

Determinazione n. 41/99**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 9 luglio 1999;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 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, relativi agli esercizi finanziari dal 1995 al 1998, nonché 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 Domenico Spadaro e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenti delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi suddetti;

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 Presidenti, 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 1998 - correlati delle relazioni degli organi amministrativi 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.

L'ESTENSORE
f.to Spadaro

IL PRESIDENTE
f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

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 1995 AL 1998.

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Assetto normativo. - 3. L'ordinamento e gli organi dell'Ente. - 4. L'organizzazione dell'Istituto. - 5. Il personale. - 6. L'attività istituzionale nel quadriennio 1995-1998. - 7. Nozioni 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. 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, e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, ha già formato oggetto di relazioni al Parlamento fino al 1994.¹

Con la presente la Corte riferisce circa il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli esercizi 1995-1996-1997-1998.

¹ Per la relazione 1992-1993-1994 si fa riferimento ad Atti Parlamentari, XIII Legislatura - Camera dei deputati, doc. XV, n. 11.

2. Assetto normativo.

Il quadro normativo² al cui interno opera l'Istituto per la storia del movimento di liberazione in Italia (INSMLI) permane invariato posto che nessuna modifica risulta essere intervenuta nel triennio all'esame.

Come è stato già detto nella precedente relazione³, per la legge istitutiva dell'ente n. 3 del 1967, scopo dell'ente è quello di assicurare la più completa ed ordinata documentazione del movimento di liberazione in Italia, dalle sue origini antifasciste alla liberazione; di promuoverne lo studio-storico e la conoscenza a mezzo di periodici o di altre pubblicazioni a carattere scientifico, di convegni e di altre iniziative di studio (art. 2).

Con lo statuto, peraltro, approvato dal Ministro dei beni culturali ed ambientali con decreto in data 6 ottobre 1986, tale finalità risulta essere stata ampliata rispetto a quanto stabilito dalla norma dianzi descritta. Invero l'art. 1 dello statuto integra quanto disposto dal legislatore con la dizione "nell'ambito di una più generale considerazione della storia del fascismo e dell'Italia contemporanea". È poi da ribadire come la natura essenzialmente culturale dell'INSMLI, sottoposto per previsione statutaria alla vigilanza del Ministro per i beni culturali, comporti l'inapplicabilità all'Ente medesimo della disciplina di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 che rientra, per converso, in quella di cui alla legge 2 aprile 1980, n. 123 concernente le istituzioni culturali.

A mente dell'art. 3 della legge istitutiva possono divenire membri dell'Istituto nazionale, gli istituti storici regionali, provinciali e locali che svolgano, nel rispettivo ambito, analoga attività di documentazione e di studio unitamente agli enti storici a carattere non territoriale che si prefiggono scopi simili.

Modalità e condizioni dell'associazione all'Istituto nazionale, di detti enti, sono regolate dagli art. 6 e 20 dello statuto.

La legge n. 3/67 precisa peraltro all'art. 6 che gli istituti associati, sempreché formalmente costituiti, hanno statuto proprio e gestione autonoma. Dispone, altresì, che spetta ad essi la conservazione del patrimonio documentario, bibliografico e

² Legge n. 3 Rel. 16 gennaio 1967; Statuto.

³ Atti parlamentari, XIII legislatura, doc. XV, n. 91.

museografico raccolto, ed attribuisce all'Istituto nazionale la vigilanza sull'attività scientifica da essi svolta. All'uopo debbono presentare un rapporto annuale sull'attività espletata e rendere conto dei contributi ad essi conferiti (dall'Istituto nazionale).

È da rilevare come l'autonomia riconosciuta dalla stessa legge n. 3/67 agli Istituti associati non consenta all'Istituto nazionale azione alcuna di indirizzo nella loro attività talché l'Ente limita i propri interventi ed una sorta di coordinamento dato dalla promozione di convegni ed iniziative similari ed esercita inoltre le funzioni di vigilanza attribuite nei termini previsti dalla legge e dallo statuto (sull'attività scientifica svolta e sulla regolarità del funzionamento) peraltro, in misura generica e sfumata, stante la totale assenza di norme e procedure di controllo.

