto, 7 nell'esecutiva e 5 nella ausiliaria).

Le qualifiche del personale dell'Istituto sono state equiparate a quelle degli impiegati civili dello Stato con lo stesso regolamento organico; il trattamento economico di attività è fissato nella misura ed alle condizioni previste dalle leggi vigenti per i dipendenti statali pari grado e comprende quindi: stipendio, assegni per carichi di famiglia, aumenti biennali del 2,50 per cento, indennità integrativa speciale di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni, tredicesima mensilità (ed, eventualmente, compensi per lavoro straordinario e trattamento di missione).

Solo nei confronti del Segretario generale dell'ente, il regolamento stabilisce un trattamento in parte differenziato, e ciò mediante l'attribuzione di uno stipendio, che è inizialmente di misura pari a quello previsto per la qualifica di Ispettore generale della gerarchia statale, ma che, dopo quattro anni di effettivo e lodevole servizio e previa deliberazione del Consiglio di amministrazione, si eguaglia allo stipendio spettante nello Stato ai funzionari con qualifica di Direttore generale.

Con deliberazione del 18 dicembre 1969 l'Istituto ha disposto l'estensione, al proprio personale, con effetto dal 1° giugno 1969, dell'assegno integrativo mensile di cui alla legge 1° ago-

(12) Si vedano le circolari del Ministero del tesoro — Ragioneria generale dello Stato — IGOP — n. 154805 del 1° settembre 1962 e n. 111306 del 27 febbraio 1963.

sto 1969, n. 464; detta delibera è stata già portata ad esecuzione, pur non essendo stata approvata dai Ministeri vigilanti nei modi previsti dall'articolo 33 dello statuto (13).

Per il trattamento di quiescenza e di previdenza, l'articolo 72 del regolamento prevede l'emanazione di apposita normativa, peraltro non ancora prodotta; attualmente il personale gode del trattamento pensionistico dovuto dall'INPS ai sensi delle disposizioni legislative vigenti in materia e di una indennità di anzianità, corrisposta in conformità delle leggi sull'impiego privato, a cui l'ente provvede con prelevamenti da uno speciale « fondo », iscritto tra le poste del proprio conto patrimoniale e costituito mediante accantonamenti annui di misura variabile in rapporto alle disponibilità (vedasi infra, par. 7).

Per quanto concerne il trattamento di assistenza, il personale è iscritto all'ENPDEDP.

B — *Personale incaricato* — L'articolo 73 del regolamento ammette che, « per l'adempimento di comprovate esigenze eccezionali e transitorie comportanti prestazioni speciali cui non si renda possibile corrispondere mediante il personale di ruolo », siano conferiti, previa motivata deliberazione del Consiglio di amministrazione e con provvedimento del presidente, « incarichi temporanei a persone estranee particolarmente specializzate nella materia inerente alle predette esigenze ». La spesa per tali incarichi deve essere contenuta entro i limiti prefissati dal bilancio di previsione dell'Istituto; i compensi, comunque, vanno proporzionati alla durata dell'incarico e non possono eccedere lo stipendio previsto per la qualifica di ruolo comportante prestazioni parificabili a quelle inerenti all'incarico (salvi i casi in cui la particolare rilevanza delle prestazioni stesse richieda un compenso superiore, per deliberare il quale si rende però necessaria una apposita determinazione degli organi dell'Istituto e l'approvazione dei Ministeri vigilanti).

Come dimostra il prospetto che segue (nel quale vengono indicati — per ciascun esercizio — le unità di personale incaricato ed il relativo onere, distintamente per ognuno dei capitoli di spesa su cui l'onere stesso è fatto gravare), l'Istituto si è ampiamente avvalso della opera di tale personale: mediamente, infatti, nel periodo 1962-1969, il rapporto tra collaboratori esterni e dipendenti di ruolo è stato di uno a tre.

(13) Venendo, infatti, a modificare la tabella « B » annessa al regolamento, la delibera *de qua* avrebbe dovuto essere approvata con provvedimento del Presidente del Consiglio e dei Ministri degli affari esteri e della pubblica istruzione, di concerto con quello del tesoro. Essa, invece, è stata dall'ente trasmessa ai soli Ministeri degli esteri e della pubblica istruzione: mentre il primo, con foglio del 12 gennaio 1970, senza alcuna previa intesa con le altre Amministrazioni vigilanti ha dato il proprio « nulla osta », il secondo — con nota del 14 gennaio 1970 — ha prospettato « l'opportunità di sottoporre la questione anche al parere del Ministero del tesoro »; replicava il Dicastero degli esteri, con lettera del 21 febbraio 1970, che « a tal fine sembra che potrebbe ritenersi sufficiente il parere che il predetto Ministero (del tesoro) esprimerà sul bilancio di previsione della spesa dell'Istituto italiano per il Medio ed Estremo Oriente per il 1970... », bilancio che « ... comprende anche, come è messo in evidenza nella relazione amministrativa..., le somme relative al pagamento dell'assegno integrativo in questione ». Il Ministero del tesoro non si è tuttavia mai pronunciato espressamente in proposito, facendo anzi presente (con lettera del 23 marzo 1970, indirizzata a tutti gli organi incaricati della vigilanza sull'Istituto, e relativa alle variazioni al bilancio di previsione per il 1969) che « la ratifica dei nuovi stanziamenti di bilancio non comporta implicita approvazione di quelle spese per le quali fosse richiesta l'adozione di apposite delibere »; negli stessi termini si è anche espressa, nella medesima occasione, la Presidenza del Consiglio. Il bilancio di previsione per il 1970 è stato peraltro approvato da tutti i Ministeri vigilanti senza alcuna osservazione al riguardo; restano comunque la violazione, nella fattispecie, dell'articolo 33 dello statuto e l'esecuzione — da parte dello ente — di una delibera formalmente illegittima.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CONSISTENZA NUMERICA E COMPENSI DEL PERSONALE INCARICATO

