

Determinazione n. 49/98

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 16 giugno 1998;

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 del Presidente della Repubblica in data 13 maggio 1961, con il quale l'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia (UNUCI) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi dal finanziari 1995 al 1997, nonchè le annesse relazioni del Presidente 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 Laura Di Caro 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 1995 al 1997;

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 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 perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1995 al 1997 - corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Laura di Caro

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'UNIONE NAZIONALE UFFICIALI IN CONGEDO D'ITALIA (UNUCI) PER GLI ESERCIZI 1995, 1996 E 1997.

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Ordinamento. - 3. Gli organi. - 4. Attività istituzionale. - 5. Il personale. - 6. Risultati della gestione finanziaria: 6.1 Tempi e modalità di approvazione dei bilanci; 6.2 Il rendiconto finanziario; 6.3 Il conto economico; 6.4 La situazione patrimoniale; 6.5 La situazione amministrativa. - 7. Casa di soggiorno Savoia Unuci di Chianciano. - 8. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1) Premessa

Sulla gestione finanziaria dell'UNUCI la Corte ha già riferito al Parlamento fino a tutto l'esercizio 1994 ¹. Riferisce, ora, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione dell'Ente, per gli esercizi 1995, 1996 e 1997 ai sensi degli articoli 2 e seguenti della legge 21 marzo 1958 n. 259 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

¹ Per i precedenti, Relazione sugli esercizi 1993-1994 in Atti Parlamentari - Senato della Repubblica - XII Legislatura - Doc. XV - n. 99.

2) Ordinamento

Nei precedenti referti la Corte ha riferito sulla collocazione istituzionale dell'UNUCI e sulle vicende che sono seguite all'ulteriore decentramento di funzioni alle Regioni a statuto ordinario, disposto con il D.L. n. 616 del 24 luglio 1977.

E' stata, così, evidenziata l'incertezza del quadro normativo sulle funzioni e sul ruolo dell'Unione, la quale, è stata, a suo tempo, dichiarata non assoggettabile alla procedura di cui al VI comma dell'art. 113 del citato De-creto legislativo in quanto costituita per la cura di interessi da ritenersi pubblici ².

L'inclusione dell'Ente nella Tabella B allegata al D.P.R. 616 non ha reso, peraltro, possibile l'applicazione, allo stesso, degli artt. 2 e 3 della legge 20 marzo 1975, n. 70.

In particolare, la mancata conferma e classificazione (di cui all'art. 3 citato) dell'Ente non ha consentito di considerare l'Unione, destinataria nè della generale disciplina della legge n. 70, nè della normativa che, in precedenza, regolava la gestione degli Enti pubblici (e che l'art. 41 della legge n. 70 ha abrogato).

L'Unione si è, pertanto, trovata ad operare senza una precisa, organica normativa alla quale fare riferimento ed in una posizione istituzionale non chiara. Tale circostanza ha influito negativamente sulla completezza e sulla linearità dello Statuto dell'Ente approvato il 1° luglio 1981 e tuttora vigente, che dovrebbe essere adeguatamente rimodulato al fine di evitare l'incongruenza di alcune previsioni statutarie, più volte evidenziate nei precedenti referti ³.

² Il R.D.L. 9 dicembre 1926 n. 2552 ha istituito l'Ente "per provvedere agli scopi che lo Stato intende perseguire nel campo della preparazione spirituale e tecnica degli ufficiali in congedo delle Forze Armate".

³ In merito alla natura giuridica dell'Ente, il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva predisposto uno schema di decreto legislativo ex art. 1 comma 35 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 in materia di riordino di enti pubblici, con il quale si prevedeva, fra l'altro, la trasformazione in persona giuridica di diritto privato, di una serie di enti di natura associativa fra cui l'UNUCI. Il termine di attuazione era stato fissato al 1° luglio 1995. L'Amministrazione della Difesa, interpellata, non ha saputo fornire elementi al riguardo.

