

## **PREMESSA**

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento sul risultato del controllo eseguito, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, sulla gestione finanziaria della Scuola archeologica italiana di Atene (SAIA) relativamente agli esercizi finanziari 2018 e 2019, nonché sulle vicende successive di maggior rilievo.

L'ultimo referto al Parlamento attiene all'esercizio 2017 ed è stato reso con determinazione n. 51 del 22 maggio 2018, pubblicata in Atti Parlamentari, Legislatura XVIII, Doc. XV, n. 27.

## 1. ORDINAMENTO

La Scuola archeologica italiana di Atene (di seguito SAIA), istituita con r.d. n. 373 del 9 maggio 1909 come Istituto italiano di archeologia, allo scopo di fornire la base scientifica e logistica delle missioni archeologiche italiane in Grecia, ha assunto l'attuale soggettività giuridica di ente pubblico non economico ai sensi delle leggi 18 maggio 1967, n. 394 e 16 marzo 1987, n. 118.

La richiamata normativa istitutiva disciplina compiutamente l'ordinamento e le funzioni della SAIA, che costituisce l'unica istituzione archeologica italiana all'estero, sottoponendola espressamente alla vigilanza del Ministero dei beni e delle attività culturali (ora Ministero della cultura) e del Ministero dell'università e della ricerca. L'Ente ha quali compiti primari lo svolgimento e la promozione di ricerche e scavi archeologici in Grecia e nelle aree di civiltà ellenica, nonché la cura della specializzazione di studiosi nelle materie di cultura greca, dalla preistoria all'età bizantina.

La Scuola ha sede amministrativa in Roma e sede operativa, per le attività *core* di studio e ricerca, ad Atene. Soggiace, pertanto, anche all'applicazione di norme dell'ordinamento ellenico, secondo le regole del diritto internazionale ed i principi di territorialità e reciprocità. In particolare, la Scuola gode in Grecia di un regime di piena esenzione fiscale, così come avviene per gli enti culturali greci che operano in Italia, con espressa qualificazione di ente giuridico di diritto privato e come tale è considerata a tutti gli effetti in ambito ellenico. Essa opera, pertanto, come soggetto privato nei rapporti giuridici, anche di lavoro dipendente e collaborazione, intrapresi su suolo greco per le proprie finalità istituzionali.

La Scuola dispone di uno statuto - che si riferisce esclusivamente all'organizzazione delle attività didattiche - approvato con d.p.r. 31 ottobre 1988, registrato presso questa Corte il 25 gennaio 1989, nonché di un regolamento organico e di un regolamento di contabilità risalenti entrambi al 1992.

Detto quadro normativo, descritto nelle precedenti relazioni della Sezione alle quali si formula espresso rinvio per maggiori approfondimenti, non ha subito, nel corso del biennio di riferimento del presente controllo ed a tutt'oggi, alcuna innovazione.

L'Ente rientra *ipso jure* fra le amministrazioni pubbliche che concorrono alla formazione del conto economico consolidato dello Stato, come previsto dall'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ed è, in quanto tale, tenuta al rispetto delle disposizioni in tema di

armonizzazione contabile e di bilancio dettate dal d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 e relativi decreti attuativi nonché all'osservanza di limiti e vincoli di spesa dettati dalle norme di finanza pubblica applicabili *ratione temporis*.

La Scuola, inoltre, è destinataria delle disposizioni della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 quale amministrazione pubblica centrale ed è tenuta ad osservare gli adempimenti dalle medesime prescritti per tali amministrazioni, secondo gli indirizzi contenuti nel Piano nazionale anticorruzione.

Si ritiene sin d'ora di riferire che il livello di adeguamento da parte della Scuola a prescrizioni e adempimenti derivanti dai due plessi normativi sopra richiamati non risulta, allo stato, pienamente soddisfacente, rinviando per maggior puntualità ai pertinenti paragrafi della presente relazione.

## 2. ORGANIZZAZIONE

### 2.1 Organi e compensi

Ai sensi dell'art. 3 della legge n. 118 del 1987, sono organi della Scuola: il Consiglio di amministrazione, il Consiglio scientifico, il Direttore e il Collegio dei revisori dei conti.

La stessa normativa ne individua composizione, competenze, modalità di nomina e tempi di durata in carica.

Come specificato nel prosieguo, gli esercizi in esame sono stati caratterizzati dalla cessazione di tutti gli organi istituzionali, interessati ad un processo di rinnovo che non ha avuto regolare cadenza temporale, ad eccezione della tempestiva conferma in carica del Direttore uscente, con alterazione del fisiologico sviluppo della gestione, connotata da rallentamenti e ritardi nel perfezionamento degli atti di pianificazione finanziaria e dei rendiconti annuali. Si tratta, peraltro, di situazione non nuova per l'Ente in quanto già riscontrata in passato dalla Sezione, con accenti critici.