CAPITOLI DI SPESA	1962		1963		1964		1965		1966		1967		1968		1969	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
Conferenze (c)	1	1.451.710	1	2.772.952 (d)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Publicazioni	3	2.036.216	3	2.041.936	3	2.475.704	4	4.832.698	5	5.250.856	5	4.779.918	3	4.903.119	3	4.919.005
Rappresentanza (e)	1	481.975	1	484.549	1	437.840	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Spese generali (f)	1	481.975	1	484.549	1	437.840	1	578.240	1	645.840	1	676.572	1	692.159	1	707.759
Servizio radio	1	1.498.172	2	2.156.154	1	650.000	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Scuole	1	871.026	1	875.667	1	875.667	5	3.980.743	4	2.891.876	3	2.507.583	3	2.507.583	3	2.507.583
Totali	8	6.821.074	9	8.815.807	7	4.877.051	10	9.391.681	10	8.788.572	9	7.964.073	7	8.102.861	7	8.134.347

(a) Unità di personale incaricato.

(b) Compensi lordi annui.

(c) L'incarico consisteva nella organizzazione di conferenze in Italia.

(d) La persona incaricata della organizzazione delle conferenze assunse, nel 1963, anche il compito di dirigere il Servizio pubblicazioni; la cifra riportata costituisce, pertanto, la somma dei compensi spettanti per i due incarichi.

(e) L'incarico consisteva nella cura di pratiche attinenti lo svolgimento di conferenze e manifestazioni varie culturali.

(f) L'incarico consisteva nello svolgimento di tutte le operazioni di contabilità in P.D. dell'Istituto.

Ora, in disparte l'aspetto quantitativo del fenomeno, osserva la Corte come il ricorso, da parte dell'ente, alle prestazioni dei suddetti collaboratori sia spesso avvenuto secondo forme e modalità non aderenti a quanto prescritto in proposito dal regolamento. È bensì vero che le norme regolamentari disciplinanti la materia sono divenute operanti solo dal 1° giugno 1969 e non potevano quindi per l'innanzi costituire canone legale di comportamento per l'ente; è però anche vero che disposizioni affatto identiche erano già contenute nello schema di regolamento deliberato dagli organi dell'Istituto sin dal 1958 e che, comunque, in quelle norme null'altro si rinviene se non la puntuale trascrizione di principi ormai generalmente accolti nella positiva regolamentazione dei rapporti di pubblico impiego e dai quali pertanto un ente pubblico non dovrebbe giammai discostarsi.

In particolare, deve rilevarsi che tutti gli incarichi, di fatto, risultano conferiti non già per « esigenze eccezionali e transitorie », ma ordinarie e permanenti e che taluni di essi sono ricoperti da anni sempre dalle medesime persone; che le prestazioni relative a detti incarichi non possono tutte definirsi « speciali » e tali da non poter essere assolte dal personale di ruolo; che gli incarichi stessi risultano attribuiti, secondo la documentazione fornita dall'Istituto, in assenza della deliberazione, idoneamente motivata, del Consiglio di amministrazione.

La Corte, pertanto, nel rilevare la non conformità ai principi sopra enunciati del comportamento tenuto in materia dall'ente, richiama quest'ultimo alla rigorosa osservanza, per il futuro, delle specifiche norme regolamentari ormai pienamente operanti, sollecitandolo altresì a riesaminare, in aderenza a tale normativa, la situazione degli incarichi in atto.

5. — LA VIGILANZA MINISTERIALE

L'Istituto è posto sotto la vigilanza del Ministero degli affari esteri, da esercitarsi d'intesa con quello della pubblica istruzione; per taluni atti specificamente indicati (bilancio preventivo e conto consuntivo, elezione degli organi sociali, istituzione delle sezioni, regolamenti per la attuazione dello statuto e per il personale) è richiesta l'approvazione anche della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero del tesoro; all'intesa sulla designazione dei membri del Consiglio di amministrazione partecipano poi anche il Ministero dell'industria e commercio e quello del commercio con l'estero.

La molteplicità delle amministrazioni, comunque chiamate ad ingerirsi nella vita dell'ente, men che rendere più penetrante ed efficace il controllo, ha sovente nociuto alla tempestività ed alla coordinazione dei previsti interventi: i quindici anni occorsi per l'emanazione del regolamento, i ritardi nell'approvazione dei bilanci, la mancata intesa tra i vari Ministeri a proposito della delibera per la concessione al personale dell'Istituto dell'assegno integrativo, le stesse irregolarità riscontrate nella designazione dei componenti gli organi dell'ente, sono tutte vicende almeno in parte imputabili alla causa sopra indicata. La concentrazione delle competenze, da attuarsi mediante opportuna revisione della vigente normazione, sarebbe quindi di indubbio giovamento alla snellezza ed alla immediatezza dell'attività di vigilanza, che ne risulterebbe in definitiva potenziata (14).