È ben vero che detti Enti debbono produrre all'Istituto nazionale (a mente dell'art. 21 dello statuto) il proprio conto consuntivo, allorché da esso ricevono un contributo finanziario, e se l'insufficienza del contributo pubblico corrisposto dallo stato all'Istituto nazionale non ne consente la parziale redistribuzione agli Istituti associati, come previsto dall'art. 8 della legge istitutiva, l'assegnazione a questi ultimi di insegnanti comandati (materia che costituirà oggetto di separata trattazione) configura un vero e proprio finanziamento, talché quasi tutti gli Istituti associati sono tenuti alla presentazione del consuntivo. Presentazione che si connota, tuttavia, piuttosto come l'espletamento di una formalità che non di un adempimento sostanziale.

Rilevanza non marginale assumono in siffatto contesto le notevoli difficoltà di funzionamento dell'Istituto nazionale, delle quali si dirà più avanti. Una seppur limitata funzione di coordinamento dell'attività scientifica, viene tuttavia svolta dall'Istituto nazionale mediante l'azione di un organo informale, interno, definito "conferenza dei direttori", formato dai direttori degli Istituti associati o da un loro delegato e da una segreteria composta da 5 membri ivi compreso il direttore dell'INSMLI; che si riunisce almeno tre volte l'anno⁴. Detto organo, meramente consultivo è sfornito ovviamente di qualsivoglia potere decisionale talché le determinazioni da esso assunte non sono vincolanti.

⁴ Detto organo è stato istituito il 17.8.1980 dagli stessi istituti associati con proprio atto collegiale, poi riconosciuto dal Consiglio generale dell'INSMLI.

3. L'ORDINAMENTO E GLI ORGANI DELL'ENTE

Non essendosi avuta, nel triennio all'esame, come già è stato detto, modifica alcuna del quadro normativo di riferimento, nessun cambiamento si è avuto in relazione agli organi dell'Ente che, sulla base di quanto previsto dalla legge istitutiva e dallo statuto, sono:

- a) il Consiglio Generale
- b) il Consiglio direttivo
- c) il Presidente
- d) il collegio dei revisori dei conti.

Per ciò che attiene alla composizione di detti organi e ai loro compiti si fa rinvio a quanto già detto nel precedente referto che ad ogni buon fine viene riprodotto in nota⁵

⁵ 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.

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 che dura in carica 2 anni 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 impedito.

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 compenso annuale dei revisori è fissato dal Consiglio direttivo. Peraltro va sottolineata l'anomalia della norma statutaria che assegna

Il Consiglio generale ha provveduto nella seduta del 27 aprile 1996 al rinnovo delle cariche sociali, vale a dire del Presidente, dei due vicepresidenti, degli undici consiglieri e del Segretario generale. La composizione del consiglio Generale, sempre nel quadro considerato, è data dai rappresentanti di 62 istituti (18 dei quali regionali) da 3 rappresentanti della pubblica amministrazione (due indicati dal Ministero per i beni culturali e uno dal Ministero della Difesa) nonché da membri cooptati in numero di 27 nel 1995; 28 nel 1996, 26 nel 1997. Nel 1998 per quanto attiene al Collegio dei revisori va registrata la sostituzione del Presidente e del rappresentante designato dal Comune di Milano nel 1996; del rappresentante designato dalla Presidenza del consiglio nel 1997.

I compensi riconosciuti ai componenti del collegio sono rimasti invariati nella misura di lire 2.400.000 per il Presidente e di lire 1.800.000 per i componenti.

Tutte le restanti cariche sono gratuite così come prescritto dall'art. 8 dello statuto.

4. L'ORGANIZZAZIONE DELL'ISTITUTO E SUO FUNZIONAMENTO

L'organizzazione ed il funzionamento dell'Istituto trovano supporto normativo e sono regolamentati dalla legge istitutiva n. 3 del 1967, dallo statuto e dal regolamento organico del personale. Su dette fonti normative è stato diffusamente riferito nelle precedenti relazioni ed ad esse si fa quindi rinvio.

Si ritiene opportuno, peraltro, ricordare, ancora una volta come l'INSMLI, con sede in Milano, sia articolato in due sezioni una amministrativa ed una tecnica con funzioni che l'art. 14 dello statuto non definisce e disponga di un segretario generale (art. 11 dello statuto) che attende alla gestione ordinaria e vigila sul personale dipendente.

L'Istituto opera in parte autonomamente e in parte attraverso altri enti autonomi privati perseguitanti analoghe finalità che sono gli Istituti associati.