3) Gli organi

Con riferimento a quanto detto nel precedente paragrafo si osserva che le previsioni statutarie che suscitano le maggiori perplessità sono proprio quelle relative agli organi dell'Ente: in particolare, gli artt. 10, 11 e 17 (sulle possibilità dell'illimitata riconferma degli organi) e 28 e 29 (sugli ampi poteri del Presidente) ⁴.

Sulle modalità di nomina, composizione e competenza dei vari organi si fa rinvio alle precedenti relazioni.

Basti, pertanto, ricordare che sono organi centrali dell'Ente:

- 1) il Presidente;
- 2) l'ufficio di Presidenza ⁵;
- 3) il Consiglio Nazionale ⁶;
- 4) Il Collegio dei Probiviri ⁷;
- 5) il Comitato Centrale di Amministrazione ⁸;

⁴ Come quelli di: designare al Ministro della Difesa i nominativi dei 3 Vice Presidente; nominare 3 membri del Comitato Centrale; proporre la nomina dei probiviri; nominare commissioni di studio; determinare la misura del rimborso spese da attribuire ai membri dei vari organi ed ai coadiutori volontari.

⁵ Composto dal Presidente; dai tre Vice Presidenti e dal Segretario Generale. l'Ufficio è l'organo esecutivo delle deliberazioni del Consiglio Nazionale e del Comitato Centrale di Amministrazione.

⁶ Massimo organo deliberante dell'Unione il quale, fra l'altro, stabilisce gli indirizzi generali dell'attività dell'UNUCI; approva i bilanci, determina la misura della quota annuale di associazione. E' composto dal Presidente, dai 3 Vice Presidenti e dai Delegati regionali.

⁷ Composto da 3 membri, nominati dal Presidente dell'UNUCI su designazione del Consiglio Nazionale.

⁸ Composto dal Presidente, dai Vice Presidenti, da 3 membri nominati fra gli iscritti, dal Presidente, da un rappresentante del Ministero della Difesa e da un rappresentante del Ministero del Tesoro. E' l'organo per l'ordinaria amministrazione dell'UNUCI.

- 6) il Collegio dei Sindaci ⁹;
- 7) Il Segretario Generale
- 8) Il Direttore dei servizi amministrativi.

Sono organi periferici:

- la Sezione: costituita nel caso in cui gli iscritti superino le 100 unità;
- il Nucleo: costituito quando detto numero superi le 10 unità.

Detto apparato organizzatorio risulta sovradimensionato per un Ente dall'attività, dalle disponibilità finanziarie e dal numero degli iscritti quale è l'UNUCI e più complesso di quanto possa apparire tenuto conto che ogni Sezione Periferica ha un Presidente ed un Vice Presidente, coadiuvati da un Consiglio di Sezione (composto da almeno 7 membri).

Non poche perplessità suscita l'aver ricompreso tra gli organi dell'Ente, il Segretario Generale ed il Direttore dei servizi amministrativi, ai quali lo Statuto (artt. 13 e 14) non attribuisce funzioni di rilevanza esterna, ma demanda esclusivamente compiti di collaborazione con il Presidente Nazionale già "coadiuvato", peraltro, dall'Ufficio di Presidenza (art. 12 lett. b dello Statuto) e dai 3 Vice Presidenti (ai quali il Presidente può delegare proprie attribuzioni art. 11, 3° comma).

Per quanto riguarda la costituzione degli organi nel triennio in esame deve essere ancora una volta sottolineato ciò che si è ripetutamente segnalato per il passato in ordine alla prassi di provvedere in tempi differenziati alle nomine del Presidente, dei Vice Presidenti, dei delegati regionali e dei membri del Comitato centrale di amministrazione, con conseguente mancata contestuale e completa rinnovazione delle varie cariche ¹⁰.

Il che, oltre ad ingenerare il frazionamento delle responsabilità sia individuali che collegiali, incide sulla stessa funzionalità dell'Ente per l'impossibilità dei componenti dei vari organi di acquisire un grado di conoscenza omogeneo dei dati operativi e di gestione.

