SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XV
n. 34

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

AL PARLAMENTO

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

ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA PER GLI IMPIEGATI DELL'AGRICOLTURA (E.N.P.A.I.A.)

(Esercizi 1990, 1991, 1992 e 1993)

Comunicata alla Presidenza il 10 febbraio 1995

N. B. — La documentazione contabile è contenuta nei volumi allegati.

12-CDC-ENT-0034-0

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

Determinazione della Corte dei conti n. 3/95 del 10 gennaio 1995 . . . . . *Pag.* 7

Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per gli impiegati dell'agricoltura (ENPAIA) per gli esercizi dal 1990 al 1993 . . . . . » 11

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 3/95.

LA CORTE DEI CONTI

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

nell'adunanza del 10 gennaio 1995;

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 il decreto del Presidente della Repubblica in data 13 giugno 1964, con il quale l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per gli impiegati dell'agricoltura (ENPAIA) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1990 al 1993, nonché 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 Salvatore Tripaldi 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 1990 al 1993;

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 perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

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 1990 al 1993 — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
F.to: Tripaldi

IL PRESIDENTE
F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 18 gennaio 1995.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Galeazzo Pazienza)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA PER GLI IMPIEGATI DELL'AGRICOLTURA (ENPAIA), PER GLI ESERCIZI DAL 1990 AL 1993

SOMMARIO

Premessa . . . . . *Pag.* 13

PARTE I.

ORDINAMENTO E STRUTTURA DELL'ENTE

1. – *Ordinamento* . . . . . » 15

1.1. - Quadro di riferimento legislativo . . . . . » 15

1.2. - Il recente mutamento istituzionale dell'Ente . . . . . » 16

1.3. - La vigilanza . . . . . » 17

2. – *Gli organi* . . . . . » 19

2.1. - Il presidente . . . . . » 20

2.2. - Il Consiglio di amministrazione . . . . . » 22

2.3. - Il Collegio dei sindaci . . . . . » 23

2.4. - Il Direttore generale . . . . . » 24

2.5. - Il costo degli organi istituzionali . . . . . » 25

3. – Struttura organizzativa e personale . . . . . » 26

3.1. - Struttura organizzativa . . . . . » 26

3.2. - Personale . . . . . » 29

PARTE II.

GESTIONE FINANZIARIA

4. – Considerazioni generali . . . . . *Pag.* 36

5. – Struttura e dinamica dei bilanci previsionali . . . . . » 37

6. – Consuntivi finanziari . . . . . » 39

6.1. - Considerazioni generali . . . . . » 39

6.2. - Analisi delle entrate . . . . . » 43

6.3. - Analisi delle spese . . . . . » 49

7. – Conti patrimoniali . . . . . » 57

8. – Conti economici . . . . . » 60

8.1. - Considerazioni generali . . . . . » 60

8.2. - Entrate contributive . . . . . » 62

8.3. - Altre poste . . . . . » 67

9. – Situazione amministrativa . . . . . » 69

9.1. - Gestione di cassa . . . . . » 69

9.2. - Gestione dei residui . . . . . » 69

PARTE III.

ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

10. – Considerazioni generali . . . . . » 72

11. – Fondo per il trattamento di fine rapporto degli impiegati agricoli . . » 73

11.1. - Disciplina normativa . . . . . » 73

11.2. - Operatività del fondo . . . . . » 74

12. – Fondo di previdenza degli impiegati agricoli . . . . . » 76

12.1. - Operatività del fondo . . . . . » 76

12.2. - Singolarità degli interventi del fondo . . . . . » 79

13. – Gestione « Assicurazione contro gli infortuni » . . . . . » 80

14. – Fondo di accantonamento del trattamento di quiescenza dei dipendenti consorziali . . . . . » 80

15. – Fondo di previdenza del personale dell'Ente . . . . . » 84

PARTE IV.

Considerazioni conclusive . . . . . » 85

PREMESSA

Con la presente relazionene la Corte riferisce sul risultato del riscontro eseguito sulla gestione finanziaria relativa agli esercizi dal 1990 al 1993 dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per gli impiegati in agricoltura (ENPAIA), non mancando di far cenno degli aspetti di maggior rilievo fino a data odierna.

L'Ente, istituito con la legge 29 novembre 1962, n. 1655, è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, a norma dell'articolo 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259, con decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 1964 ed il riscontro sulla gestione finanziaria ai sensi dell'articolo 7 di tale legge ha formato oggetto di referto al Parlamento fino all'anno 1989 (1).

L'Ente, originariamente classificato di « normale rilievo », in base all'articolo 20 della legge 20 marzo 1975, n. 70, è stato poi compreso tra gli enti di « notevole rilievo » (2).

A tal riguardo la Corte ritiene di anticipare nell'unito prospetto i dati essenziali sulle componenti che connotano la gestione dell'Ente, con riserva di specifica analisi in prosieguo nelle varie *sedes materiae* del presente referto, la cui impostazione non si discosta da quella relativa al precedente per assicurare una continuità logicosistematica di esposizione.

(1) Cfr. in particolare per gli esercizi dal 1981 al 1989 Atti parlamentari X Legislatura – Camera dei Deputati – Doc. XV, n. 185 e per gli esercizi dal 1976 al 1980 Atti Parlamentari VIII Legislatura – Camera dei Deputati – Doc. XV, n. 97.

(2) Il mutamento di classifica deriva dalla pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 725 del 4 dicembre 1981, cui ha fatto seguito il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 aprile 1983 (*Gazzetta Ufficiale* n. 118 del 2 maggio 1983).

DATI ESSENZIALI RELATIVI AL PERIODO 1990-1993

TABELLA 1

(in miliardi di lire)

	1989	1990	1991	1992	1993
PRESTAZIONI	81,9	96,1	115,1	128,9	140,4
CONTRIBUZIONI	128,1	137,1	149,7	157,0	162,6
ISCRITTI (n.)	32.925	33.184	33.737	33.573	33.079
IMPRESE CONTRIBUENTI (n.)	7.513	7.498	7.564	7.400	7.406
C/ECONOMICO					
ENTRATE	175,1	188,3	210,0	225,5	230,4
SPESE	171,6	187,1	205,7	220,3	223,9
AVANZO	3,5	1,2	4,3	5,2	6,5
C/PATRIMONIALE					
ATTIVITA'	620,3	679,6	724,6	809,0	840,0
PASSIVITA'	575,0	631,9	671,3	750,0	774,1
NETTO	45,3	47,7	53,3	59,0	65,9
PERSONALE IN SERVIZIO (n.)	145	143	141	139	137

PARTE I

ORDINAMENTO E STRUTTURA DELL'ENTE

1. ORDINAMENTO.

1.1. *Quadro di riferimento legislativo.*

L'Ente nazionale di previdenza e di assistenza agli impiegati in agricoltura svolge, in base alla citata legge istitutiva, compiti di previdenza costituiti da prestazioni in quota capitale (che si aggiungono al trattamento pensionistico erogato dall'INPS e sulla singolarità delle quali si rinvia alle successive notazioni contenute nel paragrafo 12.2), dal trattamento di fine rapporto, nonché dall'assicurazione contro gli infortuni professionali ed extra-professionali in favore dei propri iscritti (gli impiegati e i dirigenti, in genere, non sono infatti tutelati dall'INAIL).

Quanto agli ulteriori profili oggettivi – di minor rilievo – di detti compiti e ai soggetti beneficiari degli interventi dell'Ente, nonché ai soggetti tenuti alla contribuzione, si rinvia alla disamina analitica contenuta nella precedente relazione (3), che contiene pure la dettagliata puntualizzazione delle fonti di entrata dell'Ente, costituite da contributi obbligatori a carico in parte degli impiegati agricoli e in parte dei datori di lavoro (4).

Nel periodo 1990-1993 nessuna ulteriore modifica delle aliquote contributive è intervenuta, su proposta del Consiglio di amministrazione, al Ministero vigilante.

Quanto ai profili soggettivi, vanno ricordate due leggi per effetto delle quali si è ampliata l'area operativa dell'Ente.

La prima attiene all'attività di acquacoltura (Legge 5 febbraio 1992, n. 102) e l'altra all'attività cinotecnica (Legge 23 agosto 1993, n. 349), secondo le quali le predette attività sono considerate a tutti gli effetti at-

(3) Cfr. Atti parl. citato, paragrafo 1

(4) La entità di detto onere contributivo (rapportata allo stipendio erogato) e la relativa ripartizione differiscono a seconda delle forme previdenziali integrative (corrispondenti a distinti fondi), come sarà posto in risalto nella Parte III del presente referto, cui si fa rinvio.

tività imprenditoriali agricole (quando i redditi che ne derivano sono prevalenti) e conseguentemente i soggetti che le esercitano sono qualificati imprenditori agricoli ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile.

Da tale disciplina derivano a carico di dette imprese l'obbligo contributivo in favore dell'Ente per gli impiegati da esse utilizzati e il diritto dei medesimi alle prestazioni istituzionali erogate dallo stesso Ente.

L'Ente è retto dallo statuto approvato mediante decreto del Presidente della Repubblica 1° luglio 1981 n. 1025, con il quale fu adeguato l'assetto dell'Ente stesso alle innovazioni legislative intervenute successivamente alla citata legge istitutiva n. 1655 del 1962 e nessuna modifica statutaria è da registrare in ordine al periodo 1990-1993 (5).

L'attività dell'Ente è regolata da varie altre fonti normative secondarie, in relazione alla diversa tipologia di prestazioni; taluni regolamenti di settore hanno subito nel periodo in esame ritocchi e adeguamenti in ordine ai quali nella successiva Parte III saranno forniti i necessari elementi essenziali.

1.2. *Il recente mutamento istituzionale dell'Ente.*

1.2.1. Si è in precedenza accennato che l'Ente è stato istituito con la legge n. 1655 del 1962.

Devesi tuttavia precisare che con tale legge in realtà fu trasformato in ente pubblico un organismo privatistico, la CNAIAF (la Cassa nazionale assistenza impiegati agricoli e forestali), che era sorto nel 1937 pattiziamente, sulla base cioè di accordi collettivi stipulati con efficacia *erga omnes*, tra la categoria dei datori di lavoro in agricoltura e quella dei lavoratori, e concernenti la tutela previdenziale in forma assicurativa di taluni eventi.

Con la citata legge n. 1655 nel 1962 si istituzionalizzò la obbligatorietà di detti patti collettivi, il cui contenuto sul versante contributivo e su quello previdenziale fu trasfuso nella legge stessa mediante del resto l'espressa menzione dei singoli contratti collettivi (cfr. articolo 9 comma secondo).

1.2.2. Con il recente decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 – attuativo della delega legislativa conferita al Governo con l'articolo 1, comma 32 della legge n. 537 del 24 dicembre 1993 in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza – è stato disposto che l'Enpaia, al pari di altri 15 enti, sarà trasformato a decorrere dal 1° gennaio 1995 in persona giuridica di diritto privato mediante delibera del Consiglio di amministrazione, in considerazione della gestione (dallo stesso curata) di forme di assistenza e previdenza obbligatoria senza l'utilizzo a tal fine di finanziamenti statali o pubblici in genere.

Detto decreto legislativo sancisce la privatizzazione di enti che prevalentemente gestiscono la previdenza di liberi professionisti e solo in taluni casi quella di lavoratori dipendenti, come si verifica per l'ENPAIA, INPDAI, l'INPGI e il fondo per gli impiegati delle imprese spedizioniere e marittime, e ad ogni modo, quanto all'ENPAIA, il provvedimento risulta

(5) Cfr. tuttavia, al riguardo, quanto indicato nel successivo paragrafo 1.3.

certamente munito di valido fondamento, in considerazione della completa autonomia finanziaria di detto Ente, cui lo stato – ripetesi – non ha mai erogato alcuna forma di finanziamento a titolo di concorso delle spese della gestione previdenziale.

Anche per l'ENPAIA – così come per gli altri cennati enti gestori di forme di previdenza in favore di lavoratori dipendenti o di liberi professionisti – attesa la sua attuale natura di ente istituzionale e non invece a base associativa, come sono gli enti gestori di previdenza in favore di liberi professionisti considerati nella tabella A annessa al decreto legislativo n. 509, si porrà per il consiglio di amministrazione – tenuto a deliberare l'atto costitutivo della persona giuridica di diritto privato e il contestuale statuto e regolamento con maggioranza qualificata dei due terzi – la preclusione in ordine alla eventuale trasformazione dell'Ente in associazione, atteso che ai sensi dell'articolo 1 comma 4, lettera *a)* del decreto legislativo n. 509, il nuovo statuto dovrà rispettare « i vigenti criteri di composizione degli organi stessi così come previsto dagli attuali ordinamenti ».

Al riguardo, poiché le cennate deliberazioni sono soggette ad approvazione ministeriale (articolo 3, comma 2 lettera *a)*, è da prevedere una uniformità di assetto istituzionale – di detti enti gestori di forme di previdenza in favore di lavoratori dipendenti – ad opera dei singoli atti approvativi emanati dalla stessa autorità ministeriale.

1.2.3. La cennata privatizzazione non altera il carattere obbligatorio della funzione previdenziale, che resta integro; ciò rende perciò ragione delle disposizioni che configurano come ancora essenziale la vigilanza pubblica sulla corretta tenuta delle situazioni gestionali.

Per quanto attiene all'Ente in esame, detta vigilanza è demandata ai Ministeri del lavoro e del tesoro e si sostanzia nella presenza di rappresentanti di tali amministrazioni statali nel collegio sindacale e nell'approvazione di taluni essenziali atti di organizzazione e di gestione.
In tale quadro normativo va sottolineato il ruolo attribuito nell'articolo 3 ultimo comma del decreto legislativo n. 509 alla Corte dei conti, la quale esercita il « controllo generale sulla gestione ...per assicurare la legalità e l'efficacia e riferisce annualmente al Parlamento » (Cfr. sul punto la pronuncia di questa Sezione n. 58 del 1994 del 22 dicembre 1994).

1.3. *La vigilanza.*

La citata legge istitutiva dell'Ente n. 1655 del 1962 all'articolo 9, comma primo, reca una generica disposizione attributiva al Ministero del lavoro dei poteri di vigilanza « per l'applicazione della legge e delle altre norme riguardanti la previdenza e l'assistenza », mentre nello statuto è rinvenibile una indicazione precisa del contenuto di detta vigilanza.

L'Ente in particolare trasmette al Ministero le delibere consiliari, in ordine a talune delle quali è stabilita l'approvazione ministeriale.

Trattasi in particolare dei regolamenti delle forme di previdenza gestite dall'Ente e delle relative modifiche, delle delibere concernenti il piano di impiego dei fondi disponibili – in tal caso è stabilito in concerto

con il Ministro del tesoro e con quello del bilancio – della nomina del direttore generale, del regolamento organico del personale, ecc.

Rientra nell'area della vigilanza la competenza attribuita dalla legge istitutiva al Ministro del lavoro in tema di proposta al Presidente della Repubblica ad approvare lo statuto dell'Ente e le modifiche allo stesso deliberate dal Consiglio di amministrazione.

Al riguardo rilevasi l'atipico comportamento del Ministero vigilante che non ha attivato la cennata proposta al Presidente della Repubblica finalizzata all'approvazione di talune modifiche statutarie deliberate dal Consiglio di amministrazione dell'Ente in data 24 maggio 1990, né ha reso edotto l'Ente stesso delle motivazioni ritenute ostative alla indicata approvazione.

Siffatto comportamento appare tanto più singolare in quanto, nel merito, trattavasi di meri adeguamenti statutari a sopravvenute disposizioni legislative (6) ovvero di integrazioni che non coinvolgevano rilevanti problematiche (7).

Quanto ai bilanci dell'Ente, pur nell'assenza di una espressa disposizione legislativa o statutaria attributiva di poteri di controllo al Ministero sulle relative deliberazioni si è in qualche misura tenuto conto delle considerazioni dalla Corte espresse nelle precedenti relazioni, secondo le quali l'attribuzione di poteri di vigilanza implica la necessità di una pronuncia a contenuto valutativo sulla correttezza della impostazione dei documenti di bilancio e sulle risultanze gestionali (cfr. sul punto, peraltro, la parte finale del paragrafo 6.1.1.).