Per ciò che attiene al Consiglio di amministrazione, organo deputato all'adozione degli atti di indirizzo strategico e operativo della SAIA, costituisce verosimile concausa dei reiterati ritardi nel rinnovo la singolare ampiezza e articolazione della composizione consiliare. Infatti, il detto Consiglio consta per legge di otto componenti variamente designati,<sup>1</sup> oltre al Direttore che lo presiede, e non è assoggettato alla riduzione numerica di cui all'art. 6, comma 5, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, norma dalla cui applicazione la SAIA è esonerata per effetto dell'art. 1, comma 420, della legge 27 dicembre 2013 n. 147, stante la gratuità degli incarichi di Consigliere. Le procedure di designazione dei componenti incaricati da parte dei diversi soggetti istituzionali aventi titolo si rivelano, quindi, alquanto laboriose e di difficile completamento contestuale, finendo per influire sulla regolare ciclicità dei rinnovi dell'organo, che vengono successivamente formalizzati con appositi decreti dei Ministeri vigilanti.

---

<sup>1</sup> Il Consiglio è nominato con decreto dei Ministri dei beni culturali (ora Ministero della cultura) e della università e ricerca scientifica ed è composto: a) dal Direttore della Scuola, che lo presiede; b) da un funzionario del Ministero per i beni culturali e ambientali con qualifica non inferiore a dirigente superiore; c) da un funzionario del Ministero della pubblica istruzione con qualifica non inferiore a dirigente superiore; d) da un funzionario del Ministero del tesoro con qualifica non inferiore a dirigente superiore; e) da un rappresentante del Ministero degli affari esteri di grado non inferiore a consigliere di ambasciata, in servizio presso la Direzione generale delle relazioni culturali; f) da due esperti particolarmente qualificati in relazione alle finalità della Scuola, scelti uno dal Ministro della pubblica istruzione ed uno dal Ministero per i beni culturali e ambientali; g) da due componenti del Consiglio scientifico, eletti dal Consiglio medesimo.

Di fatto e riguardo a quanto avvenuto negli esercizi all'esame, si rappresenta che il Consiglio di amministrazione nominato con decreto interministeriale del 17 giugno 2015, già operante in composizione ridotta a seguito della decadenza di un componente per disposta nomina a Direttore della Scuola senza sostituzione, è venuto a naturale scadenza nel giugno del 2018. Il nuovo Consiglio, in composizione regolare, è stato tuttavia nominato soltanto a fine luglio 2020 (con decreto interministeriale del 31 luglio 2020, n. 379) e per il triennio 2020-2023. Detta nomina è avvenuta, a completamento delle diverse designazioni, intervenute a partire da aprile del 2019 ed a più riprese, pur in presenza di segnalazioni direttoriali ai Ministeri vigilanti circa le esigenze di continuità funzionale dell'Ente (note del 31 ottobre 2017 e del 27 marzo 2018).

Ne è derivato un lungo lasso di tempo nel quale l'Istituto, decorso il periodo di *prorogatio* ordinaria di cui all'art. 3 del decreto legge 16 maggio 1994, n. 293, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 1994, n. 444, ha operato in un contesto non regolare con ritardi nell'adozione degli atti di competenza del Consiglio, tra i quali - come detto - i bilanci di previsione e i rendiconti, che hanno avuto una formalizzazione anomala e tardiva, come meglio dettagliato più avanti.

Va evidenziato, al riguardo, che il Consiglio in scadenza nel 2018 si è riunito in tale anno solo due volte, circostanza oggettivamente non rispondente a quanto stabilito dalla legge 118 del 1987 che fissa un limite minimo di sedute consiliari annue pari a tre. Nel 2019, l'organo è stato totalmente assente, mentre nel 2020, in una condizione di ripristinata regolarità, ha tenuto una sola riunione. I membri del Consiglio di amministrazione non hanno percepito alcun compenso e/o gettone di presenza, in ossequio alla disposta gratuità dell'incarico. Negli esercizi all'esame non sono stati corrisposti neppure i rimborsi spese astrattamente consentiti, che riguardano le spese sostenute, documentatamente, per intervenire alle sedute dell'organo, che si riunisce a Roma.

Il Consiglio scientifico<sup>2</sup> è composto dal Direttore della Scuola, che lo presiede, dai docenti della Scuola, di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1987 - professori universitari di ruolo appartenenti alla prima fascia -, nonché da uno specializzando, eletto tra quelli che frequentano i corsi di cui all'art. 10 della medesima legge. L'organo esprime due componenti del Consiglio di amministrazione (art. 4 della legge n. 118 del 1987). Agli

---

<sup>2</sup> Il Consiglio scientifico esercita le seguenti competenze: a) formula proposte e pareri in ordine alle attività didattiche; b) esamina ed approva i piani di studio; c) delibera sullo svolgimento di eventuali attività didattiche integrative affidandole a docenti ed esperti; d) collabora con il Direttore della Scuola per ogni questione concernente lo svolgimento ed il coordinamento delle attività didattiche e di scavo.

incaricati spettano esclusivamente il rimborso delle spese sostenute e l'alloggio nella foresteria della Scuola. Secondo quanto comunicato in istruttoria, i rimborsi riconosciuti si riferiscono alle sole spese di viaggio, calcolate in ragione del costo del biglietto aereo Italia - Grecia fino ad un massimo complessivo di euro 250.000,00, mentre la fruizione dell'alloggio è riconosciuta in via di prassi quale forma sostitutiva delle spese alberghiere avente minore impatto sul bilancio in termini di esborsi finanziari.