Durante il 1995 la misura dei "rimborsi spese" attribuiti ai componenti dei vari organi, è stata la seguente:

⁹ Composto di 3 membri, nominati dal Ministero della Difesa, uno dei quali su designazione del Ministero del Tesoro.

¹⁰ Le cariche resesi vacanti nel 1997 non sono state ancora rinnovate.

Presidente	L. 4.940.000 annue lorde
Vice Presidenti	L. 4.940.000 " "
Delegati Regionali	compenso variabile annuo lordo (da L. 910.000 a L. 4.420.000) in relazione al numero degli iscritti
Sindaci	L. 1.300.000 annue lorde

Dal 1° gennaio 1996 il rimborso spese è stato fissato in:

Presidente	L. 5.525.000 annue lorde
Vice Presidenti	L. 5.525.000 " "
Delegati Regionali	compenso variabile annuo lordo (da L. 1.040.000 a L. 4.940.000) in rela- zione al numero degli iscritti
Sindaci	L. 1.300.000 annue lorde

Riguardo ai compensi riconosciuti agli organi dell'Ente, la Corte ha più volte manifestato le proprie perplessità sul disposto dell'art. 28 dello statuto, il quale, dopo aver affermato la gratuità di tutte le cariche, consente l'attribuzione (con atto del Presidente, sentito il Comitato Centrale), al Presidente, ai Vice Presidenti, ai membri del Comitato Centrale, ai sindaci ed ai Presidenti di Sezione di un "rimborso spese non costituente emolumento"; rimborsi che, erogati in via generale e forfettaria e prescindendo da ogni concreto riferimento a spese effettivamente sostenute, si sostanziano in veri e propri compensi. Tale considerazione, nonchè l'oggettiva esigenza di remunerare i componenti dei vari organi per l'attività svolta in favore dell'Ente, comporta la necessità di disciplinare la materia degli emolumenti in conformità ai principi generali in materia ¹¹.

¹¹ In occasione della verifica effettuata il 15-9/15-11-1997, il Ministero del Tesoro ha evidenziato che i cosiddetti rimborsi, costituendo, in effetti, un emolumento, dovrebbero, almeno, essere sottoposti a ritenuta d'acconto.

4) Attività istituzionale

L'attività istituzionale dell'Unione (art. 2 dello Statuto) si sostanzia, fra l'altro nella rappresentanza degli interessi e nella tutela del prestigio degli ufficiali in congedo, nel mantenimento dell'attaccamento di questi alle Forze Armate e del collegamento tra gli stessi e gli ufficiali in servizio, nell'aggiornamento e nella preparazione culturale addestrativa, fisica e sportiva degli iscritti.

Finalità da perseguire avvalendosi delle risorse costituite dal contributo del Ministero della Difesa, dai proventi del tesseramento, dal reddito del patrimonio, dai lasciti e dalle donazioni di Enti e di privati.

All'esiguità delle risorse, si è sommato anche, nel triennio in esame, il fattore negativo della rilevanza degli oneri di funzionamento, ed in particolare delle spese per l'acquisto di servizi e di beni di consumo, che risultano superiori, oltre che agli oneri per le prestazioni istituzionali, alle spese per il personale e per gli organi dell'Ente ¹².

E' da evidenziare che le spese di funzionamento afferiscono, in prevalenza, agli oneri di gestione della Casa di soggiorno di Chianciano e delle Sezioni periferiche.

La limitatezza delle risorse e la consistenza delle spese di funzionamento non sono state compensate da un aumento del contributo dello Stato che anzi, nel 1995 è stato ridimensionato in L. 570 milioni (contributo ordinario). Il Ministero della Difesa, peraltro, ha concesso lo stesso anno, un contributo straordinario di 250 milioni finalizzato all'organizzazione del Congresso CIOR ¹³.