In tale quadro del resto va collocata la disposizione dell'articolo 32, ultimo comma del regolamento di contabilità degli enti sottoposti alla disciplina recata dalla legge n. 70 del 1975, che fa obbligo a detti enti di trasmettere al Ministero vigilante e a quello del tesoro i conti consuntivi unitamente alla relazione amministrativa e a quella dell'organo interno di controllo.

Il potere di approvazione è stato esercitato in senso positivo nel periodo in esame in particolare – relativamente a delibere regolamentari – per le materie concernenti la concessione di prestiti agli iscritti, la cui disciplina è stata ritoccata con atto consiliare del 6 ottobre 1993, approvato dal Ministero vigilante il 25 gennaio 1994 e le anticipazioni del trattamento di fine rapporto delle quali sono stati previsti taluni adeguamenti (delibera consiliare del 19 giugno 1992).

---

(6) In particolare, la dizione « accantonamento dell'indennità di anzianità » veniva sostituita da quella « trattamento di fine rapporto » ai sensi della legge n. 297 del 1982; veniva poi previsto che il Presidente sarebbe stato nominato con decreto del Presidente della Repubblica e confermato « non più di due volte », ai sensi dell'articolo 6, comma secondo della legge n. 14 del 1978; era inoltre eliminato, in tema di impiego dei fondi disponibili il rinvio alla puntuale normativa vigente alla data della precedente modifica statutaria e in parte superata da altra successiva ecc.

(7) In particolare, era attribuita al Presidente la competenza per motivi di urgenza in materia di liti attive e passive; veniva poi precisato che la durata quadriennale della carica di amministratore valeva anche per quelli subentrati ad altri nel corso del quadriennio; era altresì prevista l'assunzione da parte dell'Ente, previa convenzione con le associazioni sindacali approvata dal Ministero vigilante, del servizio di esazione dei contributi dovuti per la previdenza e l'assistenza integrativa stabilito da contratti collettivi di lavoro; veniva poi precisato che i mutui fruttiferi e i prestiti, previsti dall'articolo 15 dello statuto in sede di modalità d'impiego dei capitali disponibili in favore dei dipendenti dell'Ente, erano erogati secondo le norme di cui agli accordi collettivi nazionali di lavoro

La normativa statutaria non contempla alcun termine in ordine alla emanazione delle pronunce ministeriali approvative, né meccanismi di silenzio-assenso (o silenzio-rigetto), ciò che è alla base in taluni casi del non breve periodo intercorrente tra la data dell'atto deliberativo e quella della pronuncia di controllo (8).

Con riferimento alla recente riforma operata con il citato decreto legislativo n. 509 del 1994, la autonomia gestionale, organizzativa e contabile (articolo 2, comma 1) quivi sancita non elimina – come dianzi anticipato – l'esercizio di poteri di vigilanza ministeriale che si sostanziano nell'approvazione dello statuto e del regolamento dell'Ente, previa verifica dell'osservanza da parte di tali fonti statutarie e regolamentari di puntuali criteri legislativamente fissati, tra i quali assume massimo rilievo gestionale quello relativo alla commisurazione della riserva legale ad una somma non inferiore a cinque annualità dell'importo delle prestazioni in essere (articolo 1, comma 4) (9).

Ad approvazione ministeriale sono altresì sottoposte le delibere in materia di contributi e prestazioni, non dissimilmente del resto dal vigente assetto normativo (articolo 8 ultimo comma dello statuto), mentre in materia di bilanci è previsto al riguardo l'obbligo della redazione di quello non solo consuntivo ma anche preventivo, anche se la vigilanza si sostanzia nel rinvio degli atti con richiesta di riesame, ai fini di una successiva deliberazione definitiva dell'Ente.

Siffatto rinvio è dalla legge sottoposto al rispetto di un termine (60 giorni per i bilanci consuntivi e 30 per quelli preventivi), la cui inosservanza determina l'esecutività degli atti.

Come è dato riscontrare, la autonomia riconosciuta a siffatti enti privati è notevolmente attenuata – in ragione del permanere dell'obbligatorietà contributiva – e si manifesta essenzialmente in tema di costituzione degli organi (10) e di disciplina del personale come più avanti sarà evidenziato.

2. GLI ORGANI.

Si richiamano le considerazioni espresse nella precedente relazione in ordine alla singolarità dell'assetto legislativo dell'Ente, quanto alla disciplina della struttura dello stesso, che trovasi interamente ed autonomamente contenuta nello statuto approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 1025 del 1981, avente natura di regolamento governativo di organizzazione, ed in assenza perciò di alcun criterio o vincolo stabilito per legge ai fini del rispetto della riserva di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Pur nella mutata configurazione giuridica dell'Ente per effetto del citato decreto legislativo n. 509 del 1994, è rinvenibile in tale atto legislativo la presenza di limiti e criteri ai fini dell'esercizio della potestà sta-

(8) Un potere sostitutivo (da parte del Ministro) è previsto limitatamente alla omessa designazione (entro una certa categoria dei rappresentanti in seno al consiglio di amministrazione e il collegio dei sindaci

(9) In base allo statuto vigente detta quantificazione, per contro, è rimessa alla illimitata discrezionalità dell'Ente (articolo 14).

(10) Peraltro negli organi di controllo deve essere assicurata la presenza di rappresentanti del Ministero del lavoro e di quello del tesoro.

tutaria da parte degli enti privatizzati gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza, anche con riferimento alla composizione degli organi collegiali e alla determinazione dei requisiti per l'esercizio dell'attività istituzionale (articolo 1, comma 4 e articolo 3, comma 1).

2.1. *Il Presidente.*

Il Presidente in carica nel periodo in esame, insediatosi il 16 luglio 1990, è stato nominato mediante decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro del lavoro e quindi secondo la procedura di cui all'articolo 3 della legge n. 400 del 1988, per effetto della quale è risultata caducata la diversa disciplina statutaria dell'Ente, attributiva del potere di nomina del Presidente al Ministro del lavoro.

2.1.1. La nomina del Commissario straordinario.

La durata in carica del Presidente è fissata in quattro anni e con decreto ministeriale del 30 agosto 1994 il Ministro vigilante ha provveduto alla nomina di un Commissario straordinario dell'Ente in sostituzione del Presidente « con il compito di assicurare la gestione ordinaria » dell'Ente stesso.

Ad avviso del ministero (cfr. nota del 12 ottobre 1994) la procedura seguita era da rapportare sia ai ritardi determinatisi ai fini della nomina del nuovo presidente, attesa la scadenza di quello in carica in data 31 agosto 1994, sia all'improrogabilità di detto mandato, a motivo della sostanziale soppressione dell'istituto della *prorogatio* ad opera del decreto-legge n. 293 del 16 maggio 1994, convertito nella legge n. 444 del 15 luglio 1994. (11)

Lo stesso Ministro in tale situazione ha configurato uno stato di necessità sotteso alla nomina del commissario straordinario, finalizzata ad assicurare il regolare svolgimento dell'azione amministrativa e radicata nei poteri di vigilanza. (12).

In disparte il profilo concernente la legittimità del provvedimento adottato, la Corte, sulla base dell'articolata risposta del Ministro e delle ammissioni ivi contenute sui ritardi nella nomina del presidente, deve censurare il comportamento dilatorio degli organi vigilanti che avrebbero dovuto provvedere a detta nomina evitando la decadenza del presi-

(11) In realtà la legge n. 444 non sopprime la *prorogatio* ma ne limita l'operatività ai 45 giorni successivi alla scadenza del termine, a pena di decadenza degli organi prorogati scaduti e di nullità degli atti posti in essere dopo tale termine di 45 giorni. Nei cennati 45 giorni poi sono consentiti solo gli atti di ordinaria amministrazione, a pena di nullità di quelli eccedenti la medesima.

(12) È stata peraltro sottolineata, dallo stesso Ministro, la ristretta area operativa attribuita con il citato decreto al commissario, all'uopo investito solo del « compito di assicurare la gestione ordinaria dell'Ente » e, in particolare, « il necessario raccordo tra tutti gli organi statutari dell'Ente per il tempo strettamente necessario al completamento dell'iter procedimentale relativo alla nomina del presidente ». Il Ministro ha infine ritenuto di individuare una conferma del « carattere temporalmente limitato » del decreto ministeriale 30 agosto 1994 e « strumentalmente rivolto ad assicurare la correttezza dell'azione amministrativa » nell'espresso riconoscimento della titolarità dei soli poteri di ordinaria amministrazione « anche in capo agli organi dell'Ente in pendenza del procedimento » di rinnovo del presidente.

dente e prevenendo il commissariamento dell'Ente mediante l'attivazione del procedimento di nomina in una congrua data anteriore alla scadenza del termine.

Si profila poi, ad avviso della Corte, difficilmente sostenibile in sede giuridica la prevista (cfr. nota 12) sospensione delle attribuzioni di straordinaria amministrazione, non tanto del commissario, quanto specialmente dell'organo consiliare.

Siffatta parziale ablazione dell'esercizio di poteri non appare riconducibile infatti a comportamenti di detti organi che ne costituiscono idonea giustificazione e comunque le vicende esposte non coinvolgono l'indicato organo collegiale che, costituito il 31 maggio 1991 per la durata di quattro anni, resta del tutto estraneo perciò sotto ogni profilo alla disciplina della ripetuta legge n. 444 e alle conseguenze determinate dalla sua violazione.

La descritta situazione commissariale risulta peraltro ancora attuale, nonostante la deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata il 4 novembre 1994 in ordine al nuovo presidente, ma sulla quale è intervenuto il parere contrario della competente Commissione parlamentare del senato (13).

La Corte non può d'altra parte non rilevare i ritardi che ne sono scaturiti proprio in ordine all'esercizio della più tipica attribuzione di straordinaria amministrazione demandata dall'ordinamento al consiglio, che era tenuto infatti a deliberare entro il 31 dicembre 1994, ai sensi dell'articolo 1, comma 1 del citato decreto legislativo n. 509 del 1994, la privatizzazione dell'Ente.

A tale ultimo riguardo si sottolinea poi che in base a tale testo legislativo nessun limite sussisterà all'autonomia dell'Ente privatizzato nella scelta del presidente.

Lo statuto dovrà solo prevedere i requisiti « con particolare riferimento alla onorabilità e professionalità » del soggetto investito della carica (articolo 1, comma 4, lettera *b*).

Anche nel periodo 1990-1993, il Presidente s'è avvalso della facoltà statutaria di delega a membri del Consiglio di amministrazione dell'esercizio di specifiche funzioni, in assenza della carica di vice presidente dell'Ente.

Come già in passato, lo svolgimento di talune mansioni non ha comportato alcuna maggiorazione dei compensi spettanti ai singoli consiglieri all'uopo delegati.

2.1.2. L'indagine penale in corso.

Come già accennato nella precedente relazione, il Presidente in carica nel periodo di riferimento è subentrato ad altro che aveva ricoperto la carica stessa dal 7 gennaio 1977 al 6 giugno 1990 per effetto di due conferme e quindi con salvezza del limite posto dall'articolo 6, comma secondo, della legge n. 14 del 1978.

Nei confronti di quest'ultimo Presidente è in corso procedimento penale diretto ad accertare il fondamento della sua incriminazione per

(13) Cfr. *Bollettino dei resoconti sommari* del 6 dicembre 1994 (pag. 45).

concussione connessa al percepimento di somme relativamente all'acquisto da parte dell'Ente in data 10 maggio 1990 di un immobile sito in Roma.

La vicenda è anche all'esame istruttorio della Procura di questa Corte sotto il riflesso del danno derivante all'Ente dall'indicato illecito penale nell'eventualità che il prezzo di acquisto (lire 27,45 miliardi) sia stato eccedente rispetto al valore reale dell'immobile.

L'Ente, d'altra parte, interpellato al riguardo dal magistrato istruttore di questa Sezione, ha precisato che l'indicato prezzo derivava da una perizia giurata di stima e da un conforme parere di congruità ai sensi dell'articolo 61 del decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1979, a fronte di una offerta formulata dalla suindicata impresa nel 1989 di lire 34 miliardi.

Quanto agli aspetti penali della vicenda, l'Ente ha precisato d'essersi costituito ad ogni buon fine parte civile in data 13 maggio 1994 dopo il rinvio a giudizio dell'interessato e cioè, intervenuta l'udienza preliminare, all'inizio del dibattimento.

2.2. *Il Consiglio di amministrazione.*

Il Consiglio di amministrazione in carica è stato costituito con decreto del Ministro del lavoro del 31 maggio 1991, dopo una *prorogatio* iniziata il 27 giugno 1990, durata perciò circa un anno.

L'indicata inerzia ministeriale va quindi censurata, non rilevando come attenuante la struttura complessa del collegio composta da 17 membri, dato che le operazioni di rinnovo dello stesso avrebbero potuto essere attivate sul finire del quadriennio e non dopo la scadenza dello stesso.

Compongono l'organo, oltre al Presidente, sette rappresentanti degli impiegati assicurati e sei rappresentanti dei datori di lavoro, designati dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative a base nazionale entro apposito termine fissato dal Ministro del lavoro, trascorso il quale lo stesso Ministro provvede direttamente.

Anche siffatto meccanismo previsto dalla legge per fronteggiare eventuali ritardi nelle designazioni concorre a qualificare come non giustificata la cennata durata della *prorogatio*.

La composizione del collegio tiene conto della articolazione di ciascuna delle due cennate categorie di consiglieri, con particolare riferimento ai consorzi di bonifica, presenti con cinque rappresentanti (tre per gli impiegati e due per i consorzi stessi) (14)

Come già in precedenza accennato (paragrafo 1.2.2.), la deliberazione che il Consiglio di amministrazione andrà ad adottare per la privatizzazione dell'Ente a decorrere dal 1 gennaio 1995, ai sensi dell'articolo 1, comma 1 e del citato decreto legislativo n. 509 del 1994, dovrà stabilire l'assetto statutario della nuova persona giuridica, sia pure con discrezionalità attenuata, stante la salvezza, dei « vigenti criteri di composizione degli organi stessi così come previsti dagli attuali ordinamenti », in base alla lettera a) del comma 4 dell'articolo 1.

(14) Compongono l'organo anche un rappresentante del Ministro del lavoro, uno designato dal personale dell'Ente ed altro in rappresentanza dei dirigenti assicurati.

Due criteri in particolare appaiono meritevoli di essere sottolineati e cioè la riserva di un certo numero di consiglieri ai rappresentanti dei consorzi di bonifica e dei relativi impiegati, nonché alla dirigenza, e la presenza di un consigliere designato dalle strutture statali interessate (nel caso in esame dal Ministero del lavoro).

Fatti salvi siffatti criteri, la autonomia organizzativa del nuovo ente in particolare potrà riguardare la nomina dei membri del collegio e dei cennati posti riservati, la durata della carica, attualmente fissata in quattro anni, la possibilità della plurima conferma (attualmente limitata ad una sola volta ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 70 del 1975) ovvero il divieto di conferma.

Quanto al criterio relativo alla « maggiore rappresentatività a base nazionale delle associazioni sindacali di categoria », poiché nessuna disposizione ordinamentale contiene in atto a sua volta i criteri individuativi di siffatta « maggiore rappresentatività », questi stessi potranno in avvenire essere eventualmente anche in parte diversi da quelli finora seguiti (1. consistenza numerica; 2. ampiezza e diffusione delle strutture organizzative; 3. partecipazione alla formazione e stipulazione dei contratti collettivi di lavoro; 4. partecipazione alla risoluzione d vertenze individuali, plurime e collettive, di lavoro).

Come già negli anni interessati al precedente referto, il Consiglio di amministrazione anche per il periodo 1990-1993 ha tenuto in media una diecina di riunioni all'anno (15) e quindi al di là del limite minimo previsto dallo statuto, secondo il quale (articolo 7, comma 1) detto collegio « si riunisce di regola ogni tre mesi ».