A norma dell'art. 12 della citata legge n. 118 del 1987, i membri del Consiglio scientifico sono i docenti della Scuola, designati, su proposta del Direttore, nell'ambito di terne di professori individuate, a seguito di bando pubblico e per ciascuna tipologia di insegnamento da attivare, dal Comitato tecnico scientifico dell'archeologia. La nomina è perfezionata con decreto del Ministro dei beni culturali di concerto con il Ministro dell'Università e ricerca, per una durata triennale.

Nel 2018, a seguito della scadenza la Scuola è rimasta formalmente priva di Consiglio scientifico, essendo scaduto e non rinnovato l'Organo in carica per il triennio 2014-2016, a suo tempo nominato con decreto del 17 giugno 2014. Come precisato in istruttoria, peraltro, la Scuola ha continuato ad operare con i docenti che facevano parte del Consiglio uscente in base a conferme disposte dal Direttore per assicurare il regolare svolgimento dell'attività didattica, profilo che rientra nei suoi compiti e responsabilità ex art. 7, comma 2, della legge istitutiva.

Secondo quanto riferito in atti, si tratta di prassi reiterata, stanti i ritardi che ordinariamente caratterizzano le procedure di avvicendamento del corpo docente applicato alla Scuola e incaricato di comporne il Comitato scientifico.

Il Consiglio è stato ricostituito solo con decreto del 16 gennaio 2019, n. 13, e con un'anomala decorrenza parzialmente retroattiva in quanto riferita al triennio 2018-2020. Nella nuova composizione, caratterizzata dalla presenza di sette professori universitari di ruolo appartenenti alla prima fascia di discipline storico-archeologiche, il Consiglio scientifico ha operato a tutto il mese di dicembre 2020. Ad oggi, l'Organo non risulta rinnovato, pur essendo state dichiaratamente attivate le relative procedure.

Il Direttore della Scuola cura l'andamento amministrativo e scientifico della Scuola stessa e ne ha la rappresentanza legale. Viene scelto dal Ministro dei beni culturali tra i docenti universitari di ruolo, appartenenti alla prima fascia, di discipline storico-archeologiche attinenti al mondo greco; l'incarico è quadriennale e rinnovabile (ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della l. 16 marzo 1987, n. 118).

Il Direttore in carica nel biennio 2018-2019 è stato nominato con decreto del 14 settembre 2016; l'incarico è stato rinnovato per pari durata con decreto del 16 ottobre 2020.

Il trattamento economico del Direttore è disciplinato dall'art. 7, comma 4, della legge 118 del 1987, per il quale, oltre allo stipendio in godimento che rimane a carico dell'ente di provenienza, vanno attribuiti un assegno di sede ed ogni altro emolumento spettante "al personale insegnante con qualifica di direttore di istituto italiano di cultura all'estero", escluse le spese di viaggio. Si tratta, in buona sostanza, dell'indennità di sede estera che viene quantificata sulla base di apposite tabelle approvate ed aggiornate annualmente dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), applicabili sia al personale scolastico in servizio all'estero, sia al personale amministrativo preposto dallo stesso Maeci agli Istituti di cultura italiana all'estero.

L'indennità del Direttore non ha subito variazioni nel tempo ed è stata pari a 65.350 euro annui.

Il Collegio dei revisori, composto da tre membri effettivi e tre supplenti, resta in carica tre anni e alla scadenza i componenti possono essere confermati una sola volta. Nel corso del 2018 (16 luglio 2018) è venuto a scadenza il Collegio nominato con decreto interministeriale Mibac e Miur nel luglio 2015. L'organo è stato rinnovato con decreto del 28 marzo 2019 per il triennio 2019-2022. Nel 2018 il Collegio si è riunito 3 volte, antecedentemente alla scadenza, mentre nel 2019 si sono tenute n. 4 riunioni.

I compensi spettanti annualmente al Collegio ammontano a 1.506 euro per il Presidente e a 1.361,5 euro per ciascuno degli altri due componenti, esclusa l'Irap che ammonta rispettivamente ad euro 183 per il 2018 e ad euro 260 per il 2019.

Nella tabella che segue sono riportate le spese assunte in carico dalla SAIA a titolo di compensi per il Direttore e gli altri organi nel periodo 2017-2019. Si tratta di spese correnti contabilizzate nel bilancio decisionale dell'Ente al Titolo I, nell'ambito dell'unità omogenea relativa alle spese di funzionamento, quali impegni e pagamenti riferiti a ciascun esercizio. Quelle sostenute per il Direttore, corrispondenti all'assegno di sede, rientrano nella voce retribuzioni per il personale (vedasi tabelle 17 e 18 del presente referto) e sono indicate in apposito capitolo del bilancio gestionale; quelle per il Collegio dei revisori confluiscono fra gli oneri relativi al funzionamento della sede di Roma nella posta "oneri per i consigli" (vedi tabelle 17 e 18).

