

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV
n. 11

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 NAZIONALE PER LA STORIA
DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA
(I.N.S.M.L.I.)**

(Esercizi 1992, 1993 e 1994)

Trasmessa alla Presidenza l'11 luglio 1996

Determinazione n. 35/96**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 2 luglio 1996;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto l'articolo 8, ultimo comma, della legge 16 gennaio 1967, n. 3, con il quale l'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativo agli esercizi finanziari 1992, 1993 e 1994, nonchè le annesse relazioni del Presidente dell'Ente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Maurizio Meloni e, sulla 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 suddetti;

ravvisata la necessità di segnalare al Ministro della pubblica istruzione le considerazioni svolte, nella predetta relazione, in ordine al personale insegnante in posizione di comando;

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

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1992, 1993 e 1994 - corredati delle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione - dell'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

PAGINA BIANCA

INDICE

Determinazione della Corte dei conti n. 35/96 del 2 luglio 1996	Pag.	5
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia (I.N.S.M.L.I.) per gli esercizi dal 1992 al 1994	»	7
DOCUMENTI ALLEGATI:		
<i>Esercizio 1992:</i>		
Relazione del Presidente	»	53
Relazione del Collegio dei Revisori	»	61
Bilancio consuntivo	»	65
<i>Esercizio 1993:</i>		
Relazione del Presidente	»	97
Relazione del Collegio dei Revisori	»	111
Bilancio consuntivo	»	117
<i>Esercizio 1994:</i>		
Relazione del Presidente	»	149
Relazione del Collegio dei Revisori	»	157
Bilancio consuntivo	»	161

PAGINA BIANCA

ordina che copia della presente determinazione, con l'annessa relazione, sia inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per i beni culturali ed ambientali, al Ministro del tesoro, al Ministro della pubblica istruzione e all'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia.

L'ESTENSORE

f.to Meloni

IL PRESIDENTE

f.to Coltelli

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA (INSMLI) PER GLI ESERCIZI DAL 1992, 1993 E 1994

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Considerazioni generali e profili istituzionali. - 3. L'ordinamento e gli organi direttivi dell'ente. - 4. L'organizzazione dell'Istituto e l'utilizzazione del personale comandato. - 5. Il sistema degli istituti associati e l'esigenza del coordinamento. - 6. L'attività istituzionale. - 7. Notazioni sulla tipologia del finanziamento pubblico. - 8. I bilanci, l'ordinamento contabile e la vigilanza ministeriale. - 9. Il conto finanziario. - 10. Il conto economico. - 11. La situazione patrimoniale ed amministrativa. - 12. Osservazioni finali e considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1. Premessa.

La gestione dell'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia (INSMLI) al cui controllo la Corte attende a norma degli artt. 2 e 3 della legge 21 marzo 1958, n.259, ed ora anche dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n.20, ha già formato oggetto di relazioni al Parlamento fino al 1991. Si precisa, al riguardo, che l'ultima relazione è stata trasmessa al Parlamento con determinazione della competente Sezione n.19/93 depositata in segreteria il 2 giugno 1993.¹

Con la presente la Corte riferisce circa il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli esercizi 1992, 1993 e 1994.

¹ Per la relazione 1989 - 1990 - 1991 si fa riferimento ad Atti Parlamentari - XI Legislatura - Camera dei Deputati, doc. n.XV, n.43.

2. Considerazioni generali e profili istituzionali.

Nell'ambito delle considerazioni generali, dalle quali promana anche l'individuazione dei profili istituzionali di maggior momento, la Corte ritiene che possano essere enunciate tre notazioni di fondo; con queste si intende fornire - nella presente sede di referto al Parlamento - un contributo per l'identificazione dei tratti fisionomici dell'ente che integrano utilmente, in una visione complessiva e d'assieme, le osservazioni sulla gestione finanziaria, le quali per altro non possono prescindere dal contesto ordinamentale e dall'assetto normativo.