(14) Giova richiamare, al riguardo, quanto dalla Corte più volte rappresentato circa l'opportunità che l'esercizio della « vigilanza » ministeriale formi oggetto di normativa generale che fissi, tra l'altro, il principio che « ogni ente può e deve essere sottoposto alla vigilanza di un solo Ministero, scelto sulla base del tipo di attività che l'ente svolge in modo esclusivo e prevalente » (v. relazione della Corte al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1967, in Atti parlamentari. V legislatura, Camera dei Deputati, Doc. XIV, n. 1, pag. 453 e precedente ivi citato).

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per quanto riguarda in particolare l'approvazione dei bilanci preventivi, si osserva che le relative pronunce ministeriali sono sempre intervenute ad esercizio già iniziato; ciò, peraltro, a causa anche della già rilevata inosservanza — da parte degli organi di governo dell'ente — della norma statutaria che fissa al 30 giugno di ogni anno il termine entro il quale il bilancio preventivo, insieme al consuntivo dell'esercizio precedente, deve essere sottoposto all'assemblea generale dell'Istituto.

Al proposito va riaffermata la necessità che detto documento contabile, onde assolvere alla sua peculiare funzione di guida e limite all'azione degli organi amministrativi, venga predisposto, dall'ente, ed approvato, dai Ministeri vigilanti, con la massima tempestività e, comunque, prima dell'inizio dell'esercizio finanziario.

6. — I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE DI COMPETENZA

L'ente espone i risultati della gestione in un conto finanziario di cui si riportano, per ciascuno degli otto esercizi in esame, i seguenti dati riassuntivi:

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	E S E R C I Z I O									
	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969		
Entrate:										
effettive	247.920.247	315.124.926	283.887.361	319.132.862	261.871.484	260.015.100	258.497.741	364.067.697		
partite di giro	18.684.691	6.555.888	8.319.522	8.312.531	9.509.578	10.791.229	10.781.389	13.918.367		
	266.604.938	321.680.814	292.206.883	327.445.393	271.381.062	270.806.329	269.279.130	377.986.064		
Uscite:										
effettive	248.444.247	315.788.233	283.856.476	319.103.612	261.870.889	260.013.111	258.452.974	363.984.080		
partite di giro	18.684.691	6.555.888	8.319.522	8.312.531	9.509.578	10.791.229	10.781.389	13.918.367		
	267.128.938	322.344.121	292.175.998	327.416.143	271.380.467	270.804.340	269.234.363	377.902.447		
Avanzo (+) o disavanzo (-) di competenza	— 524.000	663.307	30.885	29.250	595	1.989	44.767	83.617		

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come dal prospetto chiaramente emerge, malgrado l'andamento irregolare del flusso dei mezzi finanziari a disposizione nei vari esercizi (con scarti dall'uno all'altro, in aumento o in diminuzione, anche del 20-25 per cento e persino, tra il 1968 e il 1969, del 40 per cento), il movimento di parte effettiva, pareggiandosi sempre nei rispettivi importi le partite di giro, ha registrato un costante, sostanziale equilibrio, di irrilevante entità essendo sia i disavanzi degli esercizi 1962 e 1963, sia — ed ancor più — gli avanzi dei sei esercizi successivi.

Ciò dimostra che l'ente ha corretto la tendenza, oggetto di censura nella precedente relazione, ad operare stanziamenti di spesa eccedenti le proprie normali e ricorrenti disponibilità finanziarie. Va però notato, in ordine ai criteri seguiti dall'Istituto nella elaborazione del bilancio preventivo, che spesso, nell'intento di contenere le previsioni di spesa entro i limiti delle entrate ritenute di sicura acquisizione, anche per le spese di natura obbligatoria sono stati disposti stanziamenti inferiori al reale fabbisogno, dal che è sorta poi la necessità di ricorrere a frequenti variazioni e di utilizzare per tali spese le nuove o maggiori entrate accertate nel corso dell'esercizio (solitamente, e per la massima parte, costituite da contributi straordinari).

Va dunque sottolineata l'esigenza, allo scopo anche di evitare eccessive variazioni, le quali si traducono in modifiche sostanziali delle impostazioni originarie di spesa autorizzate dalle amministrazioni vigilanti con l'approvazione del bilancio, che le previsioni di spese obbligatorie siano determinate con la massima possibile rispondenza alle effettive esigenze dei rispettivi capitoli e siano invece rigorosamente contenuti gli stanziamenti per spese di carattere discrezionale.

Quanto alle nuove o maggiori entrate, eventualmente accertate nel corso dell'esercizio, le stesse dovranno essere destinate alla copertura di nuove spese di natura obbligatoria od allo ampliamento della spesa per attività istituzionali, i cui originari stanziamenti vengano ritenuti inadeguati, ovvero, non presentandosi alcuna di tali occorrenze, all'incremento del patrimonio, in conformità del disposto della lettera d) dell'articolo 26 dello statuto; dovrà comunque evitarsi una loro utilizzazione per accrescere gli stanziamenti dei capitoli delle spese di personale e di generale funzionamento non aventi carattere di obbligatorietà (15).