La tabella non riporta gli esborsi per spese di trasferta, annotate in appositi capitoli di bilancio riferiti all'intero personale e delle quali, pur nella contenuta movimentazione

complessiva, l'Ente non è riuscito a fornire il dettaglio. Si precisa, in proposito, che tali spese complessivamente ammontano per il 2018 a euro 9.945,31 (di cui euro 1.499,12 imputate alla sede di Roma ed euro 8.446,19 a quella di Atene) e per il 2019 a euro 10.597,90 (di cui euro 1.710,99 imputate alla sede di Roma ed euro 8.886,91 a quella di Atene). E' verosimile quindi che la componente eventualmente riferita agli organi abbia una consistenza molto ridotta e perciò non comportante variazioni significative rispetto ai dati analizzati.

**Tabella 1 - Spese per gli organi**

	2017	2018	2019
Direttore- assegno sede estera	65.350	65.350	65.350
Collegio dei revisori	4.016	2.157	3.059
<i>Di cui</i>			
Presidente	1.506	809	1.147
Componenti (2)	2.510	1.348	1.912
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>69.366</b>	<b>67.507</b>	<b>68.409</b>

Fonte: SAIA

La spesa per i compensi del Collegio dei revisori nel 2018, rispetto all'esercizio precedente, presenta notevoli oscillazioni legate essenzialmente ai diversi periodi di durata degli incarichi nel corso di ciascun anno. Il dato più basso, che è quello di euro 2.157 del 2018, riflette le disfunzioni organizzative sopra rilevate. Anche nel 2019 i revisori non hanno percepito un compenso pieno, avendo il nuovo Collegio iniziato ad operare soltanto nel mese di marzo.

## 2.2 Sedi e concessioni di scavi

Come già evidenziato, la Scuola ha la sede amministrativa in Roma e quella per le attività istituzionali di studio e ricerca scientifica, che è sede principale operativa, in Atene. In particolare, gli uffici di Roma sono situati all'interno di un complesso di proprietà del Mibact. Per la sede non risultano assunti impegni né effettuati pagamenti a carico dei bilanci esaminati. Secondo quanto in atti, l'Ente in tempi risalenti si era attivato per ottenere dal Demanio una locazione agevolata a norma dell'art. 1, lett. b della legge 11 luglio 1986 n. 390, provvedendo comunque al pagamento di un canone fino a tutto l'esercizio 2004 e successivamente, in assenza di richieste in tal senso, considerandosi tacitamente legittimato all'uso in comodato gratuito.

Più complessa la situazione degli immobili di proprietà e/o in uso alla Scuola in Grecia. Per

essi è stata fornita in istruttoria un' informativa specifica.

Gli spazi che ospitano la sede scientifica della Scuola, situati nell' area del Partenone, sono costituiti da un complesso immobiliare di proprietà dello Stato italiano fin dagli anni venti e formalmente attribuito nel 1968 alla titolarità del Maeci. Dal più recente censimento disponibile in atti, che risale al 2014, è emersa la necessità di regolarizzarne l' intestazione al catasto greco, risultata incompleta, allo scopo di evitarne l' acquisizione da parte dello Stato ospite, secondo quanto previsto dalla normativa ellenica. Detto complesso, assegnato alla Scuola in uso perpetuo con obbligo di curarne la manutenzione, consta di locali adibiti ad uffici, biblioteca, spazi didattici, residenza dei borsisti della scuola di specializzazione e foresteria dei docenti e degli studiosi che ne fanno richiesta. Tra il 2016 e il 2018 l' edificio è stato interessato da lavori di manutenzione straordinaria; in particolare nel 2018, la spesa sostenuta è stata di euro 40.023. Secondo quanto affermato in atti, il complesso immobiliare *de quo* - in quanto fortemente obsoleto, soprattutto quanto ad accessibilità e sicurezza dei fruitori della struttura - richiederebbe interventi di adeguamento di valore ben più cospicuo (stimati in circa euro 900.000) non sostenibili con le risorse ordinarie di bilancio, ma necessitanti del reperimento di fondi straordinari.

Nel 1982 la SAIA ha acquistato in proprietà altra struttura adiacente, sita in Atene, che ospita la residenza del Direttore, la casa del custode e la foresteria per gli ospiti esterni. Nel corso del 2018 e del 2019 l' intero immobile è stato interessato da lavori straordinari di ristrutturazione interna ed esterna per un ammontare complessivo di euro 59.989,71.

Infine, sempre nella città di Atene, la SAIA ha acquisito un appartamento in locazione, ad uso foresteria, per il periodo dal 2001 al 2019. Le spese sostenute nel biennio 2018-2019 sono state di euro 11.685,84, in prevalenza ascrivibili al canone annuo pari ad euro 4.800 nel 2018 e ad euro 5.800 nel 2019.

Oltreché nella capitale, la Scuola ha in carico la gestione di immobili, in proprietà o in uso, allocati nei siti di grande interesse scientifico di Creta e Lemnos, dove essa opera stabilmente da decenni con concessioni di ricerca e scavi, in base ad accordi internazionali sottoscritti tra Italia e Grecia.