2.3. *Il Collegio dei sindaci.*

L'organo di controllo in carica è stato costituito con decreto ministeriale del 26 gennaio 1991, dopo una *prorogatio* di oltre 7 mesi del precedente collegio, a suo tempo costituito con decreto del 26 giugno 1986 (la durata statutaria dell'organo è fissata in 4 anni).

Siffatto ritardo ministeriale non appare giustificato anche in considerazione della misura di salvaguardia statutaria – analoga del resto a quella prevista per il Consiglio di amministrazione – secondo la quale provvede direttamente il Ministro vigilante alla scelta dei soggetti da nominare, ove le rispettive associazioni sindacali di categoria non effettuano le designazioni di competenza entro un termine fissato dal Ministro stesso (16)

In regime di *prorogatio* del Collegio è poi deceduto il presidente dello stesso (il rappresentante del Ministero del lavoro), ciò che ha determinato una riduzione della struttura dell'organo stesso, non avendo previsto lo statuto la presenza dei membri supplenti.

È ben vero che nello stesso statuto (articolo 9, comma 1) è rinvenibile un rinvio alle norme del codice civile in tema di collegio dei sindaci,

---

(15) In particolare sono stati 10 nel 1990 e 1991, nel 1993 sono stati 11 e 13 nel 1992.

(16) Il Collegio è composto oltre che dai due rappresentanti dei Ministeri del lavoro e del tesoro anche dei due rappresentanti degli impiegati in agricoltura e dei datori di lavoro.

ma tale rinvio concerne gli articoli 2403 e seguenti del codice e non perciò anche il 2397 (che prevede la nomina di due sindaci supplenti) e il 2401, che ha riguardo specifico alla sostituzione dei sindaci (per morte, rinuncia e decadenza) (17).

Siffatta anomalia verrà a cessare in sede di trasformazione statutaria dell'Ente, in considerazione che la ricordata disposizione dell'articolo 2397, comma 1 del codice civile sulla nomina dei sindaci supplenti costituirà disciplina propria dell'Ente cui accede quella contenuta nell'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n. 509, per la quale « nei collegi dei sindaci deve essere assicurata la presenza dei rappresentanti » della amministrazione vigilante e del Ministero del tesoro.

Nel periodo in esame l'organo di controllo ha dato adempimento ai compiti prescritti dallo statuto, ivi compreso quello relativo alle verifiche di cassa, benché in nessun anno con la cadenza trimestrale prescritta dall'articolo 26, comma 4, del D.P.R. n. 696 del 1979 (18).

Al riguardo si sottolinea che la cennata incombenza è posta dall'ordinamento a carico dell'organo collegiale e non costituisce perciò compito esplicabile dai singoli sindaci, onde alla verifica di cassa non possono correttamente attendere due soli componenti del collegio, in luogo dei quattro previsti dalla legge (o quanto meno di tre), come in qualche caso si è verificato (19).

Particolare cura, per contro, è risultata posta in sede di relazione al consiglio di amministrazione sui bilanci preventivi e consuntivi.

2.4. *Il Direttore Generale.*

In base alla disciplina statutaria il Direttore generale non è organo dell'Ente, anche se partecipa con voto consultivo alle sedute del consiglio di amministrazione; egli è preposto al vertice dell'apparato burocratico, con conseguenti poteri di direzione e controllo, nonché di esecuzione dei compiti attuativi delle deliberazioni consiliari.

Il direttore generale risulta assimilato al Dirigente generale dello Stato, di livello C, per effetto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 aprile 1983, con il quale l'Ente è stato classificato « di notevole rilievo », ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 70 del 1975, successivamente ad apposita conforme pronuncia giurisdizionale (Cons. Stato VI, n. 725 del 4 dicembre 1981).

Nella precedente relazione furono indicate le vicende anche di natura giurisdizionale, iniziate con la conferma fino al compimento del 65° anno di età e cioè fino al 2 gennaio 1991 – del direttore generale, disposta dal Consiglio di amministrazione con deliberazione del 19 luglio

(17) Per siffatte tre ipotesi lo statuto, mediante rinvio alla disciplina dettata per il consiglio di amministrazione, prescrive, la sostituzione dei sindaci decaduti limitatamente alla durata residua del collegio.

(18) Nei primi tre anni del periodo in esame sono state svolte tre verifiche di cassa in ciasun anno e nel 1993 soltanto due.

(19) Si veda, ad esempio, il verbale della riunione in data 30 gennaio 1992, anche se si da contezza che l'assenza degli altri due sindaci è da porre in relazione a « concomitanti » impegni di lavoro, circostanza questa che certo non rileva in ordine alla carenza del quorum strutturale del collegio, ma è finalizzata solo a prevenire la eventuale decadenza dei singoli sindaci.

1989. Con altra deliberazione del 29 marzo 1990 fu poi disposta la conferma fino al 70° anno di età, sulla base di un rinvio dinamico (al personale dirigenziale degli enti istituzionali) ritenuto ammissibile in ordine alla disciplina dettata per taluni dipendenti dello Stato (articolo 1, comma 4-*quinquies* della legge n. 413 del 1989 come modificato dalla legge n. 37 del 1990) (20)

Nella presente sede mette conto rilevare come la definizione di dette vicende è stata raggiunta soltanto in data 11 giugno 1993, nella quale il consiglio di amministrazione, sulla base delle dimissioni presentate dal direttore (confermato con delibere del 19 luglio 1989 e del 29 marzo 1990) procedette alla nomina di un nuovo direttore mediante delibera adottata a maggioranza (21).

2.5. *Costo degli organi istituzionali.*

Al Presidente sono stati corrisposti compensi annui lordi equivalenti ai trattamenti economici spettanti negli stessi anni al Direttore generale, maggiorati del 20 per cento, secondo i criteri posti a suo tempo con decreto del ministro del lavoro il 31 ottobre 1979.

La concreta misura di detti compensi del resto già dal 1983 aveva scontato il passaggio di classifica dell'Ente da ente di « normale rilievo » ad ente di « notevole rilievo », per effetto del già richiamato decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 21 aprile 1983.

I consiglieri di amministrazione hanno continuato a percepire i compensi mensili a suo tempo stabiliti dal Ministero del lavoro nel 1979 (lire 80.000), maggiorati del 30 per cento nel 1984.

Anche quanto all'organo di controllo interno i compensi mensili sono rimasti inalterati (lire 200.000, maggiorati del 30 per cento per il presidente e lire 150.000 maggiorati in egual percentuale per i sindaci).

Dai consuntivi emergono i seguenti dati relativi al costo complessivo degli organi istituzionali espresso in milioni = a fronte di 156,2 milioni del 1989, l'entità del costo stesso è stata di milioni: 233,8 nel 1990; 192,2 nel 1991; 214,0 nel 1992 e 199,3 nel 1993.

Le variazioni riferite ai singoli anni tengono conto del numero delle riunioni degli organi collegiali, del numero dei componenti presenti e della incidenza delle spese di missione rimborsate ai componenti residenti fuori Roma.

---

(20) Il contenzioso giurisdizionale ebbe inizio con la impugnazione da parte dell'interessato della mancata approvazione ministeriale della delibera confermativa dell'incarico fino al compimento del 70° anno di età dell'interessato stesso; seguirono le decisioni del TAR e del Consiglio di Stato sospensive dell'efficacia di detta mancata approvazione; intervennero poi il giudizio incidentale presso la Corte costituzionale sulla asserita violazione dell'articolo 3 della Costituzione in relazione al differente trattamento – sul punto in esame – riservato alla dirigenza statale ed a quella degli enti del parastato, nonché la sentenza costituzionale (n. 374 del 1992), dichiarativa del mancato fondamento della questione prospettata e la conclusione del processo amministrativo con la sentenza del TAR Lazio (n. 1852 del 1993 della III Sezione) reiettiva del ricorso. A conclusione del giudizio l'interessato presentò le dimissioni che il Consiglio di amministrazione accettò con efficacia immediatamente successiva alla nomina del nuovo direttore generale

(21) Le sei astensioni che si contrapposero agli otto voti favorevoli furono determinate dalla scelta operata dal Presidente (in sede di proposta) in favore di soggetto estraneo all'apparato dell'Ente.

Complessivamente, emerge un costo complessivo obiettivamente contenuto, ove si tenga conto sia del relativo ammontare, in sé considerato, sia dell'incidenza percentuale del medesimo sugli importi delle corrispondenti spese correnti e delle entrate contributive, incidenza che è risultata, rispettivamente, pari ai seguenti valori percentuali = 1990: 0,19 e 0,17; 1991: 0,14 e 0,13; 1992: 0,13 e 0,14; 1993: 0,11 e 0,12.

È appena poi da ricordare che in base alla legge di riforma, di cui al citato decreto legislativo n. 509 del 1994, la materia in esame è effettivamente rimessa alla completa autonomia dell'Ente, che perciò potrà, ove lo ritenga, innovare la disciplina dei compensi agli organi istituzionali quantificabili diversamente dal passato, ma sempre in coerenza con il quadro finanziario complessivo della gestione dell'ente stesso.

3. STRUTTURA ORGANIZZATIVA E PERSONALE.

3.1. *Struttura organizzativa.*

3.1.1. Commissioni.

Come già indicato nel precedente paragrafo 2, lo statuto oltre ad individuare gli organi dell'ente (articolo 4), stabilisce all'articolo 8, comma 3 che il consiglio di amministrazione può deliberare la costituzione di commissioni consultive.

Nella precedente relazione (paragrafo 3.1) fu data contezza della varia tipologia dei collegi consultivi che sostanzialmente integrano la struttura operativa dell'Ente e nel presente referto si precisa che il consiglio di amministrazione in carica, costituito con decreto ministeriale del 31 maggio 1991, nel quadro dei compiti prioritari da svolgere, ha provveduto con deliberazione del 4 luglio 1991 alla ricostituzione delle commissioni consiliari che seguono (stabilendone le attribuzioni e la composizione che di norma è riservata ai consiglieri di amministrazione):

1. Commissione per l'amministrazione e la formazione del patrimonio immobiliare (22), tenuta all'osservanza di apposite norme per l'espletamento delle procedure per gli investimenti immobiliari, poste nella stessa adunanza consiliare;

2. Commissione per gli investimenti mobiliari e per l'amministrazione del patrimonio mobiliare (23);

3. Commissione per la previdenza, tenuta ad esprimere parere sulle questioni attinenti alla gestione del fondo per il termine fine rapporto e a quella del fondo di previdenza degli impiegati agricoli;

---

(22) Ove debbano essere effettuate valutazioni tecniche è prevista la integrazione con estranei al consiglio di amministrazione e all'Ente, forniti di esperienza specifica e scelti dal consiglio di amministrazione.

(23) L'integrazione del collegio con elementi estranei esperti nella materia è facoltativa ed eventuale e comunque rimessa al giudizio della Commissione stessa. Alle sedute delle Commissioni – alle quali presiede il Presidente dell'Ente – devono essere invitati i sindaci.

4. Commissione per gli affari del personale dell'Ente;

5. Commissione ricorsi (avverso i provvedimenti dell'Ente in materia di contributi e prestazioni) ed istanze (per transazioni, rateizzazioni contributive, anticipazioni del termine fine rapporto ecc.);

6. Commissione per l'assicurazione contro gli infortuni, prevista dall'articolo 23 del relativo regolamento, tenuta ad esprimere pareri sui ricorsi ed istanze in materia di infortuni e malattie professionali.

7. Commissione per la concessione di prestiti agli iscritti;

8. Commissione per i pareri di congruità relativi a contratti di locazione di unità immobiliari adibite ad uso diverso da quello di abitazione (*ex* articolo 61 decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1979) (24);

9. Gruppo di lavoro per le modifiche da apportare alla disciplina del fondo dl previdenza e delle anticipazioni sul termine fine rapporto.

10. I rappresentanti dell'ente nel Comitato di vigilanza per l'applicazione della disciplina sul fondo di previdenza integrativa del personale dell'Ente;

11. Commissione per l'automazione;

12. Commissione per l'espletamento della licitazione privata ai fini della istituzione del servizio mensa.

Sempre in data 4 luglio 1991 il consiglio di amministrazione effettuò la conferma di altre Commissioni, (25) e nel successivo 7 novembre 1991 provvide alla costituzione del comitato per la gestione del fondo di accantonamento per il trattamento di quiescenza dei dipendenti consorziali, ai sensi dell'articolo 17 del relativo regolamento.

Come è dato desumere, notevole è l'articolazione di dette commissioni, tutte composte prevalentemente da membri del consiglio di amministrazioni, ma tutte operanti a livello consultivo, come del resto prescrive il ricordato articolo 8 comma 3 dello Statuto.

Sotto tale riflesso non dovrebbero attuarsi uno « spostamento del momento decisionale » ovvero una « confusione di competenze », né dovrebbe di per sé verificarsi una « deresponsabilizzazione degli addetti alle strutture tecnico-amministrative dell'ente », possibili effetti questi sui quali il ministero vigilante ha richiamato l'attenzione dell'ente, stante l'esigenza che fosse posta ogni cura nel prevenirli (26) e sui quali

(24) La Commissione peraltro formula il proprio giudizio, « tenuto conto del parere espresso » da due tecnici — all'uopo individuati nella stessa adunanza consiliare, ai quali a tal fine è conferito apposito incarico professionale — risultando sostanzialmente rimessi a questi ultimi i compiti valutativi. Sia per la commissione in esame che per le altre indicate successivamente solo il Presidente del collegio dei sindaci — o un suo delegato assiste ai lavori (e non ogni sindaco)

(25) In particolare vanno ricordate: la Commissione per il parere di congruità del prezzo di acquisto di due fabbricati, e la Commissione per l'assegnazione degli alloggi dell'Ente agli sfrattati.

(26) Cfr. nota n. 20494 del 26 febbraio 1993.

sia l'ente che il collegio dei sindaci hanno fornito assicurazioni quanto alla passata e alla successiva attività (27).

Lo stesso Ministero ha segnalato altresì, circa la prevista partecipazione del collegio sindacale alle varie riunioni delle cennate commissioni, l'opportunità che la partecipazione stessa fosse limitata alle sedi preposte alla formazione di una volontà o di un giudizio dell'ente espresso in un atto deliberativo finale « e non anche alle varie fasi preparatorie ed istruttorie dei singoli procedimenti ». A tale segnalazione ha replicato l'organo di controllo interno (27), ricordando che la indicata prassi si pone « nel solco della normativa espressa dallo stesso codice civile che, in materia, è improntato alla più ampia facoltà d'intervento dei sindaci alle adunanze sociali ».

L'ente in realtà per il funzionamento di dette commissioni affronta una spesa che, in se considerata, non assume dimensione rilevante, come in seguito sarà evidenziato; è tuttavia opportuno che essa sia ulteriormente contenuta mediante un ridimensionamento del numero dei componenti delle commissioni a quelli strettamente necessari.

Ai medesimi infatti viene corrisposto il gettone di presenza previsto dalla disciplina ministeriale, sulla base del resto di appositi tradizionali stanziamenti di bilancio.

Quanto alla previsione di tali somme, le Amministrazioni vigilanti non hanno mai formulato osservazioni, mentre in ordine alla concreta utilizzazione delle stesse il Ministero del lavoro ha segnalato l'esigenza della propria preventiva valutazione.

Ad ogni modo, l'ammontare complessivo delle spese (capitoli 13 e 35) si è attestato su milioni 583 (1990), 624 (1991), 637 (1992) e 655 (1993) ed una rilevante aliquota ha riguardato l'amministrazione degli immobili, specialmente nel 1993 (milioni 379). Tali importi, riferiti al totale delle spese della categoria IV e a quello delle spese correnti, sono risultati, rispettivamente pari alle seguenti percentuali: 7,25 e 0,5 (1990); 6,6 e 0,44 (1991); 4,73 e 0,39 (1992); 5,78 e 0,36 (1993).

3.1.2. Articolazioni dell'apparato.

La struttura dell'ente sotto il profilo burocratico è rimasta inalterata dopo la riarticolazione operata dal consiglio di amministrazione con deliberazione del 20 aprile 1989 in quattro aree operative (affari generali e personale – contribuzione e previdenza – amministrazione del patrimonio – ragioneria e sistemi informativi), nell'ambito delle quali furono individuate 12 unità organiche o servizi, a loro volta suddivisi in uffici (n. 16).