Circa, poi, la strutturazione del bilancio, in attesa che esso venga impostato secondo i nuovi criteri introdotti per quello dello Stato dalla legge 1° marzo 1964, n. 62, va segnalata l'esigenza che l'Istituto adotti la ripartizione delle entrate e delle uscite nei due titoli: « ordinarie » e « straordinarie »; e ciò, oltre che per una maggiore chiarezza nella prospettazione contabile, soprattutto perché sia verificabile l'osservanza — da parte dell'ente — del principio di saggia amministrazione secondo il quale alle spese di carattere ordinario e ricorrente si deve far fronte con entrate della medesima natura.

7. — LE ENTRATE E LE USCITE EFFETTIVE

Passando ora ad un rapido esame delle principali poste del conto finanziario per la parte effettiva, si nota che, fra le entrate, il cespite di maggior rilievo è costituito dal contributo ordinario dello Stato, elevato da 200 a 250 milioni annui, con decorrenza dall'anno finanziario 1968, per effetto della legge 27 ottobre 1969, n. 779.

(15) Analoghi rilievi sono stati a più riprese formulati anche dal Ministero del tesoro, che da ultimo, con nota n. 121838 del 14 marzo 1968, ha osservato come i maggiori stanziamenti si spesa (per oneri previdenziali e per l'accantonamento dell'indennità di licenziamento al personale), proposti dall'ente in una nota di variazione al preventivo 1967, « denotano inesatta valutazione degli stanziamenti originariamente previsti nei rispettivi capitoli, atteso che tali oneri per il loro carattere ricorrente avrebbero potuto essere preventivati con sufficiente approssimazione » e che « la massima parte delle maggiori entrate dovute all'acquisizione di nuovi proventi... viene destinata a copertura degli oneri di generale funzionamento..., anziché ad incremento degli stanziamenti relativi alle finalità istituzionali ».

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tra le altre voci emergono, come risulta dal prospetto che segue, i contributi straordinari del Ministero degli affari esteri e del Consiglio nazionale delle ricerche (16); i proventi per la vendita di pubblicazioni; i rimborsi vari, costituiti da somme versate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale contributo alle spese per le trasmissioni radio, e dal Ministero della pubblica istruzione, quale canone per il sub-affitto dei locali occupati dal Museo nazionale d'arte orientale; i proventi vari, sotto cui si comprendono i contributi volontari di enti ed istituti, pubblici o privati; le anticipazioni per prestazioni varie: a questo capitolo (soppresso nel 1966) venivano imputate entrate dovute a ricuperi di somme anticipate dall'Istituto per prestazioni varie ovvero a depositi e ad anticipazioni di fondi — effettuati da terzi presso l'Istituto medesimo — per scopi definiti, a cui corrispondevano maggiori uscite impegnate su vari capitoli della spesa (per borse di studio, mostre, missioni scientifiche, Istituti e centri di cultura) in aggiunta ai normali stanziamenti.

ENTRATE EFFETTIVE
(In milioni di lire)

	ESERCIZIO							
	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Contributo dello Stato . .	200 -	200 -	200 -	200 -	200 -	200 -	200 -	(a) 300 -
Contributi straordinari . .	—	70 -	45 -	50 -	30 -	30 -	30 -	30 -
Tasse scolastiche	2,4	1,9	2 -	1,8	1,6	1,6	1,6	2 -
Proventi vendita pubblica- zioni	4 -	4,9	3,3	3,5	9,3	8,2	8,4	10,3
Rimborsi vari	16 -	11,6	8,3	11 -	11 -	11,9	12,1	14,3
Proventi vari	14,5	8,5	11,3	11,1	8,8	8,1	5,6	7,2
Anticipazioni per prestazio- ni varie	10,7	17,4	13,2	40,7	—	—	—	—
Altre entrate (quote sociali, interessi attivi su c/c, ecc.)	0,3	0,8	0,8	1 -	1,1	0,2	0,7	0,2
	247,9	315,1	283,9	319,1	261,8	260 -	258,4	364 -

(a) La legge per l'elevazione del contributo statale ordinario essendo stata approvata solo nell'ottobre 1969, pur avendo l'aumento decorrenza dall'anno finanziario 1968, l'Istituto ha potuto accertare la maggiore entrata di 50 milioni, relativa all'esercizio 1968, solo nell'esercizio 1969.

Quanto alle uscite di parte effettiva, il prospetto che segue (nel quale sono riassuntivamente esposte nelle tre voci: spese di personale, altre spese di funzionamento e spese istituzionali, con l'indicazione per ciascuna delle somme complessivamente impegnate e della incidenza percentuale sul totale delle uscite effettive) pone chiaramente in evidenza il fenomeno caratterizzante la gestione dell'Istituto nel periodo in esame, e cioè la costante e sensibile lievitazione degli oneri di generale funzionamento, cui fa puntuale riscontro una altrettanto costante e marcata contrazione degli oneri per attività istituzionali: i primi sono infatti passati dai 74,6 milioni del 1962 (pari al 30 per cento di tutte le uscite effettive) ai 113,5 milioni del 1968 (44 per cento), i secondi sono scesi da 173,8 milioni (70 per cento) nel 1962 a 144,9 milioni (56 per cento) nel 1968. I dati relativi al 1969, i quali denoterebbero una radicale inversione della tendenza (spese di funzionamento: 133,6 milioni, pari al 36,7 per cento; spese istituzionali: 230,4 milioni, pari al 63,3 per cento), sono peraltro scarsamente indicativi, su di essi avendo influito in misura determinante l'accertamento nell'esercizio della maggiore entrata di cento milioni per l'aumento del contributo statale dell'anno finanziario 1968.