Come già rappresentato nei precedenti referti, si tratta sia di beni funzionali alle campagne di ricerca (foresterie per ospitare gli studiosi impegnati negli scavi; locali di servizio, quali magazzini per la custodia di attrezzi e reperti archeologici) sia di beni di pregio e di grande valore storico affidati alle cure della Scuola a fini di valorizzazione e conservazione. In particolare, si fa riferimento a:

- tre importanti complessi immobiliari nell'isola di Creta, di cui uno di proprietà dello Stato italiano oggetto a vincolo architettonico e due di proprietà della Scuola stessa adibiti a foresteria<sup>3</sup>;

- un complesso di edifici con annesso terreno, nell'isola di Lemno, concesso per foresteria e magazzini in funzione delle campagne scavo svolte nell'isola stessa<sup>4</sup>.

Con riguardo alla generalità dei beni di cui trattasi la stessa SAIA ha stimato la necessità di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria per ovviare all'attuale stato di degrado, di importo ben superiore a quelli che è stato possibile finanziare a carico dei bilanci delle annualità 2018 e 2019.

In effetti, le spese impegnate dalla SAIA nel 2018 e 2019 per la manutenzione ordinaria, iscritte fra quelle di funzionamento, ammontano rispettivamente a complessivi euro 21.713 e a poche centinaia di euro<sup>5</sup>, tutte riferite agli immobili siti in Grecia.

Va per completezza rappresentato che la Scuola ha diritto all'occupazione temporanea dei terreni su cui si svolgono le attività di scavo in concessione (cc.dd. "immobili a termine"), senza pagamento di canoni concessori ma con obbligo di curare a proprie spese l'esproprio dei terreni stessi. La Scuola ha reso noto di non avere acquisito nuove concessioni di scavo, con le indicate caratteristiche nell'ultimo decennio e quindi di non aver avuto esborsi per indennità di esproprio.

---

<sup>3</sup> Ad Heraklion, in *odos* Halbherr, la Scuola detiene un complesso di proprietà del Maeci dagli anni '20: il complesso, noto con il nome di "Casa di Eraklion", è composto da un corpo principale su due piani, architettonicamente tutelato, ed un insieme di costruzioni minori a carattere architettonico non vincolato direttamente collegate al corpo centrale. L'intero complesso è ad uso foresteria.

La struttura, che versa in uno stato di degrado, necessiterebbe di importanti interventi di ristrutturazione totale la cui spesa preventivata è stata stimata nel 2018 in 400.000 euro circa; nel 2018 è stato comunque necessario effettuare lavori urgenti di manutenzione per evitare il crollo di una parte dell'edificio adiacente al corpo centrale della casa per euro 14.876.

Inoltre, nei pressi dell'area archeologica di Festos a Creta, la SAIA possiede un complesso di edifici, costruito tra il 1931 e il 1955 e composto da una casa ad uso foresteria, atta ad ospitare gli studiosi impegnati negli scavi in concessione nelle aree di Festos e Haghia Triada ed un complesso di sette magazzini/laboratori di diverse dimensioni utilizzati come deposito dei reperti archeologici di scavo e laboratori per lo studio degli stessi. Le strutture, oramai obsolete, sono state dichiarate inagibili. Sono in corso, anche in questo caso, azioni volte a procurare la provvista delle risorse necessarie; l'intero complesso è oggetto, comunque, di manutenzione ordinaria durante l'arco dell'anno e di alcuni interventi straordinari (terreno e magazzini) che permettono di garantire l'incolumità di cose e persone. Per la manutenzione straordinaria nel biennio 2018-2019 sono stati spesi euro 3.080.

Infine, in località Haghii Deka la SAIA è proprietaria, dagli anni '90, di un complesso di edifici, costruiti appositamente su un terreno sempre di proprietà della Scuola. Il complesso, che normalmente ospita i membri delle missioni di scavo di Gortyna e Mitropolis, consta di un edificio adibito a foresteria, biblioteca e ambienti di studio e un edificio che ospita i laboratori e i magazzini per la conservazione dei reperti archeologici. Il complesso, che versa in un buono stato di conservazione, è stato oggetto nel 2017 di lavori di manutenzione straordinaria per euro 15.228. Nel 2018 e 2019 sono stati sostenuti oneri di manutenzione ordinaria per euro 3.386.

<sup>4</sup> Nell'isola di Lemno, in località Kaminia, la SAIA possiede dal 1937 un terreno di 2400 mq su cui sorge il complesso di edifici della "Casa di Missione": si tratta di un corpo principale su due piani adibito a foresteria per ospitare gli studiosi che operano nei tre siti in concessione alla SAIA, Poliochni, Efestia e Chloi, e da un insieme di costruzioni che ospitano i laboratori e i magazzini per i reperti archeologici. Tutto il complesso richiederebbe interventi urgenti di manutenzione ordinaria e straordinaria stimati in circa euro 250.000. Nel biennio 2018-2019 sono stati spesi euro 2.400 per la manutenzione straordinaria.