Con la stessa deliberazione consiliare del 20 aprile 1989 fu adeguata la consistenza della tabella organica che, nel suo complesso rimasta inalterata, risulta confermata in 191 unità, delle quali però 10 appartenenti alla dirigenza e 181 alle varie qualifiche funzionali (dalla X alla III).

(27) Cfr. rispettivamente, nota del 25 marzo 1993 e verbale della riunione in data 23 marzo 1993.

TAB. n. 2

PERSONALE IN SERVIZIO

		consistenza organica	1990	1991	1992	1993
Dirigente Superiore		3	4 *(a)*	4 *(a)*	3	3
Dirigente		7	2	2	2	4
X	Q. F.	5	4	4	4	4
IX	» »	12	18 *(b)*	18 *(b)*	18 *(b)*	16 *(b)*
VIII	» »	26	20	19	28 *(a)*	28 *(a)*
VII	» »	51	34	36	23	21
VI	» »	35	31	27	28	27
V	» »	22	13	13	11	13
IV	» »	18	10	11	13	12
III	» »	12	7	7	9	9
		191	143	141	139	137

(a) In soprannumero
(b) Articolo 15 legge n. 88 del 1989

Tale tabella organica nel corso del periodo in esame è stata ulteriormente adeguata, per effetto del decreto del Presidente della Repubblica 13 gennaio 1990 n. 43 (articolo 11 e allegato 1) in relazione a taluni profili professionali. In particolare con deliberazione del 19 novembre 1990 nella VIII q.f. è stato istituito il profilo tecnico, sempre nel quadro dei posti già previsti per la stessa e nella X due livelli differenziati di professionalità, oltre l'iniziale, limitatamente al ramo tecnico-edilizio.

3.2. *Personale.*

3.2.1. Consistenza della struttura operativa.

Anche per le note restrizioni governative adottate sul piano generale in tema di pubblico impiego, nel corso del periodo in esame delle 191 posizioni organiche diverse sono risultate non occupate e in particolare dal 20 per cento (1990) ad oltre il 23 per cento (alla fine del 1993).

La precedente tabella n. 2 reca un prospetto articolato delle presenze organiche (e della consistenza della relativa pianta), che alla X qualifica funzionale colloca i dipendenti appartenenti alle due qualifiche professionali previste, e cioè gli attuari e gli ingegneri-architetti per un numero complessivo di 5 posti, dei quali solo 2 occupati paritariamente dalle due cennate categorie di tecnici.

Nonostante le indicate vacanze complessive di posti, si sono verificati nell'alta dirigenza e in talune qualifiche funzionali eccedenze di presenze con vincolo di successivo riassorbimento, come è il caso della IX in ragione di 6 unità – ridottesi a 4 nel 1993 – e della VIII, limitatamente all'ultimo biennio (in ragione di 2 unità) e ciò in applicazione di specifiche norme contrattuali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1990 e a quello precedente (decreto del Presidente della Repubblica n. 267 del 1987), ovvero in applicazione dell'articolo 15 della legge n. 88 del 1989 che hanno disciplinato i passaggi interni di qualifica, mediante concorsi interni per titoli (28).

Siffatta normazione contrattuale ha determinato anche per l'ENPAIA i notori due effetti, costituiti uno da una certa verticalizzazione della struttura operativa dell'Ente – resa evidente ove si consideri che su 137 unità il 40 per cento (n. 55) appartiene all'area dirigenziale e direttiva (X-VIII q.f.) – e l'altro dall'ingresso (in siffatta area) di personale non tutto qualificato sotto il profilo del necessario corredo culturale (delle n. 28 unità appartenenti alla VIII qualifica funzionale risultano provvisti di laurea solo 4).

Per converso l'Ente nella prospettiva di fronteggiare adeguatamente gli interventi istituzionali ha sopperito in parte alla insufficienza di personale appartenente alle altre qualifiche funzionali mediante ricorso alla più ampia informatizzazione delle varie modalità operative.
In tale quadro s'inseriscono le spese relative all'acquisto di apparecchiature elettroniche e di personal computers, collegati non solo reciprocamente ma anche con il sistema centrale e con l'esterno (in particolare, con l'INPS) (29).

3.2.2. *Costo del personale.*

Nell'unito prospetto di cui alla tabella n. 3 sono compresi tutti i dati rilevanti in termini di costi del personale.

Globalmente detti oneri sono aumentati dell'8,7 per cento circa nel periodo in esame e la loro evoluzione trae origine più che da decisioni discrezionali dell'Ente dalla applicazione della disciplina contrattuale.

Avuto riguardo peraltro al rapporto per addetto, il costo si è attestato su posizioni leggermente superiori all'indicata percentuale, essendo passato dai 43 milioni del 1990 ai 47 milioni del 1993 (47 milioni nel 1991 e 48 milioni nel 1992), con un incremento perciò del 9,3 per cento, in ragione della progressiva lieve diminuzione delle unità in servizio (cfr. Tabella n. 4/I).

---

(28) Gli impegni sul capitolo 12 (spese per l'espletamento di concorsi) sono risultati di milioni: 16 (1990), 83 (1991), 25 (1992) e 71 (1993) per un numero complessivo di 17 concorsi

(29) Nel successivo paragrafo 6.3.1 sono indicati gli importi di spesa relativi alla informatizzazione.

COSTO GLOBALE PERSONALE

TABELLA N. 3

(in milioni di lire)

Componenti di costo	1990	1991	%	1992	%	1993	%
- STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERS.	4 817	5.056	4,9	5.101	0,9	4.916	-3,6
- COMPENSI LAVORO STRAORD ED INC. PERS.	795	1.066	34,1	1.049	-1,6	1.090	3,9
- IND. RIMBORSO SPESE TRASPORTO	33	29	-12,1	24	-17,2	23	-4,2
- ONERI PER ASS. SOCIALI PERSONALE	1 826	1.826	-	1.950	6,8	1.881	-3,5
- CORSI PER IL PERSONALE	-	-	-	37	100	1	-97,3
- STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AI PORTIERI (1)	62	69	11,3	79	14,5	86	8,9
- COMPENSI LAVORO STRAORD. PORTIERI	50	52	4,0	69	32,7	123	78,3
- ONERI ASS SOCIALI PORTIERI	282	319	13,1	363	13,8	425	17,1
	7.865	8.417	7,0	8.672	3,0	8.549	-1,5
DOTAZIONE ORGANICA	191	191		191		191	
UNITA' PERSONALE IMPIEGATIZIO	143	141		139		137	
" " PORTIERATO	39	38		41		42	
TOTALE	182	179		180		179	

(1) Gli importi rappresentano solo il 10% della spesa, essendo la residua quota posta a carico degli inquilini, ai sensi della L. n.392/1978 (cfr. capitolo 18 dell'entrata)

RAPPORTO TRA I DATI DI SINTESI DELLA GESTIONE DELL'ENTE E IL COSTO GLOBALE DEL PERSONALE

TABELLA N. 4

ANNO	A (1) COSTO GLOBALE	B (1) PRESTAZIONI	C % di A su B	D (1) CONTRIBUTI	E % di A su D	F ISCRITTI (numero)	G (A su F)	H PERSONALE (numero)	I (A su H)
1990	7,9	96,1	8,2	137,1	5,8	33.184	238mila	182	43 milioni
1991	8,4	115,1	7,3	149,7	5,6	33 737	249mila	179	47 milioni
1992	8,7	128,9	6,7	157,0	5,6	33 573	259mila	180	48 milioni
1993	8,5	140,4	6,1	162,6	5,2	33.079	257mila	179	47 milioni

(1) In miliardi di lire.

Ove si faccia riferimento all'incremento, sia percentuale che assoluto, delle singole voci di costo, indicate nella tabella n. 3, l'aumento più ragguardevole risulta quello relativo ai compensi per lavoro straordinario del 1991 (+ 34,1 per cento) – da rapportare anche all'incremento di lavoro reso necessario dalla normativa sul concordato previdenziale – nonché ai compensi per lavoro straordinario nel 1993 concernenti i portieri (+ 78,3 per cento), derivanti da apposite clausole contrattuali.

Alla fine del 1993 il numero dei portieri infatti era 42, dei quali 14 senza alloggio e 28 con alloggio. Il relativo rapporto di lavoro è a tempo indeterminato ed è disciplinato dal diritto privato (e perciò dal contratto collettivo nazionale di lavoro della categoria). In base a siffatta normativa convenzionale si è proceduto ad una riduzione delle ore settimanali di servizio da 62 a 48 per i portieri con alloggio. Poiché peraltro tale riduzione è stata applicata tardivamente se ne è computato il corrispettivo in termini di lavoro straordinario e ciò ha determinato l'incremento della relativa spesa nel 1992, ma specialmente nel 1993.

Quanto invece all'incremento nel 1991 della stessa voce di spesa relativa al personale impiegatizio dell'Ente, l'indicato incremento (e la conseguente citata finalizzazione) sono stati resi possibili dall'accordo aziendale stipulato nel quadro dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1990, con il quale fu convenuto di integrare il fondo per il miglioramento dell'efficienza dell'Ente dell'importo di 125 milioni circa, pari al 2 per cento delle maggiori entrate contributive verificatesi nel 1989 rispetto all'anno precedente conseguiti per effetto della realizzazione di piani finalizzati al recupero contributivo (cfr. deliberazione consiliare del 19 dicembre 1991).

Un quadro più completo del costo del personale è offerto peraltro dai dati contenuti nelle colonne da A a G della citata tabella n. 4.

Rispetto, infatti, al volume delle prestazioni, va sottolineato il progressivo decremento della spesa per il personale, il cui rapporto si è ridotto dall'8,2 per cento (1990) al 6,1 per cento del 1993 (cfr. colonna C).

Anche rispetto al gettito contributivo, è emersa, benché in misura più attenuata, la flessione della spesa in esame, essendo il rapporto passato dal 5,8 per cento (1990) al 5,2 per cento (1993), come risulta dalla colonna E.

ove poi si faccia riferimento al rapporto tra costo del personale e numero degli iscritti i dati della colonna G sottolineano che ogni iscritto ha comportato una spesa di personale che dal 1990 (238.000) è lievitata solo dell'8 per cento, essendo passata a lire 257.000 nel 1993, (l'incremento percentuale del rapporto tra la stessa spesa e il numero delle unità di personale dell'Ente è stato, come già peraltro indicato, del 9,3 per cento).

Ai fini di una più realistica valutazione del costo del personale sono significativi i dati contenuti nella tabella n. 5, ove per ciascun anno il costo del personale è posto in relazione al vincolo relativo all'incremento del tasso programmato di inflazione, determinato annualmente in sede di legge finanziaria.

Dall'esame dei dati ivi contenuti emerge la sostanziale osservanza di detto vincolo nel periodo 1991-1993 e non anche nel 1990, anno nel quale fu data applicazione concreta alla disciplina contrattuale di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1990, con i conseguenti incrementi finanziari.

Da ultimo restano da considerare le prospettive in tema di struttura organizzativa e dei relativi costi.

Quanto alla prima, non c'è dubbio che l'autonomia assicurata all'Ente con l'articolo 2, comma 1 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 509 del 1994 è ampia e verranno peraltro meno i vincoli pubblicistici finora esistiti in relazione alla quantità e tipologia delle unità ritenute necessarie.

Ovviamente anche in tale materia il vincolo estremo è costituito dal rispetto « dell'equilibrio di bilancio » sancito dal comma 2 del citato articolo 2, che verrebbe minato dalla eventuale « adozione di provvedimenti non coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico » triennale.

Quanto ai costi, la relativa quantificazione scaturirà oltre che dal dimensionamento che sarà prescelto in ordine alla struttura operativa, anche dalla individuazione del comparto privatistico di contrattazione collettiva (ad esempio, quello assicurativo, ovvero quello dei dirigenti d'azienda ecc.).

COSTO DEL PERSONALE E TASSO PROGRAMMATO D'INFLAZIONE

TABELLA N. 5

(in milioni di lire)

ANNO	COSTO GLOBALE PERSONALE	COSTO GLOBALE % RAPP. ANNI PREC.	TASSO INFLAZIONE PROGRAMMATO	SCOSTAMENTO
1989	7.086	-	-	-
1990	7 865	11,0	4,5	6,5
1991	8.417	7,0	5,2	2,2
1992	8.672	3,0	4,5	1,5
1993	8.545	-1,5	3,5	-5

PARTE II

GESTIONE FINANZIARIA

4. CONSIDERAZIONI GENERALI.

Come già precisato nel precedente referto, i documenti di bilancio dell'Ente sono ispirati al rispetto del vincolo dell'unità di bilancio, di cui all'articolo 1, comma 3, del regolamento di contabilità (decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1979), nonostante la pluralità di gestioni (fondo di previdenza, assicurazione contro gli infortuni, liquidazione del trattamento di fine rapporto, trattamento di quiescenza dei dipendenti consorziali, previdenza integrativa dei dipendenti dell'Ente), che saranno partitamente esaminati nella successiva parte III.

Non esistono infatti « speciali norme di legge » che, in deroga al principio dell'unità di gestione sancito dal citato regolamento, legittimino la compilazione di separati bilanci per le singole indicate gestioni curate dall'Ente.

Tuttavia accanto ai documenti di bilancio unitari e globali l'Ente redige limitatamente ai consuntivi e ai soli profili finanziari distinti resoconti, riferiti alle varie gestioni o fondi.
Poiché però detti resoconti finanziari non sono preceduti da corrispondenti preventivi, la loro finalizzazione esula da quella tipica dei rendiconti finanziari (si pensi, ad esempio, alla gestione dei residui) e si limita alla mera rappresentazione dei dati finanziari dell'entrata e della spesa e perciò alla semplice movimentazione dei vari fondi.

Sotto un profilo di carattere generale è da ricordare che l'Ente fu a suo tempo escluso dalla applicazione della normativa concernente la tesoreria unica (legge n. 720 del 1984), in quanto ente autonomo di categoria.

Tuttavia per effetto dell'articolo 15 del successivo decreto-legge n. 115 del 1991 e dell'articolo 15 del decreto-legge n. 155 del 1993 (legge n. 243 del 1993) l'Ente ha dovuto investire in un conto corrente fruttifero vincolato per cinque anni presso la Tesoreria centrale dello Stato un importo pari inizialmente al 15 per cento, elevato poi al 25 per cento,

delle entrate contributive di qualsiasi natura riscosse nell'anno precedente.

Alla fine del 1993 l'ammontare di detto conto era di 43,43 miliardi.

A conclusione di siffatte notazioni di carattere generale merita di essere sottolineato che, come già accennato, l'autonomia contabile dell'Ente, dopo la privatizzazione dello stesso, assicurata dall'articolo 2, comma 1 del decreto-legge n. 509, non risulterà ampia e coincidente con quella prevista dal codice civile nei confronti dei soggetti di diritto privato.

In base, infatti, all'articolo 3, comma 3, di detto testo legislativo, pur trattandosi di un ente privato, è imposta la redazione di un bilancio preventivo e conseguentemente di note di variazione allo stesso, nonché è previsto il controllo su detto bilancio e su quello consuntivo da parte del Ministero del lavoro d'intesa con quello del tesoro,sia pure nella forma della richiesta motivata di riesame.

L'esperienza evidenzierà al riguardo se insorgeranno inconvenienti ed intralci operativi da siffatta disciplina contabile, a motivo della natura mista della stessa, in parte cioè a carattere pubblicistico e in parte prettamente civilistico.

Sotto tale ultimo riguardo è da prevedere che la struttura (articolo 2424) e le tipologie (articolo 2425-*bis*) previste dal codice in tema di bilancio non sembrerebbe possano entrare in collisione con le indicate caratterizzazioni pubblicistiche, onde – a parte il bilancio d'esercizio – oltre che dal conto dei profitti e delle perdite la gestione dell'Ente risulterà documentata anche da un apposito rendiconto finanziario, nonostante la contiguità (non la coincidenza) tra le due tecniche di redazione dei bilanci.