(16) I contributi straordinari del Ministero degli AA.EE. sono stati erogati nel 1963, con legge 4 febbraio 1963, n. 316, nella misura di 70 milioni, e nel 1964, per finanziare le campagne archeologiche in Asia, nella misura di 40 milioni; anche i contributi del C.N.R. sono destinati al finanziamento delle campagne di scavi.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

È anche agevole notare che gli oneri per il personale non solo rappresentano la componente principale tra le spese di generale funzionamento, ma hanno determinato altresì, pressoché da soli, la dinamica ascensionale di tale categoria di uscite.

Le spese di amministrazione, infatti, hanno avuto un andamento uniforme, presentando scarti di irrilevante entità da un esercizio all'altro e rispetto al valore medio (36 milioni l'anno, pari al 13 per cento delle uscite effettive).

Rinviando ai consuntivi allegati ed alle relazioni illustrative per i dettagli, si osserva che l'onere più gravoso, tra quelli in parola, è costituito dall'affitto dei locali (oltre 22 milioni l'anno): i ripetuti tentativi effettuati dall'ente per reperire una diversa e più economica sistemazione sono risultati sinora vani. Di minor rilievo sono invece le spese varie di ufficio e di amministrazione e quelle per la manutenzione, l'allestimento e l'arredamento dei locali.

Dal 1963, nei consuntivi dell'Istituto appare la voce « interessi passivi » (1,7 milioni nel 1963, 0,7 nel 1964, 0,3 nel 1965, 0,2 nel 1966, 1 milione nel 1967 e 1968, 0,7 nel 1969), corrisposti alle banche per scoperti di c/c, cui l'ente è dovuto ricorrere per momentanee deficienze di cassa, dovute anche al ritardo nella riscossione del contributo dello Stato (17).

Passando alle spese per il personale, che è in prevalenza — circa l'80 per cento — addetto ai compiti di natura amministrativa e burocratica, si è già detto del loro continuo e notevole incremento; tra il 1962 (40,2 milioni) ed il 1969 (94,9 milioni) sono aumentate del 136 per cento, impegnando una quota sempre maggiore delle disponibilità finanziarie dell'ente: nel 1962 assorbivano il 16,2 per cento di tutte le entrate effettive, nel 1968 il 30 per cento (nel 1969 il 26 per cento, ma la flessione è spiegabile con le maggiori eccezionali entrate verificatesi nell'esercizio).

Va ancora posto in rilievo che, nell'ambito delle spese di personale, l'aumento ha interessato in egual misura non soltanto le voci « stipendi » e « oneri di previdenza ed assistenza », ma anche quella « compensi per lavoro straordinario »: poiché a quest'ultimo capitolo vengono imputati pure gli oneri per premi e compensi speciali, che in taluni esercizi hanno raggiunto importi cospicui attesa la loro funzione sostitutiva dei miglioramenti retributivi non potuti concedere (vedere retro, par. 4), il capitolo stesso avrebbe dovuto registrare un progressivo e consistente ridimensionamento, man mano che veniva normalizzandosi la situazione retributiva del personale. Viceversa, dopo i 7,5 milioni del 1966 (anno in cui venne concesso l'assegno temporaneo), i 10 milioni del 1967 e gli 8 del 1968, proprio nel 1969, in concomitanza con l'emanazione del Regolamento e della tabella dei nuovi stipendi, gli impegni sul capitolo in parola sono saliti a 11,5 milioni.

Fortemente irregolare, invece, l'andamento degli impegni sul capitolo « accantonamento indennità liquidazione al personale », in quanto l'Istituto usa destinare all'incremento del relativo « Fondo » somme il cui ammontare varia, per ciascun esercizio, in funzione delle disponibilità ed è, quindi, in definitiva determinato dalla entità delle entrate straordinarie; sistema, questo, che, nell'intento di non alterare l'equilibrio contabile del bilancio, appare inidoneo a garantire la costante predisposizione presso il « Fondo » dei mezzi adeguati per fronteggiare ogni possibile occorrenza.

I dati esposti, integrati dalle considerazioni svolte in precedenza (par. 3) in merito alla attività istituzionale dell'ente, rendono ostensivo il rapido deterioramento verificatosi nella gestione dell'Istituto durante il periodo oggetto della presente relazione; neppure l'aumento del contributo statale sembra sia valso ad arrestare il fenomeno: a parte i risultati dell'esercizio

(17) A tale proposito deve farsi menzione di una lettera, indirizzata il 3 giugno 1970 dal Presidente dello ISMEO a tutti i Ministeri vigilanti ed alla Corte, in cui viene lamentata la mancata erogazione, a quella data, del contributo ordinario dello Stato per l'anno finanziario 1970 e la conseguente necessità di un sempre più pesante ed oneroso ricorso (oltre 76 milioni al tasso del 9,75 per cento) ad anticipazioni bancarie.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1969, anche il preventivo per il 1970 mostra infatti un ulteriore appesantimento delle spese di personale (31,5 per cento delle uscite effettive) e di generale funzionamento (14,7 per cento), mentre gli stanziamenti per i compiti di istituto sono stati ancora ridotti (53,8 per cento).