Anche nel periodo in esame i contributi sono stati, il più delle volte, erogati in ritardo, con conseguenze negative sulla gestione dell'Ente il quale ha potuto disporre dei finanziamenti erariali per le annualità '95-'96 solo alla fine del 1996, mentre per il 1997 l'accredito del contributo è stato effettuato nel febbraio 1998. Oltre alle difficoltà finanziarie dovute alla limitatezza ed al ritardo dei contributi ministeriali, ha inciso negativamente, sull'espletamento dei compiti istituzionali, la diminuzione degli introiti per quote di tesseramento,

¹² Elementi dettagliati verranno forniti nel paragrafo relativo al rendiconto finanziario.

¹³ (Confederation Interallie des Officiers de Reserve).

essendo continuato il trend negativo delle iscrizioni già riscontrato per il passato a far tempo dal 1991.

In effetti, da tale esercizio, l'andamento del numero delle iscrizioni è stato il seguente: 1991: n. 69.686; 1992: n. 67.336; 1993: n. 65.307; 1994: n. 64.341. A partire dal 1993 si è registrato un aumento (da 25.000 a 30.000 lire) della quota annua di iscrizione, che, nel triennio in esame, ha compensato la flessione delle iscrizioni ¹⁴.

Durante gli anni di riferimento, l'Ente ha realizzato attività culturali ed addestrative presso le varie Sezioni, alle quali hanno partecipato gli iscritti ed i loro familiari.

In particolare, considerando esclusivamente l'attività programmata a livello di Presidenza Nazionale, sono state svolte 187 competizioni sportive nel 1995, 191 nel 1996 e 207 nel 1997, con la partecipazione di ufficiali italiani e, talvolta, europei. Nel triennio è stata attuata l'organizzazione del Congresso CIOR (Confederation Interalliee des Officiers de Reserve), sono stati pubblicati 20 numeri della Rivista illustrata (distribuita gratuitamente a tutti gli iscritti, agli Enti ed ai Comandi Militari) nonchè 6 notiziari (inviati a tutte le Sezioni) che costituiscono i più importanti strumenti di cui l'Ente si avvale per la divulgazione degli scopi e dell'attività dell'Unione, nonchè per l'azione di proselitismo.

¹⁴ Le entrate relative al tesseramento sono state di L. 1.733.000.000 per il 1992; di L. 2.018.800.000 per il 1993; di L. 2.004.700.000 per il 1994; di L. 1.922.460.000 per il 1995, di L. 2.201.045.000 per il 1996 e di L. 2.152.010.000 nel 1997.

L'Unione non è stata in grado di fornire i dati relativi alle iscrizioni degli anni 1995 e 1996; ha precisato, tuttavia che nel 1997 le quote sociali sono diminuite di 514 unità.

5) Il personale

L'Unione dispone di un numero molto ristretto di impiegati ¹⁵ oltre che di un custode per la sede centrale ¹⁶.

Circa 30 persone vengono, inoltre, assunte, mediamente per sette mesi l'anno, nel periodo di apertura della Casa di soggiorno di Chianciano (aprile-ottobre) ¹⁷.

Per l'espletamento dei compiti istituzionali l'Unione si avvale dell'opera di coadiutori volontari: ufficiali iscritti o sottufficiali in congedo che collaborano con gli organi centrali o periferici dell'Ente ed ai quali viene corrisposto esclusivamente un "rimborso spese non costituente emolumento" (art. 29, 2° comma dello Statuto) ¹⁸.

¹⁵ In tutto 6 unità di cui 1 della VII^a, 4 della VI^a ed 1 della V^a qualifica funzionale. Le retribuzioni, per gli oneri accessori ed i contributi erogati per tali dipendenti hanno comportato un onere complessivo nel 1995 di 229 milioni circa, nel 1996 di circa 258 milioni e 283,8 nel 1997.

¹⁶ L'onere gravato sull'Unione per il custode è stato di circa 45 milioni per il 1995, di circa 40 milioni per il 1996 e 46 per il 1997.

¹⁷ L'onere sopportato, a tale titolo, dall'Ente nel 1995 è stato di circa 692 milioni, nel 1996 di circa 761 milioni e 792 per il 1997.

¹⁸ L'onere gravato sull'Unione per detto personale è stato di L. 720 milioni per il 1995, di L. 845 milioni per il 1996 e 767,4 per il 1997.