5. STRUTTURA E DINAMICA DEI BILANCI PREVISIONALI.

5.1. L'impostazione dei documenti di bilancio – e quindi anche di quelli previsionali – è risultata conforme alle prescrizioni e alla modulistica indicata dal regolamento di contabilità (decreto del Presidente della Repubblica n. 679 del 1979).

Nell'unita tabella n. 6 sono sintetizzati i dati essenziali della previsione originaria e di quella definitiva della gestione finanziaria dell'Ente ed ad essi si fa perciò rinvio.

Il rispetto del limite temporale fissato dall'articolo 1, comma 1, del regolamento risulta presente solo in relazione al bilancio 1990, mentre per gli anni successivi la data della deliberazione è sempre posteriore al 31 ottobre dell'anno precedente.

Contraddistingue ciascuno dei bilanci in esame, sia di quelli originari che di quelli assestati, il pareggio di competenza, ottenuto per i primi grazie all'avanzo di amministrazione dell'anno precedente, iscritto come prima posta degli stessi ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del regolamento ed evidenziato dalla prescritta apposita tabella dimostrativa.

In tale documento i flussi del previsto avanzo risultano preordinati in genere verso l'acquisto di titoli emessi o garantiti dallo Stato o verso gli investimenti immobiliari.

STRUTTURA E DINAMICA DEI BILANCI PREVISIONALI

TABELLA N. 6

(in miliardi di lire)

DATA DELIBERAZIONE	ANNO	PREVI SIONI		VARIA ZIONI		BILANCIO ASSESTATO	
		ENTRATE	SPESE	ENTRATE	SPESE	ENTRATE	SPESE
8/11/89	1990	324,62	339,39	2,2	7,4	326,82	346,79
		14,77				19,97	
		339,39					
31/10/90	1991	320,97	336,25	5,0	5,0	325,97	341,25
		15,28				15,28	
		336,25					
17/12/91	1992	330,78	369,32	-	5,2	330,78	374,52
		38,54				43,74	
		369,32					
10/12/92	1993	350,34	366,78	-	35,0	350,34	401,78
		16,44				51,44	
		366,78					

L'attendibilità delle poste attive e passive è risultata sostanzialmente accettabile, come non solo è asseverato dal collegio dei sindaci mediante apposita relazione, ma altresì come è confermato dai dati di consuntivo, riportati nella successiva tabella n. 7, che raffrontati con quelli della tabella n. 6, evidenziano in genere la prudenziale sottostima delle entrate e la generale complessiva inesistenza di eccedenza di spesa, ciò che peraltro non è dato verificare in ordine a tutti i singoli capitoli, come sarà puntualizzato nel successivo paragrafo.

Quanto al pareggio di competenza dei bilanci preventivi finali l'Ente è pervenuto a tale risultato mediante opportuni aggiustamenti in corso di esercizio alle originarie previsioni, quasi esclusivamente sul versante delle spese.

Al riguardo se va segnalato per un verso il rispetto, di norma, del disposto dell'articolo 11 ultimo comma del regolamento relativo al divieto di variazione al bilancio nell'ultimo mese, tranne che per motivate ragioni – va rilevato per altro verso che talora non è risultato completo l'adeguamento delle previsioni, con conseguente formazione – come già accennato – di eccedenze d'impegni, in ordine a qualche capitolo.

5.2. Quanto ai preventivi economici, compilati a termine dell'articolo 9 del regolamento e dell'allegato E al medesimo, connotato saliente dei medesimi è in genere l'eccedenza delle entrate sulle spese per la parte I ed il contrario per la parte II, in considerazione che tra le poste attinenti a fatti economici non finanziari incidenti sulla gestione, assume particolare rilievo l'incremento della riserva tecnica del fondo di previdenza, di quello relativo al termine fine rapporto e di quello relativo ai consorziali, incremento corrispondente alla differenza attiva tra entrate e spese di pertinenza dei singoli fondi.

5.3. I bilanci di previsione risultano accompagnati, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento, da una relazione del Presidente dell'Ente nella quale sono evidenziati i prevedibili flussi pluriennali di entrata e di spesa per gli anni considerati nel bilancio pluriennale dello Stato, senza peraltro alcuna indicazione dei criteri impiegati nella quantificazione della stessa.

Circa la proiezione triennale, le risorse complessive dei quattro distinti trienni e le relative spese sono state rispettivamente preventivate in milioni= 1) 690; 393 (1990-92); 2) 770; 460 (1991-93); 3) 831; 515 (1992-94); 4) 881; 618 (1993-1995).

Conseguentemente in ciascuno dei quattro bilanci pluriennali sono stati prefigurate risorse disponibili per miliardi 297 relativi al primo triennio 1990-92 e rispettivamente a miliardi 310 (1991-1993), miliardi 316 (1992-1994) e miliardi 263 (1993-1995).

6. CONSUNTIVI FINANZIARI.

6.1. *Considerazioni generali.*

Nel prospetto contenuto nella tabella n. 7 sono sintetizzate le risultanze finanziarie della gestione di ciascuno degli anni in esame con riferimento alla classificazione per titoli (delle entrate e delle spese), che assume prioritario fondamento.

CONTI FINANZIARI

TABELLA N. 7

(in miliardi di lire)

ANNO	APPROVAZ. CONSUNTIVO	ENTRATE						USCITE					AVANZO DISAVANZO
		TITOLO I E. CONTRIBUTIVE	TITOLO III PROV.-RED. PATR.	TITOLO IV ALIENAZ. PATR. RISC. CREDITI	TITOLO VI PRESTITI	TITOLO VII PARTITE DI GIRO	TOTALE	TITOLO I CORRENTI	TITOLO II C/CAPITALE	TITOLO III MUTUI	TITOLO IV PART. DI GIRO	TOTALE	
1990	30/6/91	137,1	49,8	90,3	0,2	21,2	298,4	122,6	160,9	0,3	21,2	305,0	-6,6
1991	16/7/92	149,7	58,8	30,9	0,8	23,1	263,1	140,5	97,5	0,1	23,1	261,2	1,9
1992	11/6/93	157,0	67,3	44,5	0,2	26,9	295,9	166,0	132,2	0,1	26,9	324,2	-28,3
1993	12/5/94	162,5	67,0	84,3	0,3	29,1	343,2	180,9	142,7	0,3	29,1	353,0	-9,8

6.1.1. Quanto all'*iter* formativo dei vari consuntivi, dalla stessa tabella n. 7 emerge il mancato rispetto, per ciascun anno, della disposizione regolamentare che assegna a siffatto adempimento il termine massimo del 30 aprile dell'anno successivo, anche se il maggior ritardo è risultato di due mesi e mezzo (1992), tale perciò da non influire negativamente sulla formazione del bilancio preventivo del secondo esercizio successivo (a quello interessato al consuntivo), che va compilato entro il 30 ottobre dell'anno precedente.

Il sistematico ritardo, benché non grave, è da correlare non tanto ad una insufficiente organizzazione del servizio ragioneria, quanto alla non puntuale collaborazione dei vari uffici preposti alle varie fasi delle singole entrate e delle distinte tipologie di spesa.

In ordine ai singoli consuntivi il Ministero del tesoro ha reso al Ministero vigilante specifico parere ai fini di un compiuto giudizio sui documenti di bilancio con riferimento alla aderenza dei medesimi ai fini istituzionali dell'Ente ed alla gestione svolta, senza peraltro che detto ultimo Ministero abbia emesso mai alcuna pronuncia conclusiva, limitandosi, peraltro, a riprodurre le considerazioni svolte dal Ministero del tesoro.

6.1.2. Quanto alla coerenza dei consuntivi rispetto ai preventivi il raffronto tra i dati delle tabelle n. 6 e 7, nonché la percentuale degli stanziamenti delle entrate e della spesa risultati utilizzati (30) inducono ad evidenziare un generale lieve scostamento fra stanziamenti ed accertamenti-impegni (la aliquota di realizzazione delle previsioni per entrambi i comparti supera infatti sempre il 75 per cento pervenendo all'86 per cento per le entrate nel 1990 e all'88 per cento circa nel 1993 e nello stesso 1990 quanto alle spese).

Lo scostamento risulta in genere maggiore sul versante delle entrate rispetto a quello delle spese.

Ove peraltro si consideri che l'assestamento delle previsioni, verificatosi sul finire dell'esercizio (e talora perfino nel mese di dicembre) ha finito quindi sostanzialmente per coincidere con un pre-consuntivo, è di tutta evidenza che gli indicati scarti, sebbene in se considerati siano risultati esigui, si configurano scarsamente giustificabili.

In tale quadro poi va ad ogni modo censurata l'eccedenza di impegni emersa in ordine a taluni capitoli, in violazione perciò dell'articolo 11 del regolamento, che ha assunto maggiore consistenza nel 1993 in ordine al capitolo 61 (2,4 miliardi circa) (31), ma che è stata notevole anche in ordine al capitolo 41 (assicurazione infortuni) nel 1990 (1,72 miliardi) e nel 1992 (684 milioni), per tralasciare le eccedenze di minore importo.

Al riguardo si ribadisce che non può costituire giustificazione di siffatto operato l'insorgere improvviso di spese istituzionali sul finire dell'esercizio, dato che sussiste la indicata possibilità di utilizzare secondo il regolamento il rimedio costituito dalla deliberazione di variazione del bilancio assunta anche nel mese di dicembre purché motivata e perciò indicativa della eccezionalità del caso.

---

(30) Tali percentuali di utilizzazione degli stanziamenti sono così risultate, rispettivamente, per le entrate e per le spese: 86 e 88 (1990); 77 e 76,5 (1991); 79 e 86,5 (1992); 85,4 e 87,9 (1993).

(31) Trattasi dell'acquisto di titoli a breve termine.

Sotto tale riflesso appaiono perciò del tutto singolari talune contraddittorie giustificazioni formulate dal Collegio dei sindaci.

Nel verbale ad esempio del 21 aprile 1994 relativo al consuntivo 1993 è dato leggere in ordine all'eccedenza di impegni sui capitoli 60 e 61 che « tale circostanza, anche se non in perfetta armonia con quanto disposto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 79, è da ritenere ammissibile, atteso che detti due impegni eccedenti i corrispondenti stanziamenti sono stati assunti in prossimità della scadenza dell'anno finanziario ».

L'analisi comparata dei documenti di bilancio preventivi e consuntivi effettuata sotto il profilo della classificazione economica consente poi di individuare quale maggiore responsabile dell'indicato scostamento il trend del gettito contributivo, in ordine al quale del resto saranno posti in risalto nei successivi paragrafi – cui si fa rinvio – anche i profili inerenti alla concreta realizzazione di detto cespite mediante la riscossione ed alla significativa formazione dei residui attivi.

Sul versante delle spese, poi, il divario riguarda prevalentemente l'area degli investimenti immobiliari, cui si fa rinvio al successivo paragrafo 6.3 per la preminenza assunta dalle effettive modalità di gestione dello stanziamento.

6.1.3. Una valutazione globale dei dati induce a sottolineare un equilibrio finanziario di competenza soltanto per il 1991, essendo emerso per gli altri esercizi, invece, un disavanzo risultato per il 1992 del 9,5 per cento (oltre 28 miliardi).

Tali esiti tuttavia ove valutati contestualmente alla gestione dei residui assumono secondario rilievo, dato che, come risulterà dal successivo paragrafo 9, l'andamento gestionale ha evidenziato un avanzo di amministrazione in ciascuno degli anni in esame, compreso il 1992 (oltre 18 miliardi), pervenuto per l'esercizio 1993 anzi a 46,3 miliardi, importo questo mai raggiunto precedentemente.

Nel quadro di una valutazione d'insieme va segnalata la costante eccedenza delle entrate contributive rispetto agli interventi istituzionali, anzi addirittura la eccedenza delle prime anche sul complesso delle spese correnti, come è emerso nei primi due esercizi, rispettivamente, per 12 e per 6 miliardi.

È continuata perciò anche nel periodo in esame la notevole patrimonializzazione dell'Ente, come è posto in rilievo nei vari conti patrimoniali e della quale è riprova nei conti finanziari il volume delle spese in conto capitale, che si è attestato su elevati valori percentuali rispetto a quello delle spese correnti (1991: 70 per cento; 1992: 80 per cento; 1993: 79 per cento) e che anzi nel 1990 ha perfino superato (di oltre il 38,5 per cento).

In tale quadro specifico rilievo hanno assunto gli investimenti immobiliari e quelli mobiliari per i quali si fa rinvio al successivo paragrafo 6.3.

Siffatti investimenti, a loro volta, derivano anche dalle entrate del titolo IV – costituite quasi per intero dal realizzo di valori mobiliari o garantiti dallo Stato e di disponibilità impiegate in titoli a breve termine – nonché del titolo III e cioè dai proventi e dai redditi degli stessi investimenti mobiliari ed immobiliari.

Avuto riguardo alle leve più significative della gestione finanziaria e cioè, per le entrate, ai flussi contributivi e ai proventi patrimoniali e, per le spese, a quelle correnti e a quelle in conto capitale, va sottolineata una costante crescita nel periodo 1990-1993, fatta eccezione per queste ultime spese (32), che ascende, per le entrate, rispettivamente, al 18,5 per cento e al 35 per cento e per le spese correnti – costituite essenzialmente dagli interventi istituzionali – al 47 per cento.

L'analisi per ciascun esercizio dell'articolazione delle grandezze finanziarie fra i vari titoli non può omettere di sottolineare l'andamento delle partite di giro, che, rispetto agli ammontari complessivi dei bilanci, oscilla dal 6,9 per cento (per le spese del 1990) al 9 per cento (per le entrate del 1991).

Tali aliquote evidenziano una certa vischiosità operativa, se correlate alle poste relative alle « partite in conto sospeso » (incrementatesi specialmente nell'ultimo biennio) mentre per il residuo importo attendono prevalentemente ai versamenti di ritenute erariali.

6.2. *Analisi delle entrate.*

6.2.1. Entrate contributive.

Le entrate contributive si sono incrementate nel periodo in esame di 26,5 miliardi circa essendo passate da 137 a 162,6 miliardi dal 1990 al 1993, con un trend di incremento percentuale del 13,2 per cento per il 1991, del 5,2 per cento per il 1992 e del 3,3 per cento per il 1993.

In rapporto al volume complessivo delle entrate di ciascun anno, tuttavia, le entrate contributive – che si configurano sempre come il gettito di maggior rilievo – evidenziano un trend non costantemente in ascesa (33) in ragione della varia incidenza di anno in anno del flusso di altri due rilevanti cespiti concernenti sia i redditi patrimoniali sia le alienazioni patrimoniali.

Come già accennato nel precedente paragrafo 6.1.3., costante è risultata la eccedenza delle entrate contributive sugli interventi istituzionali (e nei primi due esercizi perfino su tutte le spese correnti), esplicando riflessi sulla struttura patrimoniale dell'Ente, come si vedrà nel paragrafo 7.

Rispetto agli stanziamenti il grado di realizzo dei medesimi è risultato per ciascuno degli anni delle seguenti percentuali: 109 per cento (1990), 97,4 per cento (1991), 97,1 per cento (1992) e 97,3 per cento (1993).

In tema di entrate contributive in luogo di un'analisi complessiva ed unitaria in un unico contesto si è ritenuto di formulare singole valutazioni nei successivi paragrafi concernenti i conti patrimoniali ma specialmente i conti economici, oltre che i residui ai quali si fa rinvio.

---

(32) Il trend degli investimenti mobiliari ed immobiliari cospicui in ognuno degli anni in esame – è risultato discontinuo, riflettendo la attuazione delle differenti decisioni di spesa insite nei piani d'impiego dei fondi disponibili.

(33) Il rapporto percentuale delle entrate contributive rispetto al totale delle entrate si è così attestato nei vari anni: 46 per cento (1990); 56,9 per cento (1991); 59 per cento (1992) e 47,36 per cento (1993).