<sup>5</sup> Segnatamente per un importo pari ad euro 252.

Tuttavia, attualmente l'Ente, che svolge funzioni di referente per Università e Istituzioni culturali italiane e straniere interessate ad attività di ricerca in Grecia nel settore archeologico<sup>6</sup>, gestisce e coordina una decina di cantieri di scavo di rilevante importanza quale riferimento per archeologi, storici dell'antichità e ricercatori italiani.

Dette campagne si svolgono sotto la vigilanza delle autorità elleniche territorialmente competenti (c.d. eforie) chiamate a verificare il rispetto da parte della SAIA degli obblighi di conservazione dei materiali conservati nei magazzini e delle strutture rinvenute negli scavi. In questo contesto, l'Ente per onorare gli impegni presi con le autorità elleniche, si è fatto carico, negli esercizi considerati, dei piccoli lavori di restauro, reputati sostenibili con le risorse finanziarie ordinarie a carico del bilancio, di cui sopra si è detto.

Per gli interventi stimati di maggiore consistenza, è stata evidenziata la necessità di finanziamenti straordinari per non compromettere la sostenibilità e gli equilibri di bilancio nel tempo. In tal senso si è espresso anche il Collegio dei revisori nei pareri allegati ai bilanci consuntivi.

In sede di contraddittorio, la direzione della Scuola ha ribadito le esposte esigenze, sottolineando che: *“Gli edifici delle missioni scientifiche, edificate in siti di grande interesse archeologico e di prestigio per l'Italia, necessitano di interventi urgenti, una delle sedi di Creta è stata dichiarata inagibile mentre la sede di Poliochni (Lemno) può essere utilizzata solo parzialmente.”*

---

<sup>6</sup> Nel 2017, il Consiglio di amministrazione ha approvato il nuovo regolamento sulla gestione delle ricerche nelle concessioni di scavi, a seguito dei rilievi mossi dalle autorità elleniche che, per omogeneità con gli altri Istituti stranieri, richiedevano che la responsabilità scientifica e la direzione delle ricerche di ogni scavo fossero intestate alla SAIA e non ad ogni singola Università che operasse sul territorio.

### 3. STRUTTURA AMMINISTRATIVA

#### 3.1 Il personale

L'articolazione amministrativa della SAIA trova a tutt'oggi fondamento nel menzionato regolamento organico del personale approvato con decreto interministeriale del 6 novembre 1992 e, perciò, ispirato alle vetuste disposizioni contrattuali relative ai dipendenti degli enti pubblici non economici di cui al d.p.r. 8 maggio 1987 n. 267. Detto regolamento stabilisce che la Scuola può assumere personale a tempo indeterminato, a contratto e straordinario, determinandone qualifiche e profili professionali secondo una declaratoria ormai superata e fissando in apposite tabelle la consistenza dell'organico, per entrambe le sedi di servizio. Al personale assegnato alla sede di Roma, in base ad apposite disposizioni regolamentari è consentito recarsi in missione autorizzata in Grecia per far fronte a specifiche esigenze funzionali.

Nel tempo, la detta dotazione organica ha formato oggetto di rideterminazione due sole volte. L'Ente ha provveduto in questa direzione nel 2006 in adeguamento alle prescrizioni dell'art. 93, comma 1, della legge n. 311 del 2004 e nel 2008, in ossequio agli obblighi di riduzione di cui all'art. 74, comma 1, del d.l. 133/2008.

In tali circostanze, il Consiglio di amministrazione - a fini di contenimento della spesa - ha stabilito di ridurre la sola consistenza del personale a tempo indeterminato di Atene, considerando quello di ruolo della sede di Roma già sottodimensionato rispetto al fabbisogno funzionale dell'Ente, con pareri favorevoli del Mef e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Scuola può avvalersi, inoltre, di personale assunto con contratti a termine di diritto privato per le esigenze legate alle campagne di scavi e ricerca in territorio greco. Detti contratti si rinnovano tacitamente, in ottemperanza alle direttive Maeci per l'assunzione di personale all'estero.

In base al menzionato regolamento, le assunzioni di personale a tempo indeterminato, tanto per la sede di Roma tanto per quella di Atene, avvengono per concorso pubblico, al quale possono prendere parte anche cittadini greci con conoscenza della lingua italiana. Secondo quanto rappresentato in istruttoria, dette assunzioni avvengono non solo previa regolare pubblicazione del bando di concorso, ma anche previa ampia divulgazione in Grecia.

In particolare, è stato specificato che il bando viene pubblicato sul sito dell'Ambasciata

italiana, sul sito della SAIA e sulle pagine *social network* dei predetti Enti, nonché comunicato a tutte le istituzioni italiane in loco. Ogni singolo Ente è libero di ripubblicare l'avviso di assunzione. Nell'area di Creta, è prevista, altresì, la pubblicazione del medesimo bando, presso gli Enti pubblici locali (quali l'Ufficio comunale e l'Ufficio integrazione sul territorio).