La prima notazione si ricollega alla legge di riconoscimento giuridico dell'ente (legge 16 gennaio 1967 n.3) ed attiene alla collocazione dell'ente medesimo (Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia) in una categoria generale che può essere configurata in ordine agli enti culturali, aventi peraltro cospicue differenziazioni gli uni dagli altri; ed invero proprio la legge specifica i fini primari dell'ente (con la locuzione "esso si propone di ..."): la più completa ed ordinata documentazione dalle origini antifasciste del movimento alla Liberazione, la promozione dello studio storico e la conoscenza a mezzo di periodici o di altre pubblicazioni a carattere scientifico, di convegni e di altre iniziative di studio.

Fornisce, altresì, sicuri elementi confermativi della natura di ente essenzialmente culturale dell'INSMLI la previsione statutaria che sottopone l'ente medesimo alla vigilanza del Ministero dei beni culturali ed ambientali.

Il rilevato profilo di ente culturale con caratteristiche peculiari ha comportato il non inquadramento dell'istituto nel novero della disciplina generale degli enti istituzionali che si radica nella legge 20 marzo 1975 n.70 e, per converso, la sostanziale attrazione dell'INSMLI nell'ambito della legge 2 aprile 1980 n.123, la quale ha stabilito che le istituzioni culturali - ricomprese in una apposita tabella - sono ammesse al contributo ordinario annuo dello Stato nella misura indicata nella tabella stessa. E da porre in luce comunque che i provvedimenti amministrativi relativi alla concreta contribuzione finanziaria, adottati dal Ministero per i beni culturali ed ambientali, comportano l'acquisizione

del parere delle commissioni permanenti delle due Camere del Parlamento competenti per materia.

E' da ricordare, altresì, che la già citata legge 2 aprile 1980, n.123, esclude che possano essere ricomprese nella tabella istituzioni culturali che non operino sotto la competenza e vigilanza del Ministero dei beni culturali ed ambientali; fa carico a questo di vigilare sulla destinazione secondo i fini istituzionali dei finanziamenti e di presentare alle Camere una relazione triennale sulla base dei resoconti delle attività svolte e dei consuntivi che i singoli istituti sono tenuti a presentare annualmente.

Condizioni per l'iscrizione nella tabella sono che: a) gli enti svolgano servizi di rilevante valore culturale; b) gli enti svolgano e promuovano attività di ricerca; c) gli enti svolgano attività sulla base di un programma che abbracci almeno un triennio e dispongano delle attrezzature idonee per lo svolgimento delle attività. La tabella è soggetta, comunque, a revisione triennale.

La seconda notazione di fondo attiene al sistema degli enti associati all'INSMLI ed al problema del loro coordinamento;² è infatti da ricordare che l'ente si avvale, appunto, di "istituti associati", che forniscono all'ente medesimo una diffusa, ed articolata, rete organizzativa decentrata; il tema assume però un suo autonomo rilievo ed in tal senso si fa riferimento al successivo paragrafo n.5 della presente relazione.

Qui è solo da rilevare che nell'attività di raccolta ed ordinamento della documentazione sull'antifascismo e la guerra di liberazione la legge "di fondazione" (n.3 del 1967) conferisce all'INSMLI una posizione di sovraordinazione funzionale, in chiave di direzione e di coordinamento nei confronti di tutti gli enti ed organismi svolgenti un'analogia attività.

Va ancora osservato che gli istituti associati - pur nella riconosciuta autonomia statutaria e contabile - sono sottoposti, per effetto della loro associazione all'INSMLI, alla vigilanza dello stesso sulla regolarità del loro funzionamento e sulla attività scientifica (articolo 6 legge n.3 del 1967 e 20 dello

² Al 31 dicembre 1994 gli Istituti associati, membri dell'INSMLI, hanno raggiunto il numero di 61 di cui 17 regionali, provinciali e locali e 4 enti storici a carattere non territoriale.

Statuto) e possono essere destinatari di una "congrua parte di contributo" statale per lo svolgimento dell'attività archivistica o storica.

La terza e, conclusiva, notazione di fondo, che sempre si inquadra nelle considerazioni generali e nella individuazione di specifici profili istituzionali, attiene alla statuizione dell'obbligo, legislativamente sancito, di presentazione - da parte dell'ente - di una relazione sull'attività svolta. Questa statuizione si è articolata in due fasi distinte che meritano apposita menzione.