6.2.2. Entrate per redditi e proventi patrimoniali.

Nell'ambito delle entrate del titolo III i redditi e i proventi patrimoniali assumono preminente rilevanza (categoria VIII), sicché meritano un'analsi specifica i relativi vari aggregati.

Nell'unita tabella n. 8 sono esposti i singoli dati che nell'insieme evidenziano una crescita del gettito da 37,7 miliardi (1989) ad oltre 60 miliardi (1993) con un costante incremento percentuale annuo del 12 per cento (1990), del 13 per cento (1991), del 10 per cento (1992) e del 15 per cento (1993).

6.2.2.1. Tra i vari cespiti quelli della gestione degli immobili (cap. 10) costituiscono le più significative entrate (41 per cento della categoria nel 1993; 42,5 per cento nel 1992 e nel 1991 ed oltre il 43 per cento nel 1990), con un progressivo incremento (dai 18 miliardi del 1990 ai 24,6 del 1993).

Il tasso medio lordo di rendimento del patrimonio immobiliare – secondo l'Ente – è risultato del 6,53 per cento (1990), 6,93 per cento (1991), 6,15 per cento (1992) e 6,39 per cento (1993), comprensivo del rendimento derivante dalle unità ad uso sia commerciale sia abitativo le quali ultime numericamente prevalgono sulle prime.

Circa i proventi immobiliari la progressiva dilatazione dei medesimi è da collegare allo sviluppo continuo del relativo patrimonio la cui crescente consistenza risulta dalla specifica posta di cui al successivo paragrafo 7 cui si fa rinvio.

La tabella n. 9 contiene, ad ogni modo, un prospetto completo delle entrate provenienti dalla proprietà immobiliare nonché delle relative spese – più analitico per le entrate – dal quale risulta che le spese hanno inciso sulle entrate in ragione di una percentuale (34) che complessivamente si è attestata sul 9-10 per cento e quindi entro limiti accettabili. È emersa perciò una stabilizzazione nel corso del periodo in esame di detta percentuale.

Ove nella struttura dei costi sia individuabile una decrescente incidenza delle spese manutentorie straordinarie (35) per la continua acquisizione di continuità di nuova costruzione, la Corte ritiene che una graduale ristrutturazione del patrimonio edilizio mediante la dismissione delle unità che comportano più onerosi interventi e la sostituzione delle medesime con unità di nuova costruzione potrebbe essere vantaggiosamente esaminata e decisa dall'Ente.

Dalla stessa tabella n. 9 emergono altresì un soddisfacente realizzo delle entrate previste e un'accettabile riscossione di quelle accertate, sebbene l'area dei residui potrebbe essere ulteriormente contenuta anche al fine di ridurre il più possibile la « morosità cronica » propria di alcune « sacche » dell'inquilinato: l'eliminazione in ogni anno infatti dei

(34) Nei capitoli dal 30 al 37 peraltro non figura il carico tributario specifico del patrimonio immobiliare – il cui onere è imputato al capitolo 50 (« imposte, tasse e tributi vari ») – che, ove considerato, ridurrebbe le dimensioni dell'attivo netto.

(35) Tale valutazione non è consentita in base alla semplice lettura dei documenti di bilancio, data l'unicità del capitolo (cap. 30) relativo alle spese ordinarie e straordinarie. A tal riguardo, si osserva che appare erronea siffatta appostazione delle ultime citate spese, che correttamente avrebbero dovuto figurare nel titolo II e in particolare nel capitolo 58 (« altre spese incrementative del valore degli immobili »).

ENTRATE PER REDDITI E PROVENTI PATRIMONIALI

TABELLA N. 8

(in milioni di lire)

NATURA DEL REDDITO	1989	1990	VARIAZIONE		1991	VARIAZIONE		1992	VARIAZIONE		1993	VARIAZIONE	
			IMPORTO	%		IMPORTO	%		IMPORTO	%		IMPORTO	%
PROVENTI DELLA GESTIONE DEGLI IMMOBILI	16 654	18.153	1.499	9	20.998	2.845	16	22.366	1.368	7	24.638	2.272	10
INTERESSI ED ALTRI PROVENTI DEI TITOLI	9.353	11 044	1.691	18	13.900	2.856	26	17.154	3.254	23	21.143	3.989	23
INTERESSI ED ALTRI PROVENTI DEI MUTUI CON GARANZIA IPOTECARIA	6 286	6 814	528	8	7.204	390	6	7.680	476	7	7.844	164	2
INTERESSI ED ALTRI PROVENTI DEI MUTUI CON GARANZIA IPOTECARIA EX L.168/1962	2 788	2 513	-275	-10	2.286	-227	-9	2.057	-229	-10	1.793	-264	-13
INTERESSI ED ALTRI PROVENTI DEI PRESTITI AGLI ISCRITTI	476	480	4	1	497	17	4	487	-10	-2	446	-41	-8
INTERESSI ED ALTRI PROVENTI DEI PRESTITI AL PERSONALE	49	55	6	12	67	12	22	91	24	35	101	10	11
INTERESSI SU CONTI CORRENTI DEPOSITI ED ANTICIPAZIONI	2 120	3 178	1.058	50	2 618	-560	-17	2.569	-49	-2	4.106	1.537	60
	37.726	42.237	4.511	12	47.570	5 333	13	52.404	4 834	10	60.071	7.667	15

TABELLA N. 9

PROVENTI DELLA GESTIONE PROPRIETA' IMMOBILIARE

(in miliardi di lire)

ANNO	A) E N T R A T E								B) SPESE	C A/C-B	D
	CAPITOLI a)	PREVISIONI b)	ACCERTAMENTI c)	RISCOSSIONI d)	RESIDUI COMP. e)	RESIDUI INIZIALI f) ANNI PREC.	RESIDUI FIN. g) ANNI PREC.	% di f/g	CAP 30-37	Entrata netta	Valore perc della spesa
1990	cap. 10	18,5	18,1	15,9	2,2	2,3	1,1	48	2,2	22,2	9
	18	6,6	6,3	5,4	0,9	1,0	0,5	50			
		25,1	24,4	21,3	3,1	3,3	1,6				
1991	cap. 10	21,2	21,0	18,5	2,5	3,3	1,9	57	2,5	25,4	9
	18	7,3	6,9	6,1	0,8	1,4	0,8	57			
		28,5	27,9	24,6	3,3	4,7	2,7				
1992	cap. 10	22,1	22,3	20,2	2,1	4,4	2,5	57	3,0	27,3	10
	18	8,0	8,0	6,9	1,1	1,6	1,3	81			
		30,1	30,3	27,1	3,2	6,0	3,8				
1993	cap. 10	25,3	24,6	20,8	3,8	4,6	3,2	69	3,0	26,3	10
	18	8,0	4,7	4,1	0,6	2,4	1,9	79			
		33,3	29,3	24,9	4,4	7,0	5,1				

Cap. 10 - Proventi della gestione degli immobili

Cap. 18 - Recuperi di spese sostenute per la gestione degli immobili

pregressi residui si è attestata mediamente solo sul 60 per cento (con punte, peraltro, che sfiorano il 70 e l'80 per cento circa nel 1993 in relazione, rispettivamente, ai due capitoli 10 e 18.

*Nel periodo di riferimento ha trovato applicazione la disciplina sul*l'equo canone.

Solo sul finire del 1993 e in particolare in data 10 novembre è stata risolta la complessa problematica protrattasi per un anno inerente alla stipula dei contratti in deroga ai sensi del decreto-legge n. 339 del 92 (legge n. 357 del 92).

In tale data infatti l'UPPI, in rappresentanza dell'ENPAIA, e le organizzazioni dei conduttori (SUNIA, SICET e UNIAT) hanno firmato l'accordo per la stipula degli indicati contratti, i cui quattro schemi erano stati preventivamente approvati dal Consiglio di amministrazione dell'Ente (36).

Quanto all'osservanza dei criteri a suo tempo fissati in sede governativa ai fini della stipula di detti accordi (37) si ricorda che furono ivi stabilite:

l'esclusione dell'equo canone per il fitto di nuove costruzioni (sostituito da una maggiorazione dell'1,80 per cento sul valore dell'immobile risultante dal contratto di acquisto);

la *individuazione per le altre costruzioni di taluni correttivi* (con salvezza tuttavia di un aumento del 10 per cento dell'ultimo canone corrisposto);

L'esonero in sede di stipula (di detti contratti in deroga) dal parere di congruità di cui al penultimo comma dell'articolo 61 del regolamento n. 696 del 79.

L'accordo innanzi indicato del 10 novembre 1993 ha tenuto presente i quattro indicati schemi di contratto in deroga, che si distinguono a seconda che si riferiscano a vecchi inquilini ovvero a nuovi inquilini ed altresì che contemplino aumenti oltre il 10 per cento ovvero nella misura del 10 per cento ed infine che contemplino o meno lo scaglionamento dell'aumento del canone in quattro anni, ai sensi del penultimo comma dell'articolo unico della cennata circolare ministeriale.

Nel complesso i suindicati schemi si adeguano alle prescrizioni impartite da *siffatto atto di indirizzo*.

Quanto ai contratti di locazione delle unità immobiliari adibite ad uso diverso da quello di abitazione, con delibera consiliare del 27 gennaio 1993 è stata costituita, ai sensi del citato penultimo comma dell'articolo 61 del regolamento di contabilità, apposita commissione (per il parere di congruità), che il Consiglio di amministrazione ha stabilito sia

(36) Cfr. verbale dell'adunanza in data 10 novembre e di quella precedente. Ai fini dell'obbligatoria presenza (« assistenza ») di un'organizzazione di categoria per la stipula dei contratti l'Ente ha prescelto la cennata UPPI stabilendo anche di farvi ricorso a titolo oneroso, ove necessario.

(37) Cfr. *circolare del Ministro del lavoro del 27.11.1992 (G.U. n. 298 del* 29.12.1992).

composta dal presidente dell'Ente, da cinque consiglieri di amministrazione e dal direttore generale.

In deroga tuttavia ad un fondamentale principio di funzionamento degli organi collegiali ed in assenza di apposite disposizioni normative è stato previsto che « per la validità delle sedute è sufficiente la presenza del presidente o un suo delegato e di un membro », disciplina questa che merita censura da parte della Corte.

6.2.2.2. Anche i proventi del portafoglio titoli – la cui consistenza è indicata dalla specifica posta di cui al paragrafo 7 – hanno costituito cospicua fonte di entrate per l'Ente.

Ne vanno prioritariamente segnalati la continua espansione (nel periodo 1989-1993 si sono più che raddoppiati) e il concorso alla formazione dell'entrata dell'intera categoria VIII in ragione di una percentuale in continua crescita che dal 24,8 per cento del 1989 è pervenuta al 35,19 per cento del 1993.

Il tasso medio del rendimento dei titoli è stato, per quelli a medio termine (BTP quadriennali), dell'11,40 per cento (1990); 11,47 per cento (1991); 11,68 per cento (1992) e 12,03 per cento (1993).

In base ai piani di impiego dei fondi disponibili, secondo quanto sarà esaminato alla stregua della tabella n. 12, in ciascuno di detti anni sono stati effettuati (cfr. capitolo 60) acquisti di titoli pluriennali per miliardi 47,9 (1990), 17,8 (1991), 46,7 (1992) e 44,7 (1993).

L'ammontare degli investimenti in titoli a breve termine (capitolo 61) è stato di: 39,6 miliardi (1990), 15 miliardi (1991), 33,8 miliardi (1992) e 32,4 miliardi (1993), con un rendimento medio netto, rispettivamente, del 10,39 per cento, 10,81 per cento, 12,02 per cento e 10,19 per cento in ciascuno dei 4 anni.

6.2.2.3. Entrate di importo inferiore sono state assicurate dalle altre poste di natura patrimoniale di cui alla citata categoria VIII secondo quanto emerge dalla tabella n. 8.

In particolare vanno sottolineati gli interessi sui mutui e prestiti effettuati nel quadro del piano d'impiego dei fondi disponibili (38), nonché quelli derivanti dai mutui a suo tempo accordati all'inquilinato per il riscatto dei singoli appartamenti ai sensi della legge n. 168 del 1982 (39).

Quanto ai mutui ordinari il tasso medio lordo di rendimento è risultato delle seguenti percentuali: 11,6 per cento (1990); 11,34 per cento (1991); 11,46 per cento (1992) e 10,96 per cento (1993), mentre per quelli ex lege n. 168 del 82, rispettivamente, i seguenti: 13,08 per cento; 13,26 per cento; 13,33 per cento; 13,01 per cento.

La quantificazione e la diversificazione dei tassi d'interesse, disciplinata a suo tempo con deliberazione consiliare del 13 febbraio 1985, è stata periodicamente ritoccata in relazione alla misura dei tassi stessi, che si è dovuta rapportare alle oscillazioni verificatesi sul piano generale.

---

(38) Quanto all'entità di siffatti investimenti si veda la successiva tabella n. 12.

(39) Sull'applicazione data dall'Ente alla « Legge Formica » si veda il paragrafo 7.1 del precedente referto al Parlamento.

6.3. *Analisi delle spese.*

6.3.1. Spese correnti.

Gli aggregati più rilevanti di dette spese sono rappresentati prevalentemente dagli oneri per prestazioni istituzionali (40), alle quali è dedicata l'intera Parte III, cui si fa rinvio.

Nella presente sede vanno sottolineati i rapporti di detto comparto di spesa con le altre spese correnti e con l'intera spesa; a tal fine si richiamano i dati di cui all'unita tabella n. 10, i quali evidenziano la rilevanza delle risorse direttamente destinate dall'Ente agli interventi che ne giustificano la sua esistenza.

TABELLA n. 10.

SPESE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI

	A Importi (in miliardi)	B % rispetto alle spese correnti	C % rispetto al totale delle spese
1990	96,1	78	31
1991	115,1	82	44
1992	128,9	78	40
1993	140,4	78	40

Le spese generali di amministrazione – che costituiscono l'altra cospicua aliquota delle spese correnti – comprendono in particolare gli oneri per il personale in una percentuale che supera la metà delle spese generali ed in ordine ai quali oneri nella precedente tab. 3 cui si fa rinvio sono stati posti in risalto i relativi dati.

Un quadro completo delle spese generali di amministrazione è offerto dall'unita tabella n. 11, comprensiva in particolare delle spese per acquisto di beni e servizi (categoria 4).

Il dato più rimarchevole è costituito dal quasi raddoppio nel 1992 di tali spese che ha influenzato l'ammontare complessivo delle spese generali finanziarie, attestatesi su 16,6 miliardi.

Alla base è da individuare l'attuazione del progetto di ristrutturazione dei servizi informatici; le spese per « elaborazioni elettroniche e meccanografiche » (cap.21), infatti, sono state quasi 5,2 miliardi, a fronte degli inferiori importi degli altri anni (1,37 per il 1990; 1,59 per il 1991 e 1,75 per il 1993).

(40) Nel 1990 tuttavia le spese in conto capitale hanno superato quelle correnti per l'attuazione di un impegnativo piano d'impiego di fondi disponibili (di oltre 120 miliardi), secondo quanto risulta dalla successiva tabella 12.