Il personale a contratto per le campagne scavo è reclutato secondo le norme del diritto privato ellenico, con costi prevalentemente a carico delle università ed enti nel cui interesse le campagne stesse sono svolte.

Di seguito si riporta la situazione del personale a tempo indeterminato in servizio presso la Scuola al 31/12/2018 e al 31/12/2019, in rapporto alla dotazione di diritto, come rideterminata in riduzione.

**Tabella 2 - Dotazione organica e situazione del personale in servizio**

Area/profilo	Roma			Grecia		
	Dotazione	In servizio al 31/12/2018	In servizio al 31/12/2019	Dotazione	In servizio al 31/12/2018	In servizio al 31/12/2019
C (Funzionario)	3	-	-	-	-	-
B (Assistente amm.vo)	2	2	2	2	3	2
Assistente Tecnico	-	-	-	8	4	4
Archivista o operatore	-	-	-	2	-	-
Ausiliario	-	-	-	6	2	2
<b>Totale sede</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>9*</b>	<b>8*</b>

\* A tale dato va aggiunto il personale Mibact (vd. Tab. 3 e relativo commento) in posizione di comando ex art. 8, comma 2, della legge 394 del 1967.

Fonte: elaborazione Corte conti su dati SAIA

I dati esposti evidenziano che l'Ente ha operato ed opera in una condizione di organico sottodimensionato, in entrambe le sedi di cui dispone.

Presso la sede di Roma, infatti, a fronte di una dotazione di cinque unità di personale prestano servizio da molti anni solo due dipendenti assunti a tempo indeterminato, per le mansioni di assistente amministrativo ed allo stato inquadrati quali impiegati di livello b3, secondo il CCNL relativo alle amministrazioni pubbliche del comparto funzioni centrali, alle cui regole sono improntati i rapporti di lavoro di cui trattasi.

I rapporti di lavoro con i dipendenti in servizio nella sede di Atene, i cui profili corrispondono a quelli contemplati in pianta organica, come declinati dal regolamento del 1992, sono regolati con contratti improntati al diritto ellenico.

Nel 2018, l'Ente risulta aver avuto in carico in Grecia un'unità in più, con la qualifica di assistente tecnico. Di fatto si tratta di un'assunzione intervenuta nell'ultimo trimestre

dell'anno ed in vista della sostituzione, a decorrere dal gennaio 2019, dell'assistente già in carico, collocata in quiescenza al 31 dicembre 2018.

Presso le sedi greche hanno prestato servizio, in entrambi gli esercizi 2018 e 2019, anche due dipendenti del Mibact, assegnati temporaneamente in base ad un protocollo d'intesa, con trattamento economico a carico del Ministero (nel 2017 era una sola unità). Trattasi di un funzionario restauratore - conservatore (Area III) e di un assistente museale (Area II).

La tabella che segue riporta la forza lavoro complessiva della quale l'Ente si è avvalso in Grecia, con le variazioni intervenute nel triennio ed in particolare rispetto all'esercizio 2017.

**Tabella 3 - Consistenza complessiva del personale nelle sedi elleniche al 31/12**

	2017	2018	2019
Assistente Tecnico	4	4	4
Assistente Amministrativo	2	3	2
Ausiliario	2	2	2
Personale Mibact	1	2	2
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>10</b>

Fonte: SAIA

I dati concernenti la spesa sostenuta per il personale negli esercizi oggetto del presente controllo risentono delle variazioni temporanee di consistenza sopra esposte, nonché degli aumenti contrattuali automatici relativi al personale di Roma, con le oscillazioni riportate nella tabella che segue.

**Tabella 4 - Spesa per il personale**

	2017	2018	Var. %	2019	Var. %
Retribuzione personale di ruolo	77.925	81.483	4,6	90.180	10,7
Retribuzione personale a contratto e comando	193.705	195.482	0,9	181.052	-7,4
Contributi previdenziali a carico della Scuola	69.038	77.149	11,7	83.500	8,2
Assegni di sede estera - Direttore	65.350	65.350	0,0	65.350	0,0
<b>Totale</b>	<b>406.017</b>	<b>419.464</b>	<b>3,3</b>	<b>420.083</b>	<b>0,1</b>
Missioni sede di Roma (*)	1.424	1.499	5,3	1.711	14,1
Missioni sede di Atene (**)	3.779	8.446	123,5	8.887	5,2
Fondo liquidazione personale (T.F.R.)	7.408	17.448	135,5	11.402	-34,6
<b>Totale</b>	<b>418.628</b>	<b>446.857</b>	<b>6,7</b>	<b>442.083</b>	<b>-1,1</b>

(\*) si tratta delle missioni svolte ad Atene dal personale di Roma impegnato nell'adozione del nuovo regolamento di contabilità, delle conseguenti implementazioni informatiche e nel consueto supporto al personale amministrativo di Atene.  
 (\*\*) tale voce comprende le trasferte del Direttore e le spese per le missioni effettuate dal personale in servizio ad Atene per ispezionare i siti in concessione e le sedi interessate dai lavori di ristrutturazione.