Dapprima la legge - già più volte citata - 16 gennaio 1967 n.3 (di riconoscimento giuridico dell'Istituto) ha previsto l'obbligo di un "rapporto" sull'attività svolta al Ministero della pubblica istruzione (avente, all'epoca, competenza generale in materia di enti culturali); la legge ha previsto infatti, con il suo art.9, che "l'Istituto nazionale è tenuto a presentare annualmente un rapporto....".

Successivamente la legge 29 aprile 1976 n.186 (di aumento del contributo annuo all'INSMLI) ha previsto, al secondo comma dell'art.1, che entro il 31 dicembre di ogni anno la presidenza dell'Istituto provvede a trasmettere al Parlamento una relazione sull'attività svolta e sui programmi per l'anno successivo.

Tale puntuale previsione è peraltro suscettibile di una notazione della Corte; ed invero viene a configurarsi una attività referente da parte di un ente sovvenzionato direttamente al Parlamento, senza mediazione istituzionale od altre forme di interventi dell'autorità governativa di vigilanza. Di rilievo appare, comunque, la espressa previsione di una relazione sui programmi dell'anno successivo, che si rivela utile ai fini di costituire guida e limite dell'attività dell'ente, con connesse scansioni annuali di operatività.

In ogni caso la relazione dell'ente al Parlamento "sull'attività svolta" può fornire elementi valutativi a questa Corte, ai fini della sua propria attività referente sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ente stesso, di cui alla legge 21 marzo 1958 n.259.

In proposito va osservato, da ultimo, che la sottoposizione al controllo dell'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia è stata sancita direttamente dal provvedimento legislativo di riconoscimento giuridico dell'ente (già citata legge 16 gennaio 1967, n°3, articolo 8, ultimo comma).

2. L'ordinamento e gli organi direttivi dell'ente

Come già più volte anticipato la disciplina normativa dell'ente trova le sue fonti a livello di legge ordinaria nella legge 16 gennaio 1967, n.3 mentre a livello di fonte secondaria va fatto espresso richiamo allo Statuto.

Come già indicato nella precedente relazione, l'ente si è dato un nuovo Statuto approvato con decreto del Ministro per i beni culturali ed ambientali in data 16 ottobre 1986.

Sulla base della legge citata e dello Statuto, sono organi dell'Istituto:

- a) il Consiglio generale;
- b) il Consiglio direttivo;
- c) il Presidente;
- d) il Collegio dei revisori dei conti.

Il Consiglio generale: è il massimo organo deliberativo dell'ente formato dai rappresentanti degli Istituti storici associati, da tre rappresentanti dell'amministrazione pubblica (due designati dal Ministero per i beni culturali ed uno dalla difesa - Uffici storici) e da membri cooptati in misura non superiore al terzo del totale degli altri membri.

Spetta, in particolare, a tale organo:

- approvare i programmi di attività scientifica;
- eleggere il Consiglio direttivo;
- deliberare su nuove associazioni e sulla cooptazione di personalità;
- deliberare sul bilancio preventivo e consuntivo sugli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione.

Per l'attività istituzionale e la concreta gestione assume un suo ruolo specifico il Consiglio direttivo; detto Consiglio - come previsto nell'art. 8 dello Statuto dianzi citato - è costituito dal presidente, da due vicepresidenti, dal segretario generale e da undici membri eletti dal Consiglio generale; il Consiglio direttivo ha durata biennale ed è stato rinnovato per il periodo 1992 - 1994 in data 30 aprile 1992.

Va posto in luce che l'articolo 8 dello Statuto stabilisce - in ordine alle diversificate figure presenti nel Consiglio direttivo - la gratuità delle cariche.

Quanto ai compiti del Consiglio direttivo questi, sul piano sostanziale, si possono sintetizzare come segue:

- curare l'esecuzione dei deliberati consiliari;
- predisporre il bilancio preventivo e consuntivo;
- esercitare la vigilanza sugli Istituti associati e determinare la misura del contributo a favore degli stessi.

In ordine al Presidente dell'ente va precisato che egli è eletto dal Consiglio generale, rappresenta l'Istituto, convoca il Consiglio generale, presiede le riunioni del Consiglio direttivo, sovrintende alla gestione economica ed amministrativa dell'Istituto e ne firma gli atti ufficiali.

In relazione alla figura del segretario generale si segnala che lo stesso "attende alla gestione ordinaria dell'Istituto e vigila sul personale dipendente".