È quindi necessario ed urgente, e la Corte non può esimersi dal rilevarlo, che l'Istituto adotti una politica di bilancio volta a bloccare l'espansione delle spese di funzionamento, comprimendo in particolare tutte quelle di natura discrezionale, in guisa da riservare una quota maggiore delle entrate al perseguimento dei fini istituzionali e da ricondurre la propria gestione ad un più elevato e soddisfacente grado di funzionalità.

Raccomandazioni in tal senso sono state reiteratamente formulate anche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero del tesoro, in occasione dell'approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi.

8. — IL CONTO DEI RESIDUI E LA SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

La situazione dei residui, riportata nel quadro che segue, è caratterizzata — almeno nell'ultimo quinquennio — dalla formazione di masse piuttosto consistenti, eliminate peraltro pressoché completamente nell'esercizio successivo a quello di competenza. Non va tuttavia sottaciuta la considerevole entità raggiunta, al 31 dicembre 1969, dai residui sia attivi che passivi (rispettivamente, 111 e 126 milioni): i primi sono esclusivamente costituiti da crediti verso lo Stato, ed in particolare dal credito di 100 milioni con il Ministero degli affari esteri per il mancato versamento dell'aumento del contributo ordinario, previsto dalla legge n. 779, per gli anni 1968 e 1969; tra i secondi, vanno soprattutto menzionate le partite debitorie concernenti il versamento di ritenute erariali sui compensi al personale (oltre 13 milioni, relativi agli esercizi 1967, 1968 e 1969), l'acquisto di titoli per il « Fondo indennità liquidazione al personale » (14,4 milioni), la liquidazione di spese per attività istituzionali (36 milioni).

A tale ultimo riguardo, rilievi sono stati formulati dal Collegio dei revisori e dai Ministeri vigilanti, in sede di approvazione del consuntivo 1969, a causa soprattutto delle caratteristiche e delle finalità delle spese in questione, che andrebbero dall'ente liquidate in via prioritaria ed urgente; pur concordando in tale esigenza, la Corte deve sottolineare la necessità che anche da parte delle amministrazioni e degli enti, che a qualsivoglia titolo provvedono al finanziamento dell'ISMEO, sia posta ogni cura acciò che detta provvista avvenga con la massima regolarità e tempestività, onde evitare all'Istituto l'alternativa, parimente deprecabile, tra un eccessivo carico di residui passivi ed una pesante esposizione debitoria nei confronti delle banche.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

		E S E R C I Z I O									
		1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969		
Residui attivi:											
a)	all'inizio dell'esercizio	22.654.737	5.362.124	6.298.106	1.249.147 (a)	26.808.707	8.550.050	21.787.380	39.425.207		
	riscossioni	22.208.475	4.866.941	6.250.327	1.213.253	26.808.707	8.112.670	10.000.000	38.981.777		
b)	rimasti da riscuotere	446.262	495.183	47.779	35.894	—	437.380	11.787.380	443.430		
c)	residui di competenza	4.915.862	5.802.923	1.201.368	27.697.471	8.550.050	21.350.000	27.637.827	111.156.000		
d)	Totale a fine esercizio	5.362.124	6.298.106	1.249.147	27.733.365	8.550.050	21.787.380	39.425.207	111.599.430		
Residui passivi:											
a)	all'inizio dell'esercizio	3.013.882	6.124.805	4.906.461	6.510.340 (a)	30.025.917	13.653.185	7.967.679	22.858.850		
	pagamenti	3.013.882	4.775.350	4.592.991	6.054.925	30.025.917	13.339.715	6.011.464	16.813.470		
b)	rimasti da pagare .	—	1.349.455	313.470	455.415	—	313.470	1.356.215	6.045.380		
c)	residui di competenza	6.124.805	3.557.006	6.196.870	29.883.972	13.339.715	7.654.209	21.502.635	120.073.078		
d)	Totale a fine esercizio	6.124.805	4.906.461	6.510.340	30.339.387	13.339.715	7.967.679	22.858.850	126.118.458		

(a) Le differenze che si riscontrano nei totali dei residui sia attivi che passivi ad inizio esercizio 1966, rispetto a quelli accertati al 31 dicembre 1965, sono dovute allo stralcio dai residui stessi di talune partite creditorie e debitorie che gli organi di amministrazione dell'ente hanno ritenuto più corretto, sotto il profilo tecnico-contabile, classificare in poste diverse del conto patrimoniale.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Anche l'esame della situazione amministrativa, di seguito riprodotta, conferma le crescenti difficoltà finanziarie dell'ente, che il permanere di modestissimi avanzi di amministrazione non vale certo a dissimulare; in realtà, ove si considerino gli ultimi tre esercizi, si nota che il 1967 ed il 1968 hanno registrato rilevanti deficit di cassa (rispettivamente, di 15,5 e di 18,6 milioni), mentre nel 1969 ad un fondo cassa di 12,5 milioni si è contrapposto un saldo passivo di 14,5 milioni nella gestione dei residui.