Fonte: bilancio della SAIA

Gli oneri in argomento - che per la singolare convergenza che caratterizza bilancio di competenza e bilancio di cassa della SAIA, corrispondono ad impegni e pagamenti - sono allocati nell'ambito del titolo I - spese correnti, a carico dell'unità omogenea decisionale n. 2 - spese di funzionamento, con la sola eccezione di quelli per il Tfr che sono iscritti al titolo III - fondo liquidazione del personale, nell'unica unità di base che vi è contemplata.

Il dettaglio degli stessi è rinvenibile nell'ambito del bilancio gestionale.

Risulta in atti che in entrambi gli anni considerati sono stati corrisposti emolumenti a titolo di salario accessorio al personale in servizio a Roma, sulla base dell'apposito fondo, con contratto integrativo deliberato dal Consiglio di amministrazione, previo parere favorevole del Collegio dei revisori, per il 2018 nella seduta del 5 marzo 2018 e, per il 2019, approvato tardivamente, quale ratifica del contratto integrativo già negoziato nell'esercizio di riferimento, nella seduta del 27 ottobre 2020.

Al riguardo, si evidenzia criticamente l'impossibilità in concreto di raccordare il fondo con i dati di bilancio, stante l'assenza di una posta specifica che ne consenta la tracciabilità autonoma rispetto agli emolumenti fissi e continuativi. Si fa presente sul punto che, essendo la spesa per il salario accessorio assoggettata a limiti di razionalizzazione - da ultimo e per gli esercizi oggetto del presente controllo fissati dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017 n. 75 - la sua trasparente annotazione in contabilità è strettamente funzionale ad agevolarne il controllo dinamico. Inoltre, giova segnalare che in via di principio il salario accessorio serve a remunerare un incremento della produttività ordinaria, sia pure con le varie destinazioni specifiche consentite, e che, pertanto, di esso va offerta non solo una corretta pianificazione a monte, ma anche una coerente distribuzione a valle, preceduta da verifiche coerenti con i principi del ciclo delle performance disciplinato dal d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, come recepiti nell'ambito delle disposizioni contrattuali di comparto.

Pur tenendo conto del ridotto impatto che tali questioni presentano sul bilancio dell'Ente e quanto a offensività sugli equilibri generali di finanza pubblica, i principi e le regole vigenti non possono essere pretermessi e di essi si raccomanda la puntuale osservanza, con invito al Collegio dei revisori a vigilare sul punto e con formulazione di specifica riserva di approfondimenti nel prossimo referto annuale.

Altra questione sulla quale si ritiene di soffermare l'attenzione attiene alla quantificazione e gestione dei fondi per il trattamento di fine rapporto del personale dipendente. Per assicurare l'erogazione delle spettanze a tale titolo al personale che cessa dal servizio per qualsiasi causa, l'Ente ha sottoscritto una articolata convenzione con un'importante

compagnia di assicurazione, versando quale premio base iniziale il monte complessivo delle quote accantonate all'atto della sottoscrizione. Detti versamenti vengono integrati di anno in anno con premi corrispondenti alle quote maturate in base all'anzianità di servizio al 31/12 dell'esercizio precedente. Dette quote vengono ridotte percentualmente in rapporto alla crescita dell'anzianità stessa. La riduzione corrisponde agli interessi maturati, al netto dell'aggio da corrispondere alla compagnia, denominati interessi di "decrecenza" che vanno ad alimentare la rivalutazione del maturato economico di ciascun dipendente, rappresentando sostanzialmente un abbattimento di costo per l'Ente. In convenzione è previsto anche il versamento di un premio unico di rivalutazione del tutto eventuale e legato ai mutamenti normativi nel regime di computo del trattamento dovuto alle singole unità in servizio.

Per completezza, si riferisce che nel 2018 e nel 2019 sono state assunti con contratto locale a tempo determinato rispettivamente n. 14 operai e n. 1 archeologo sorvegliante per 4 campagne di scavo e n. 7 operai e n. 1 archeologo sorvegliante per 3 campagne di scavo, interamente a carico delle Università interessate alle dette campagne, ad eccezione di una parte (pari ad euro 8.795,42) a carico della Scuola nel 2018, iscritta nella posta contabile "Scavi e collaborazioni".

### **3.2 Consulenze esterne e rapporti di collaborazione**

L'Ente, in mancanza di professionalità interne, fa ricorso abitualmente ad apporti professionali esterni, sia per attività di carattere strumentale alla struttura, sia per attività scientifiche connesse alla missione istituzionale.

In particolare, la SAIA si avvale di professionisti privati in materia fiscale e lavoristica, sottoscrivendo contratti di prestazione d'opera professionale per la sede di Roma e contratti di servizi di durata annuale con studi di commercialisti per la cura delle pratiche concernenti la gestione dei rapporti economici e giuridici con il personale della sede di Atene.

Nella tabella che segue si riportano le spese sostenute negli esercizi 2017-2019 per il ricorso a professionalità esterne, tutte contabilizzate nella voce generica "spese di funzionamento" presente nel bilancio gestionale con riguardo sia alla sede di Roma sia a quella di Atene.