SPESE GENERALI DI AMMINISTRAZIONE

TABELLA N. 11

(in milioni di lire)

I - SPESE FINANZIARIE	1990	1991	VARIAZIONE %	1992	VARIAZIONE %	1993	VARIAZIONE %
SPESE PER GLI ORGANI DELL'ENTE	234	192	-18	214	11	199	-7
ONERI PER IL PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	7.471	7.976	7	8.160	2	7.911	-3
ONERI PER IL PERSONALE IN QUIESCENZA	602	624	4	681	9	719	6
SPESE PER L'ACQUISTO DI BENI DI CONSUMO E DI SERVIZI	3.750	3.763	0,3	7.480	99	4.195	-44
BENEFICI DI NATURA ASSISTENZIALE E SOCIALE A FAVORE DEL PERSONALE	65	76	20	85	12	69	-19
	12.122	12.631	4	16.620	32	13.093	-21
II - SPESE NON FINANZIARIE ISCRITTE NEL CONTO ECONOMICO							
CONTRIBUTO 3%* AL FONDO DI PREVIDENZA DEL PERSONALE*	75	67	-11	70	4	64	-9
QUOTA PER ADEGUAMENTO DEL "FONDO INDENNITA' DI ANZIANITA' AL PERSONALE"	1.042	445	-57	405	-9	282	-30
COSTO REALE PER LA CONCESSIONE DI PRESTITI AL PERSONALE	10	10	-	7	-30	1	-86
QUOTA AMMORTAMENTO MOBILI, MACCHINE, ATTREZZATURE ED AUTOMEZZI	65	79	22	88	11	121	38
FITTO FIGURATIVO DEI LOCALI ADIBITI AD USO UFFICI DELL'ENTE	500	500	-	500	-	500	-
	1.692	1.101	-35	1.070	-3	968	-10
	13.814	13.732	-0,6	17.690	29	14.061	-21
III - IMPORTI DELLE PRESTAZIONI	96.100	115.100		128.900		140.400	
IV - INCIDENZA DELLE SPESE GENERALI SULLE PRESTAZIONI	14,37	11,9		13,7		10,01	

L'incremento della indicata spesa è risultato finalizzato alla riconduzione delle elaborazioni all'interno, senza ricorso al « service » esterno, nel quadro di un programma finanziario triennale, che tuttavia ha impegnato le risorse dell'Ente prevalentemente nel primo anno di detto periodo (1992).

Il relativo contratto di fornitura è stato stipulato sulla base di una preselezione fra sette ditte all'uopo interpellate – mediante trattativa privata (41), ai sensi dell'articolo 61, lettera *d)* del regolamento di contabilità, in data 9 aprile 1992.

L'urgenza è stata formalmente ricollegata alla imminente scadenza (31 dicembre 1992) del contratto di « service » con l'ITALSIEL, e tuttavia la Corte formula censura sulla procedura negoziata seguita dato che detta scadenza era ben nota all'Ente, che avrebbe perciò potuto provvedere in tempo ad attivare le normali procedure di gara.

Dall'esame dei verbali di talune adunanze consiliari (42) l'opzione per la procedura negoziata risulta poi supportata anche da considerazioni che si riconnettono alla asserita esperienza non positiva effettuata da altri settori della pubblica amministrazione, quanto al ricorso alle procedure di gara, valutazione questa generica e non motivata e comunque estranea alla tipologia delle ipotesi giustificative della trattativa privata ai sensi del citato articolo 61 del regolamento.

Sulla base poi del prezzo preventivato (3,1 miliardi) dall'Ente, il contratto è stato stipulato per 2,6 miliardi con la DATABASE, a fronte d'una proposta per 2,4 miliardi della Sistemi Informativi S.p.A., che per contro, richiedeva il 30 per cento di anticipo all'ordine e il 40 per cento alla conclusione dell'analisi tecnica, per un totale quindi di un 70 per cento anteriormente alla consegna di moduli funzionanti, testati e collaudati, ciò che dall'Ente veniva ritenuto fortemente rischioso e ad ogni modo eccedente il limite del 10 per cento del prezzo contrattuale, stabilito in tema di anticipazioni con decreto del Ministro del tesoro del 20 novembre 1991.

In ordine al cennato contratto, va sottolineata, sotto un diverso profilo, la erronea integrale imputazione dell'onere sullo stanziamento di parte corrente in luogo di quello in conto capitale, che avrebbe dovuto comportare di conseguenza la iscrizione nel conto economico della pertinente quota di ammortamento, evitando così l'alterazione del risultato d'esercizio e del conto patrimoniale, riscontrabile a seguito del procedimento seguito.

Integrano i dati finanziari concernenti le spese generali esposte nella tabella n. 11 i dati non finanziari, ma ugualmente attinenti alle spese generali, che rinvengono la loro sede propria nel conto economico e che espongono importi complessivi attestatisi mediamente intorno ad 1 miliardo, da sommare a quelli finanziari.

A conclusione della tematica in esame va ricordato che nella tabella n. 4 è stata sottolineata (cfr. colonna C) l'incidenza del costo relativo al personale sul volume complessivo delle prestazioni, risultando eviden-

(41) La impresa prescelta è stata la DATABASE Informatica S.p.A..

(42) Cfr. quelli relativi al 31 gennaio, 9 aprile e 22 dicembre 1992 e annessa documentazione.

ziata una percentuale del tutto accettabile e del resto in costante riduzione nel periodo in esame.

Ai fini però d'un più pertinente giudizio sul grado di economicità dell'attività istituzionale dell'Ente va considerato il rapporto tra le spese generali e l'ammontare globale delle prestazioni e va effettuata la valutazione delle risorse impiegate e dei risultati ottenuti; a conclusione di siffatti procedimenti emerge un apprezzabile grado di efficienza dell'Ente.

Ove poi si tenga conto che gli obiettivi sono fissati dall'ordinamento – che stabilisce le tipologie e le quantificazioni previdenziali, nonché le relative aliquote contributive – accanto all'indicato risultato in termini di efficienza va valutato positivamente anche quello in termini di efficacia dell'azione dell'Ente, intesa appunto come rapporto tra risultati effettivamente conseguiti e gli obiettivi sperati.

6.3.2. Spese in conto capitale e piani d'impiego.

Della dimensione finanziaria di tale area d'intervento dell'Ente sono stati indicati, nella precedente tabella 7, i relativi importi, che nel 1990 hanno superato anche quelli di parte corrente, rimanendo ad ogni modo elevati anche negli altri anni.

Gli aggregati rilevanti di spesa sono costituiti dagli investimenti immobiliari, da quelli mobiliari e dalle operazioni creditizie.

Su tutti e tre hanno operato determinante rilevanza i piani di impiego dei fondi disponibili, deliberati dal Consiglio di amministrazione ai sensi dell'articolo 65 della legge n. 153 del 1969 e successive modificazioni ed approvati dai Ministri del lavoro, del tesoro e del bilancio.

L'unita tabella n. 12 indica i relativi dati sul versante della previsione e su quello della attuazione.

Quanto alla prima, nel 1991 e nel 1992 sono intervenute variazioni in diminuzione; quanto alla seconda, soddisfacente di norma è risultato il grado di realizzazione (ancorché decrescente) specialmente nel 1990.

Il comparto nel quale si è registrato il maggior divario è stato quello degli investimenti immobiliari a motivo delle complessità delle procedure preliminari all'impegno formale; nel 1993, peraltro, sono stati realizzati, pur nell'esiguo loro ammontare autorizzato (57,5 miliardi), investimenti soltanto per il 40 per cento di quelli previsti.

TABELLA N. 12

PIANI IMPIEGO DEI FONDI DISPONIBILI

(in miliardi di lire)

ANNO	AUTORIZZATI				REALIZZATI							
	1) ACQUISTO IMMOBILI	2) ACQUISTO TITOLI	3) CONCESSIONE MUTUI E PRESTITI	4) TOTALE	5) ACQUISTO IMPORTI	IMMOBILI % su 1	6) ACQUISTO IMPORTI	TITOLI % su 2	7) MUTUI E IMPORTI	PRESTITI % su 3	8) TOTALE IMPORTI	% su 4
1990	61,2	48,2	12,7	122,1	60,93	99	47,94	99	11,28	89	120,15	98
1991	43,8	17,8	11,5	73,1	33,75	77	17,8	100	11,37	99	62,92	86
1992	60,3	47,3	13,0	120,6	38,0	63	46,68	98	11,89	91	96,57	80
1993	57,5	44,5	13,0	115,0	23,0	40	44,69	101	11,88	91	79,57	69

6.3.2.1. Investimenti immobiliari.

Il patrimonio immobiliare dell'Ente si è accresciuto nel periodo in esame di 155,68 miliardi (43), dei quali il 40 per cento circa soltanto nel 1990, pervenendo all'importo complessivo di oltre 417 miliardi, come risulta dal conto del patrimonio, alla fine del 1993, e cioè a circa la metà delle complessive attività dell'Ente.

Circa le procedure attuative degli investimenti immobiliari, il Consiglio di amministrazione in data 4 luglio 1991 oltre a provvedere alla nomina dell'apposita Commissione per l'amministrazione e la formazione del patrimonio immobiliare, come già indicato nel paragrafo 3.1.1., ha posto precise norme per l'espletamento delle procedure per gli investimenti immobiliari.

Tali procedure hanno inizio con apposite inserzioni sui principali quotidiani, cui seguono un primo sommario esame (per escludere le offerte manifestamente inaccoglibili); l'invio alle imprese di un questionario per la puntualizzazione degli elementi ritenuti fondamentali dall'Ente e la formazione di un elenco delle imprese escluse (con l'indicazione del motivo); l'esame degli elementi desunti dai questionari restituiti, effettuata dal Presidente, dal Direttore generale e da due tecnici dell'apposita Commissione; la conseguente selezione degli stessi e la formazione di perizie cartolari da trasmettere alla predetta Commissione per l'individuazione delle offerte in ordine alle quali si renda opportuno un sopralluogo collegiale; la successiva (a questo) scelta da parte della Commissione delle offerte più convenienti; la redazione (da parte dei tecnici della Commissione) « sotto giuramento » delle perizie di stima dei complessi immobiliari ritenuti meritevoli di attenzione; la nomina da parte del Consiglio di amministrazione della Commissione ex articolo 61 p.u. comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 79; la formulazione da parte di quest'ultima del parere di congruità; la scelta definitiva del Consiglio di amministrazione dell'offerta ritenuta più meritevole.

Ai fini della trasparenza delle procedure si è sottolineata innanzi la formazione di un elenco delle offerte manifestamente inaccoglibili con l'indicazione dei motivi comunicati agli interessati; tuttavia siffatte esigenze garantistiche non sono state tenute presenti nella citata delibera consiliare del 4.7.1991 anche nel prosieguo della selezione, nelle fasi cioè in cui assume maggiore rilevanza l'esternazione dell'iter logico seguito dall'Ente in ordine alla progressiva esclusione delle altre offerte.

Le descritte procedure sono risultate ad ogni modo puntualmente osservate, venendo quindi a configurarsi come garantita la correttezza formale delle operazioni di investimenti ciò che del resto è avvenuto sempre anche in passato.

Tuttavia non è risultato impedito l'emergere di comportamenti, come quelli imputati all'ex presidente dell'Ente, nell'ambito degli acquisti immobiliari effettuati nel 1990 e sui quali – cfr. paragrafo 2.1 – è ancora in corso giudizio penale di primo grado.

In materia di acquisti immobiliari rileva poi, sotto il profilo contabile, la violazione dell'articolo 17, ultimo comma del regolamento, se-

(43) Cfr. però la puntualizzazione contenuta verso la fine del presente paragrafo.

condo il quale « non è ammessa l'iscrizione nel conto residui di somme non impegnate nella competenza ».

Tale devianza riguarda in particolare l'importo di 23 miliardi di residui sul capitolo 56 per l'anno 1993, ai quali non corrisponde l'adozione di alcun formale provvedimento d'impegno per l'acquisto di immobili da affidare in locazione all'università di Bologna, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 498 del 1992, diretta ad incentivare l'edilizia universitaria.

Al riguardo la Corte non ritiene – come invece ha sostenuto il collegio sindacale (44) – che potrebbe assimilarsi al formale provvedimento d'impegno « la determinazione di atti di volontà eteronimi all'ENPAIA », e cioè la individuazione da parte dell'Università di Bologna d'un immobile del quale proporre l'acquisto all'Ente.

Indipendentemente, infatti, dalla circostanza che tale proposta sia stata formalizzata o meno all'Ente, va sottolineato che la indicata previsione legislativa si sostanzia in una statuizione astratta e generale in favore dell'edilizia universitaria e non in una legge-provvedimento determinativa di impegni *ex lege*, e che conseguentemente si configurano irrilevanti, rispetto all'insorgere di un corretto impegno, le « finalità sociali cui l'intervento è preordinato ».

Quanto poi al 1992 i 38 miliardi di residui di stanziamento traggono origine da specifica direttiva impartita dal Ministero del lavoro a tutti gli enti previdenziali in data 22.XII.1992 per consentire la possibilità di prorogare al 30 giugno del 1993 l'attuazione degli investimenti immobiliari relativi al 1992, proroga poi richiesta dall'Ente e concessagli dal Ministero del lavoro (45).

La Corte censura la indicata violazione del regolamento di contabilità ed evidenzia, a precisazione di quanto considerato all'inizio del presente paragrafo, che, in ragione del verificarsi degli indicati residui di stanziamento di 38 miliardi nel 1992 e di 23 miliardi nel 1993, l'espansione nel periodo in esame del patrimonio immobiliare, esposta nei consuntivi approvati dall'Ente per complessivi 155,68 miliardi, in realtà si è attestata sul minore importo di 94,68 miliardi (46).

6.3.2.2. Investimenti mobiliari.

Siffatto tipo di investimento previsto nei piani d'impiego concerne l'acquisto di soli titoli pluriennali (cap. 60), in particolare di BTP di durata quadriennale per 50 miliardi nominali acquistati nel 1990, costati 47,94 miliardi; nel 1991 l'investimento è stato di 17,8 miliardi per nominali 18,135 miliardi dei quali 5 miliardi in certificati di credito del tesoro con scadenza 1998 (12,50 per cento annuo l'interesse) e il resto in BTP; ugualmente in BTP di varia durata è stato l'investimento di 46,68 miliardi del 1992 (valore nominale 50 miliardi), mentre con la spesa di

(44) Cfr. verbali in data 21 aprile e 9 maggio 1994.

(45) Cfr. Telegramma n. 4 del 4PS del 30687 in data 29.3.1993.

(46) Tale importo concerne l'acquisto dei complessi abitativi, siti in Roma, in via Pian di Sco per 20,70 mld nel 1990 e per 33,75 miliardi nel 1991, e gli altri due in via Mengario (20,76 miliardi) e in via Cina (7,5 miliardi).

44,69 miliardi del 1993 l'Ente ha acquistato 23,46 milioni di ECU in Euroscudi di durata quadriennale (7,75 per cento l'interesse annuo).

È appena da ricordare che siffatta intensa attività di spesa trae origine anche da disinvestimenti mobiliari analoghi, come è comprovato dagli importi figurati nell'entrata dei singoli bilanci, e in particolare al titolo IV (alienazioni patrimoniali e riscossione crediti) e quanto ai rendimenti medi si fa rinvio al paragrafo 6.2.2. (ove sono stati esaminati anche quelli derivanti dagli acquisti di titoli a breve termine di cui al capitolo 61).

6.3.2.3. Mutui e prestiti.

Gli importi che figurano nella tabella 12 vanno disarticolati nelle due fondamentali allocazioni di risorse, costituite dai mutui con garanzia ipotecaria e dai prestiti agli iscritti e al personale dell'Ente, in conformità con la disciplina statutaria relativa all'impiego dei capitali disponibili (articolo 15, lettera *d)* ed *e)*.

Come emerge anche dai conti patrimoniali, l'incidenza dei valori dati in mutuo sulle complessive attività patrimoniali dell'Ente si è attestata intorno al 10 per cento nel periodo in esame, nel quale l'apporto a tale tipo d'investimento è risultato di complessivi 46,4 miliardi nel quadriennio.

In particolare, gli oltre 11 miliardi annui si ripartiscono fra le due indicate categorie, per il 1990, in 8 miliardi circa di mutui e 3,58 miliardi circa di prestiti; per il 1991, rispettivamente, in 8,87 e 2,5 miliardi; per il 1992 in 9 e in 2,9 miliardi e per il 1993 in 9,1 e 2,7 miliardi.

Le modalità e le condizioni di erogazione dei mutui, secondo la disciplina statutaria, furono a suo tempo regolate da Consiglio di amministrazione e al riguardo vanno ricordate le fondamentali deliberazioni consiliari del 19 luglio 1974 e 14 dicembre 1974 per le operazioni di mutuo ipotecario agli iscritti, nonché del 21 ottobre 1966 per i mutui ipotecari ai terzi.

Vari ritocchi sono stati apportati a dette deliberazioni, prevalentemente per adeguare i tassi d'interesse al variare del tasso ufficiale di sconto, e l'ultima variazione apportata nel periodo in esame risulta deliberata il giorno 11 novembre 1993 (tasso semestrale per gli iscritti: 5 per cento, per i terzi: 5,75 per cento).