Per ciò che attiene a questi ultimi, ed al collegamento delle rispettive attività con quella dell'Ente, esso avviene entro i limiti descritti nel precedente paragrafo 2 e deve riscontrarsene la progressiva attenuazione nel tempo dovuta in parte, come già è stato detto all'autonomia riconosciuta agli Associati dalla stessa legge n. 3/67 ed in parte alle difficoltà di funzionamento dell'Istituto derivanti dalle difficoltà finanziarie manifestatesi nel tempo in misura via via crescente.

5. IL PERSONALE.

L'Istituto applica al personale il contratto del parastato non economico in forza del DPR 267/1987, ancorché il Ministro vigilante non abbia mai formalmente comunicato all'Ente il proprio favorevole avviso su siffatta collocazione. Peraltro di ciò è fatto cenno nel regolamento organico dei servizi del personale approvato con decreto interministeriale beni culturali - Tesoro del 6 maggio 1994.

Per lo svolgimento dell'attività istituzionale l'INSMLI si è avvalso - nel corso del quadriennio oggetto del presente referto - a fronte di una pianta organica che prevedeva 13 unità, di sette dipendenti meglio specificati nel prospetto che segue nonché di personale comandato:

Personale dipendente

	1995	1996	1997	1998
9 ^a qualifica	2	2	2	2
7 ^a qualifica	3	3	3	3
5 ^a e 6 ^a qualifica	2	2	2	2
Totale	7	7	7	7

Personale comandato in base alla legge 3/67

presso la sede nazionale	8	8	10	10
presso gli Istituti associati	57	57	63	79
Totale	65	65	73	89

Per ciò che attiene alla menzionata pianta organica v'è tuttavia da osservare che manca qualsiasi indicazione circa i criteri in base ai quali ne è stata definita la consistenza nè risulta che l'ente abbia provveduto agli adempimenti imposti dalla legge 24 dicembre 1993 n. 537 (rilevamento dei carichi di lavoro etc.).

Deve poi essere evidenziato come l'Ente utilizzi, per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, peraltro, nei limiti invero modesti consentiti dalle difficoltà delle quali si dirà più avanti, un numero complessivo di unità di personale addirittura superiore

all'organico deliberato (7 dipendenti di ruolo + 10 comandati e cioè 17 unità a fronte delle 13 previste nella pianta organica).

Rilevante è quindi l'incidenza del personale dipendente dal Ministero della Pubblica istruzione, che viene comandato presso l'INMSLI, ove opera in misura numericamente maggiore degli stessi dipendenti di ruolo: v'è da dire che il decreto legislativo n. 35/93 confermando una norma già contenuta nella legge istitutiva, ha ricompreso l'INSMLI nel ristretto elenco di enti autorizzati a fruire, per norma speciale, di comandi. Complessivamente i comandi disposti dal Ministero in favore dell'Ente sono stati di 65 per il 1995 ed il 1996, di 73 per il 1997 e di 89 nel 1998.

Al riguardo deve in questa sede essere osservato, tenuto conto del numero invero rilevante dei comandi concessi, in costante espansione, a fronte di una contrazione dell'azione dell'Ente, formalmente riconosciuta in tutti gli atti ufficiali dell'Ente stesso (relazioni al Parlamento, al bilancio, etc.) che l'assenza di qualsivoglia parametro o regolamentazione del numero delle unità assegnabili, non sembra in linea con i criteri di economicità e razionale gestione della cosa pubblica postulati nel D.l.vo n. 29 del 1993 e successive modificazioni e integrazioni.

Deve inoltre ribadirsi quanto già detto nel precedente referto circa l'assoluta necessità di utilizzare detto personale per le specifiche finalità espressamente indicate all'art. 8 della legge n. 3/67 che prevede la concessione di comandi soltanto "per specifici incarichi di natura scientifica ed archivistica".

Peraltro i comandi in questione soddisfano in massima parte esigenze di funzionalità degli Istituti associati che hanno natura privatistica e godono di autonomia statutaria e gestionale ai sensi della più volte citata legge n. 3/67 talché gravano sul bilancio dello Stato oneri di notevolissima entità derivanti dalla copertura di spese ad esso non riferibili.

Invero questa Corte ha chiesto, nella sede istruttoria, la quantificazione dell'onere di che trattasi e sebbene la sua esatta determinazione non sia ancora stata fornita, l'INSMLI ha anticipato che il costo relativo dovrebbe aggirarsi sui quattro miliardi di lire annui.

È di tutta evidenza come, alla luce di quanto appena detto, i dati esposti in bilancio rappresentino in modo tuttaffatto parziale la reale entità dei costi effettivamente sopportati dalla collettività per i servizi resi dall'INSMLI.