DIMOSTRAZIONE AVANZO DI AMMINISTRAZIONE

(In milioni di lire)

	Al 31 di- cembre 1962	Al 31 di- cembre 1963	Al 31 di- cembre 1964	Al 31 di- cembre 1965	Al 31 di- cembre 1966	Al 31 di- cembre 1967	Al 31 di- cembre 1968	Al 31 di- cembre 1969
Cassa	99,76	96,94	3,6	0,97 (b)	3,46	15,55	18,63	12,54
Residui attivi	5,36	6,30	1,25	27,73	8,55	21,79	39,42	111,60
Depositi presso terzi . . .	1,68	1,68	1,71	1,72	1,72	1,81	2,19	2,19
	106,80	104,92	6,56	30,42	13,73	8,05	22,98	126,33
Residui passivi	6,12	4,90	6,51	30,34	13,34	7,97	22,85	126,12
Risconti passivi	(a) 100	(a) 100	—	—	—	—	—	—
Debiti verso terzi	—	—	—	—	0,31	—	—	—
Avanzo (+) o disavan- zo (—) di amministra- zione	106,12 + 0,68	104,90 + 0,02	6,51 + 0,05	30,34 + 0,08	13,65 + 0,08	7,97 + 0,08	22,85 + 0,13	126,12 + 0,21

(a) Questi risconti sono dovuti alla riscossione anticipata del contributo statale relativo al primo semestre dell'esercizio successivo.

(b) Si avverte che, negli elaborati trasmessi dall'ente a fine esercizio, il fondo cassa al 31 dicembre 1966 veniva indicato in lire 1.988.030; tale cifra è stata in seguito (ottobre 1967) rettificata in quella di lire 3.467.617, in quanto il Consiglio di amministrazione dell'Istituto, su proposta del Collegio dei revisori, ha ritenuto opportuno, e tecnicamente più corretto, includere nel fondo cassa alcune partite creditorie (per un importo complessivo di lire 1.479.587), dapprima inserite in una distinta voce del conto patrimoniale e consistenti in somme residue da anticipazioni effettuate dall'Istituto ad enti ed amministrazioni varie.

9. — IL CONTO ECONOMICO E LA SITUAZIONE PATRIMONIALE

Il conto economico compilato dall'Istituto accoglie soltanto le rendite e le spese che danno luogo ad entrate ed uscite di bilancio, senza considerare gli aumenti e le diminuzioni patrimoniali indipendenti da operazioni finanziarie; pertanto, il risultato economico della gestione viene a coincidere con il risultato finanziario di competenza e viene anche a mancare ogni possibilità di dimostrazione sia della concordanza tra conto economico e conto patrimoniale, sia delle variazioni nella consistenza di talune poste del conto patrimoniale.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Appare quindi opportuno che l'ente, per il futuro, rediga un conto economico che indichi e giustifichi tutte le variazioni registratesi nel corso dell'esercizio nella consistenza del patrimonio, siano esse riconducibili ad operazioni finanziarie ovvero a fatti extra-bilancio.

I dati della situazione patrimoniale, alla fine di ciascuno degli esercizi dal 1962 al 1969, sono riportati nel prospetto che segue:

SITUAZIONE PATRIMONIALE

(In milioni di lire)

	Al 31 di- cembre 1962	Al 31 di- cembre 1963	Al 31 di- cembre 1964	Al 31 di- cembre 1965	Al 31 di- cembre 1966	Al 31 di- cembre 1967	Al 31 di- cembre 1968	Al 31 di- cembre 1969
ATTIVO								
Fondo cassa	99,76	96,94	3,60	0,97	3,46	—	—	12,54
Titoli	12,96	28,96	31,38	35,63	40,83	46,70	54,20	57,40
Beni mobili	350,49	356,44	782,51	782,62	788,53	801,79	809,04	809,98
Debitori di bilancio:								
— depositi a cauzione	1,68	1,68	1,71	1,72	1,72	1,81	2,19	2,19
— residui attivi	5,36	6,30	1,25	27,73	8,55	21,79	39,42	111,60
Totale attività	470,25	490,32	820,45	848,67	843,09	872,09	904,85	993,71
PASSIVO (a)								
Disavanzo di cassa	—	—	—	—	—	15,55	18,63	—
Fondo indennità liquida- zione personale	12,96	28,96	31,38	35,63	40,83	46,70	54,20	57,40
Creditori di bilancio:								
— debiti verso terzi	—	—	—	—	0,31	—	—	—
— residui passivi	6,12	4,90	6,51	30,34	13,34	7,97	22,85	126,12
Risconti passivi	100 —	100 —	—	—	—	—	—	—
Totale passività	119,08	133,86	37,89	65,97	54,48	70,22	95,68	183,52
Patrimonio netto	351,17	356,46	782,56	782,70	788,61	801,87	809,17	810,19
Variazione rispetto al pre- cedente esercizio.	+ 30,62	+ 5,29	+ 426,10	+ 0,14	+ 13,26	+ 7,30	+ 5,91	+ 1,02

(a) L'articolo 26, lettera a), dello statuto indica — tra gli elementi costitutivi del patrimonio dell'ISMEO — « un capitale di fondazione di lire 10.000 », del quale peraltro non è traccia in alcuno dei conti patrimoniali nel tempo prodotti dall'ente; né dell'omissione risulta essere mai stata fornita giustificazione alcuna.