Una specifica norma statutaria (ultimo comma dell'art.10) prevede, altresì, che il Presidente è sostituito dal segretario generale qualora entrambi i vice presidenti siano assenti od impediti; ciò peraltro - ad avviso della Corte - appare dissonante con la natura dei compiti istituzionalmente demandati allo stesso segretario generale (appunto gestione ordinaria e vigilanza sul personale).

Per il collegio dei revisori va ricordato che esso è costituito da tre membri, senza supplenti, designati rispettivamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero per i beni culturali e ambientali e da uno degli enti pubblici sovventori (attualmente comune di Milano); dura in carica quattro anni. A termine dell'articolo 13 dello Statuto il Consiglio direttivo fissa il compenso annuale dei revisori; in proposito va ricordato che, rispetto al triennio precedente, il compenso annuo lordo corrisposto al Presidente ed ai componenti - fissato rispettivamente nel periodo considerato in lire 2.400.000 e 1.800.000 - è rimasto immutato. Peraltro va sottolineata l'anomalia della norma statutaria che assegna esclusivamente al Consiglio direttivo dell'ente - senza alcun intervento da parte dell'autorità governativa di vigilanza - la fissazione della misura dei compensi.

In conclusione di questo paragrafo sull'assetto ordinamentale dell'Istituto si osserva che lo Statuto, in relazione agli scopi da perseguire, si limita a riprodurre,

sostanzialmente, compiti e finalità già enunciati dall'art. 2 della legge 16 gennaio 1967 n.3; è solo da porre in debita luce un ampliamento dello studio storico e della conoscenza del movimento di liberazione in Italia: si fa infatti espresso riferimento - nello statuto - all'"ambito di una più generale considerazione della storia del fascismo e dell'Italia contemporanea".

Da ultimo si osserva che lo Statuto, a seguito delle intervenute modificazioni legislative di precedenti competenze ministeriali, ha previsto la sottoposizione dell'Istituto alla vigilanza del Ministero per i beni culturali ed ambientali (in luogo di quello della pubblica istruzione).

4. L'organizzazione dell'Istituto e l'utilizzazione del personale comandato

L'INSMLI ha sede in Milano. A livello centrale la direzione si articola in una sezione amministrativa e di una tecnica (art. 14 dello Statuto); a livello periferico l'ente si avvale degli istituti associati, dei quali si è già fatta menzione nella presente relazione, che forniscono all'ente stesso una rete organizzativa decentrata.

Nella precedente relazione la Corte si era diffusamente soffermata sulla questione del regolamento organico dei servizi e del personale, a suo tempo deliberato, e divenuto esecutivo - ad avviso dell'INSMLI in quanto le osservazioni dei dicasteri vigilanti (Beni culturali e Tesoro) erano pervenute oltre il termine previsto dall'art. 29 della legge 20 marzo 1975, n.70. In proposito la Corte aveva condiviso la posizione assunta dai due ministeri che non ritenevano applicabile la normativa citata ed avevano, pertanto, diffidato gli organi decisionali dell'istituto di dare esecuzione al Regolamento (proprio in quanto non aveva conseguito la prescritta approvazione).

In questa sede va fatto presente, ora, che il Regolamento - in prosieguo di tempo - è stato oggetto di approvazione con provvedimento interministeriale del 6 maggio 1994 (Beni culturali di concerto con il Tesoro). Ciò è stato possibile a seguito di numerosi correttivi ed emendamenti introdotti al testo regolamentare predisposto dall'ente, in conformità ad osservazioni e rilievi formulati in sede governativa.

Al riguardo va anche segnalata l'attività dispiegata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (ufficio del coordinamento amministrativo) che ha promosso - sul tema del Regolamento INSMLI - una apposita riunione di coordinamento interistituzionale (verbale del 29 settembre 1993, acquisito a livello istruttorio); in proposito va posta in luce - altresì - la particolare attenzione posta dalla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri alle osservazioni formulate da questa Corte in sede di relazione al Parlamento sugli esercizi 1989 - 1990 e 1991.

Il Regolamento organico, approvato con il già citato decreto interministeriale del maggio 1994, consta di 95 articoli e si articola in dieci titoli