Complessivamente, nell'arco di tempo considerato, il netto patrimoniale dell'Istituto si è più che raddoppiato, ma ciò non in virtù di incrementi annui costanti, sibbene per effetto quasi esclusivo dell'eccezionale aumento registratosi nel 1964 per l'acquisizione al patrimonio dell'ISMEO di una massa ingente (per numero e valore) di reperti archeologici, assegnati all'ente in relazione alle campagne di scavo eseguite in Pakistan negli anni 1956-1960.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto alla composizione del patrimonio i « beni mobili » hanno sempre costituito l'elemento assolutamente preponderante dell'attivo (al 31 dicembre 1969 ne rappresentano, infatti, oltre l'80 per cento); in tale voce sono inclusi: i mobili e gli oggetti di arredamento (il cui valore è passato da 37 milioni nel 1962 a 43 milioni nel 1969), la biblioteca (da 88 a 97 milioni), il Museo (da 171 a 600 milioni), le pubblicazioni (da 53 a 70 milioni).

Si osserva che i mobili e gli oggetti di arredamento sono iscritti per un valore pari al prezzo di acquisto; poiché tuttavia le relative spese sono dall'ente contabilizzate tra le uscite di parte effettiva, venendo così integralmente ammortizzate all'atto stesso dell'acquisto, a tali beni dovrebbe più correttamente attribuirsi il valore puramente simbolico di lire una.

Altra posta rilevante dell'attivo (oltre 57 milioni al 31 dicembre 1969) è costituito dai « titoli », nei quali vengono investite le somme accantonate nel « Fondo indennità liquidazione al personale », che figura infatti tra le passività patrimoniali per identico importo. Va notato che, in proposito, il conto del patrimonio è corredato da un prospetto recante la sola menzione della specie e del valore nominale dei titoli alla fine di ciascun esercizio, senza alcuna indicazione delle operazioni che hanno concorso a produrre questo risultato finale, il quale resta così indimostrato e privo di collegamento sia con il corrispondente dato dell'esercizio precedente, sia con il dato del conto finanziario relativo all'impegno della spesa destinata ad incremento del « Fondo »; appare invece necessario che l'ente produca al riguardo una documentazione più chiara ed esauriente, con prospetti dai quali risultino tutte le operazioni che nel corso dell'esercizio abbiano comunque determinato variazioni nell'ammontare del « Fondo » e nella composizione per specie, quantità e valore dei titoli.

Quanto, poi, agli interessi sui titoli, che, secondo quanto affermato dall'ente stesso (lettera n. 922 del 12 maggio 1970, all. D), vanno direttamente ad incremento del « Fondo », si osserva che gli stessi debbono invece essere acquisiti al bilancio dell'ente ed essere quindi inclusi, sotto apposita voce, fra le entrate di parte effettiva; e ciò in omaggio ai principi di universalità e di unità del bilancio, non derogabili nel caso di specie in quanto il nominato « Fondo » non ha amministrazione e gestione autonoma.

10. — CONCLUSIONI

Richiamate le osservazioni tutte formulate nel corso della presente relazione, la Corte deve qui particolarmente segnalare:

a) l'esigenza che l'ente operi un rigoroso contenimento degli oneri di personale e di generale funzionamento, in guisa da riservare una quota maggiore delle proprie risorse al perseguimento dei fini istituzionali e da ricondurre la gestione ad un più soddisfacente grado di funzionalità;

b) indipendentemente da ciò, la necessità di una più equilibrata ripartizione dei mezzi disponibili fra le molteplici iniziative in cui, a norma di statuto, l'attività dell'ente deve articolarsi onde pienamente realizzare lo scopo istituzionale;

c) l'esigenza che siano dall'Istituto costantemente e puntualmente osservate tutte le norme del proprio ordinamento; con particolare riguardo saranno da rispettare i limiti e le condizioni poste dal regolamento alla utilizzazione di personale incaricato;

d) la necessità, infine, che l'ente proceda ad una più accurata valutazione delle previsioni di spesa e destini ogni nuova o maggiore entrata esclusivamente alla copertura di eventuali nuove spese di carattere obbligatorio e all'incremento delle spese istituzionali, ovvero ad incremento del patrimonio, a norma di statuto.

Quanto alla vigilanza sull'Istituto, in disparte l'esigenza che l'esercizio della stessa si svolga sempre in perfetta aderenza alle norme statutarie, va in questa sede nuovamente segna-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lata l'opportunità che la competenza in materia, in atto affidata congiuntamente a ben quattro Ministeri (mentre altri due intervengono in occasione della nomina dei membri del consiglio di amministrazione), venga invece concentrata — possibilmente — in un solo Ministero, secondo i criteri più volte indicati dalla Corte (vedasi retro, par. 5) e salvo le specifiche attribuzioni del Ministero del tesoro, già previste dalla vigente normativa.

Da ultimo, pur avendo la presente relazione ad oggetto i risultati del controllo eseguito sulla gestione del solo Istituto per il medio ed estremo oriente, non appare fuori luogo il richiamo, rivolto alle sedi competenti, perché procedano ad una attenta revisione dell'azione amministrativa nel settore delle relazioni culturali con l'estero e degli istituti che in esso operano, ai fini del coordinamento delle varie iniziative e di una più organica e razionale utilizzazione delle risorse che vi sono impiegate a carico della finanza pubblica.