La procedura di concessione consta di una perizia di stima dell'immobile da ipotecare redatta da un tecnico di fiducia dell'Ente, del parere della Commissione per gli investimenti mobiliari, della delibera del Consiglio di amministrazione e della stipula presidenziale del mutuo con iscrizione ipotecaria.

6.3.3. Attività contrattuale.

L'Ente ha continuato a svolgere attività contrattuale nel settore immobiliare avvalendosi della facoltà di acquistare immobili già realizzati, in luogo di curare la costruzione degli stessi mediante appositi contratti d'appalto.

È derivato perciò il prevalente ricorso alla procedura negoziata ai sensi dell'articolo 61, n. 3 del regolamento.

Le relative deliberazioni, come già accennato, sono state assunte dal Consiglio di amministrazione, posto che tale organo nell'esercizio della facoltà di cui all'articolo 54, comma 2, del regolamento di contabilità, aveva a suo tempo escluso ogni delega, riservando a se stesso la competenza in siffatta materia contrattuale, come anche in quella relativa ai valori mobiliari.

La possibilità di delega ai sensi di tale 2 comma è stata invece configurata in ordine a spese di minore significato, ma contrariamente a guanto in materia contrattuale stabilito dal regolamento la possibilità di addivenire ai contratti è stata delegata dal consiglio di amministrazione non solo al presidente dell'Ente ma anche al Direttore generale, che, secondo l'articolo 4 dello statuto, non è organo dell'Ente, come invece contempla la disposizione regolamentare (articolo 54 comma 2), ciò che induce la Corte a formulare censura.

Siffatta assimilazione è presente del resto, fin dal lontano 1979, anche nel regolamento dei lavori, provviste e servizi da effettuarsi in economia (47), ove all'articolo 5 fu a suo tempo diversificato il limite di spesa in 8 milioni, per ciascun provvedimento, nei confronti del presidente, e in 4 milioni per il direttore generale.

Tali deleghe sono state da ultimo deliberate anche nei confronti del presidente e del direttore in carica, con atto consiliare del 4 luglio 1991.

7. CONTI PATRIMONIALI.

Dall'unita tabella 13 emerge la consistente struttura patrimoniale dell'Ente che si sintetizza in un importo complessivo di attività aumentato dai 620,3 miliardi del 1989 agli 840 miliardi alla fine del 1993 e in un patrimonio netto aumentato da 45,3 a 65,9 miliardi.

7.1. Nel corso del quadriennio in esame l'Ente ha operato per effettuare gli investimenti necessitati dagli impegni connessi alle prestazioni in favore degli assistiti, ed altresì per migliorare l'assetto patrimoniale dell'Ente stesso.

La posta immobiliare continua ad essere quella più elevata, attestatasi mediamente intorno alla metà delle attività, con una punta del 57 per cento circa nel 1990.

Nel precedente paragrafo 6.3.2.1. – che qui si richiama – sono state sintetizzate le linee evolutive della proprietà immobiliare grazie agli incrementi della stessa decisi in ciascun anno e nella tabella 9 si è posta in risalto la quantificazione dei proventi lordi e netti del patrimonio immobiliare dell'Ente, attestati su importi di oltre 26 miliardi nel 1993 e alle considerazioni svolte nel paragrafo 6.2.2.1. si fa rinvio.

Quanto agli incrementi immobiliari vanno ricordati anche quelli connessi a interventi manutentori, che del resto figurano nell'inventario dei beni immobili, ai sensi dell'articolo 41, lettera *d)* del regolamento di

(47) Deliberato il 26 giugno 1979.

TABELLA N. 13

CONTI PATRIMONIALI

(in miliardi di lire)

	1989	1990	1991	1992	1993
ATTIVITA'					
DISPONIBILITA' LIQUIDE					
- CONTO CORRENTE DI CASSA	54.2	37.2	37.5	23.1	28.4
- DEPOSITI BANCARI	-	-	0.1	0.9	0.1
- CONTO TESORERIA CENTRALE DELLO STATO	-	-	15.2	15.5	43.4
RESIDUI ATTIVI	42.4	43.5	48.6	61.1	67.0
CREDITI					
- DIVERSI	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
- VERSO IL FONDO PREV. PERSONALE	-	-	0.1	0.4	0.4
- MUTUI IPOTECARI	68.1	72.9	76.6	80.3	83.5
- MUTUI IPOTECARI L. 168/82	20.2	18.2	16.3	14.6	12.9
- PRESTITI AGLI ISCRITTI E AL PERSONALE	7.4	7.9	7.5	7.5	7.1
TITOLI	102.0	113.1	130.5	175.0	178.8
BENI IMMOBILI	325.2	385.9	391.2	430.0	417.1
MOBILI E MACCHINE	0.7	0.8	0.9	0.5	1.2
TOTALE ATTIVITA'	*620.3*	*679.6*	*724.6*	*809.0*	*840.0*
PASSIVITA'					
RESIDUI PASSIVI	76.5	67.9	40.4	66.0	49.1
RISERVE TECNICHE					
- FONDO TFR IMPIEGATI AGRICOLTURA	204.7	230.7	255.1	274.8	288.0
- FONDO ACC. TRATTAMENTO QUIESCENZA DIP. CONSOR.	43.3	48.8	49.8	53.0	54.5
- FONDO PREV. IMPIEGATI AGRICOLI	239.1	272.2	307.9	338.1	364.2
FONDI DI ACCANTONAMENTO VARI					
- FONDO QUIESCENZA PERSONALE	5.3	6.2	6.5	6.5	6.6
- FONDO PREVIDENZA PERSONALE	0.3	0.2	-	-	-
- FONDO GARANZIA PRESTITI PERSONALE		0.1	0.1	-	-
- FONDO ACCANTONAMENTO PLUSVALENZE	0.7	0.7	5.8	5.8	5.8
- FONDO RISCHI (DEPOSITI CAUZIONALI)	3.4	3.5	4.0	4.0	4.0
POSTE RETTIFICATIVE ATTIVO					
- FONDO DEPERIMENTO IMMOBILI	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7
- FONDO SVALUTAZIONE CREDITI	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
- FONDO AMMORTAMENTO MOBILI	0.6	0.6	0.7	0.8	0.9
TOTALE PASSIVITA'	575.0	631.9	671.3	750.0	774.1
PATRIMONIO NETTO					
- RISERVA PER GESTIONE ASS. INFORTUNI	10.9	12.1	13.4	13.9	14.3
- RISERVA GENERALE					
AVANZO ECONOMICO ES. PRECEDENTI	30.9	34.4	35.6	39.9	45.1
AVANZO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO	3.5	1.2	4.3	5.2	6.5
TOTALE	45.3	47.7	53.3	59.0	65.9
TOTALE A PAREGGIO	620.3	679.6	724.6	809.0	840.0

contabilità, ove è prescritto l'obbligo di evidenziare, oltre al valore iniziale, anche le eventuali successive variazioni.

È continuata però a mancare nel passivo patrimoniale una posta rettificativa dell'attivo immobiliare e cioè il fondo ammortamenti immobili, in violazione della prescrizione regolamentare.

Non sembra infatti possa ritenersi che assolva alla funzione precipua di detto fondo, quello che tradizionalmente compare nei bilanci dell'Ente e cioè il « fondo deperimento immobili », non fosse altro che per la circostanza relativa alla sistematica quantificazione dello stesso nell'esiguo importo di 700 milioni, nonostante l'incessante espansione immobiliare.

Rinviando la disamina relativa ai residui alla successiva sede propria di cui al paragrafo 9 e richiamate le considerazioni svolte alla fine del precedente paragrafo 6 in ordine ai mutui e alla proprietà mobiliare (titoli), va sottolineato, quanto al conto corrente di cassa, che la posta evidenzia i saldi al 31 dicembre di ogni anno esistenti sul conto corrente con il tesoriere (Banca di Roma) e non è però rappresentativa della giacenza media annuale, che è inferiore, se rapportata alle esigenze funzionali dell'Ente.

7.2. L'aspetto più rilevante dei conti patrimoniali attiene, come già sottolineato nel precedente referto (cfr. paragrafo 7.7.) alla non perfetta aderenza alle prescrizioni e alla modulistica prevista nell'allegato G al decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 79, specialmente per quanto attiene alle poste passive.

Non risulta evidenziato infatti, a differenza della rimodulazione operata dalla Corte nell'allegata tabella n. 13, il netto patrimoniale, mimetizzato come « fondo di garanzia », nè sono rese ostensibili le poste concernenti l'avanzo economico degli esercizi precedenti ovvero quella relativa all'avanzo economico dell'esercizio, sicché per tali ragioni la descrizione patrimoniale offerta dall'Ente non appare di immediata lettura ed individuazione della effettiva realtà (48).

In particolare, poi, rilevasi, quanto all'esercizio 1990, l'assenza di concordanza tra la posta economica e quella patrimoniale relative sia al fondo per il trattamento di fine rapporto degli impiegati in agricoltura sia a quello di previdenza degli stessi – in particolare, nella misura, rispettivamente, di 2,3 miliardi e di 1,8 miliardi – senza che al riguardo sia rinvenibile nella relazione amministrativa e in quella del collegio dei revisori dei conti alcuna indicazione esplicativa.

Quanto all'indicato fondo di garanzia, la relativa posta sembrerebbe da ricollegare alla disposizione dell'articolo 14, comma 1, dello statuto, secondo la quale « per le forme di previdenza gestite dall'Ente che non comportino l'accantonamento di riserve tecniche è costituito un fondo di garanzia ».

Nella più idonea riallocazione delle varie poste operate con l'unita tabella le risorse tecniche comprendono le tre fondamentali gestioni or-

(48) Il dato perciò relativo al patrimonio netto dell'esercizio precedente collima – nel prospetto di cui alla tabella n. 13 – con quello dell'esercizio successivo integrato dell'avanzo economico corrispondente, ove si prescinda dalla indicata riserva per la gestione dell'assicurazione infortuni nel calcolo del netto patrimoniale di ciascun esercizio.

dinarie, per le quali puntuali considerazioni saranno svolte nella successiva Parte III, cui si fa rinvio.

Come riserva facoltativa, e quindi collocata nel patrimonio netto, figura invece quella concernente la indicata gestione assicurazione infortuni, che nel documento contabile dell'Ente è inclusa nel cennato fondo di garanzia ed anche di detta gestione nella Parte III sono indicati gli elementi essenziali.

8. CONTI ECONOMICI.

8.1. *Considerazioni generali.*

Il prospetto relativo ai conti economici, di cui all'unita tabella n. 14, conferma l'espansione patrimoniale proseguita nel periodo in esame, come è comprovato dalle due poste relative alle entrate contributive e a quelle dei redditi e proventi patrimoniali.

L'incidenza delle due poste sul totale delle entrate, attestatesi nel 1989 sul 73,1 per cento, quanto alle entrate contributive, e sul 22,8 per cento, per quelle patrimoniali, sono così rispettivamente risultate nel quadriennio in esame: 72,8 per cento e 26,5 per cento (1990; 71,3 per cento e 28 per cento (1991); 69,6 per cento e 29,8 per cento (1992) e 70,6 per cento e 29 per cento (1993).

Altra notazione di carattere generale attiene alla incidenza sul totale delle spese, delle poste complessive per riserve tecniche e per il già cennato fondo di garanzia (relativo alla gestone assicurazione infortuni), pari a 63,8 miliardi (37,5 per cento) nel 1989 e in graduale riduzione nel corso del quadriennio in esame: 61,5 miliardi, pari al 38,1 per cento (1990); 62,3 miliardi, pari al 35,9 per cento (1991); 53,5 miliardi, pari al 24,3 per cento (1992); 41,1 miliardi, pari al 18,4 per cento (1993).

La più rilevante considerazione riguarda la costante presenza di un avanzo economico, ancorché realizzato indifferenti misure nei vari anni (e in ognuno con un incremento, tranne nel 1990).

Rapportato al totale delle entrate, detto avanzo economico si è collocato, come misura massima nel 1993 (2,8 per cento) e come misura minima nel 1990 (0,64 per cento), ma soddisfacente è risultata anche l'aliquota dei due anni intermedi (rispettivamente, 2 per cento e 2,3 per cento).

CONTI ECONOMICI **TABELLA N. 14**

(in miliardi di lire)

	1990	1991	1992	1993
ENTRATE				
PARTE I - ENTRATE CORRENTI				
TITOLO I - ENTRATE CONTRIBUTIVE	137.1	149.7	157.0	162.6
TITOLO III - REDDITI PROV PATR. ENT. DIVERSE	49.6	58.8	67.3	66.9
TOTALE PARTE I	186.7	208.5	224.3	229.5
PARTE II - COMPONENTI CHE NON DANNO LUOGO A MOVIMENTI FINANZ. (1)	1.6	1.5	1.2	0.9
TOTALE ENTRATE	188.3	210.0	225.5	230.4
SPESE				
PARTE I - SPESE CORRENTI				
- ONERI PER IL PERSONALE	9.0	9.7	10.1	10.0
- ACQUISTO BENI E SERVIZI	8.0	9.4	13.5	11.3
- PRESTAZIONI ISTITUZIONALI	96.1	115.1	128.9	140.4
- ONERI TRIBUTARI	6.5	3.8	10.0	17.0
- ALTRE SPESE	3.0	2.5	2.5	2.2
TOTALE PARTE I	122.6	140.5	165.0	180.9
PARTE II - COMPONENTI CHE NON DANNO LUOGO A MOVIMENTI FINANZ.				
A) RISERVA TECNICA "FONDO T.F.R. IMPIEGATI AGRICOLI"	23.7	24.3	19.6	13.1
B) RISERVA TECNICA "FONDO PREV. IMPIEGATI AGRICOLI"	31.3	35.7	30.2	26.1
C) RISERVA TECNICA "FONDO ACC. TRATT. QUIESCENZA DIP. CONS."	5.4	1.0	3.2	1.5
D) FONDO GARANZIA PER LA RISERVA GESTIONE ASS. INFORTUNI	1.1	1.3	0.5	0.4
E) FONDO QUIESCENZA PERSONALE	1.1	0.5	0.5	0.4
F) VARIAZIONI IN DIMINUZIONE DEI RESIDUI ATTIVI	1.1	1.6	0.5	0.7
G) VARIAZIONI IN AUMENTO DEI RESIDUI PASSIVI	-	-	-	-
H) FITTO FIGURATIVO LOCALI ADIBITI AD UFFICI DELL'ENTE	0.5	0.5	0.5	0.5
I) CONTRIBUTO 3% "FONDO PREV. PERSONALE"	0.1	0.1	0.1	0.1
L) COSTO REALE CONCESSIONE PRESTITI AL PERSONALE	0.1	0.1	0.1	0.1
M) QUOTA AMMORTAMENTO MOBILI E MACCHINE	0.1	0.1	0.1	0.1
TOTALE PARTE II	64.5	65.2	55.3	43.0
TOTALE SPESE	187.1	205.7	220.3	223.9
AVANZO ECONOMICO	1.2	4.3	5.2	6.5
TOTALE A PAREGGIO	188.3	210.0	225.5	230.4

(1) I valori riportati a fianco derivano per ciascun anno dalla sommatoria di esigui importi concernenti: variazioni (in aumento e in diminuzione), rispettivamente, attive e passive; il fitto figurativo dei locali adibiti a sede dell'Ente; il contributo del 3% relativo al fondo di previdenza del personale, il costo reale per la concessione di prestiti al personale, la diminuzione del fondo plusvalenze e la differenza passiva della gestione del fondo di previdenza del personale.

8.2. *Entrate contributive.*

8.2.1. Risultati gestionali e cenni sulle varie categorie agricole contributive.

Nell'analisi delle poste più significative dei conti economici si pongono con carattere prioritario quelle concernenti le entrate contributive.

Nella tabella 1 si sono anticipati i dati relativi alle imprese contribuenti delle gestioni ordinarie, il cui numero, risultato nel 1989 pari a 7513, ha manifestato un trend leggermente riduttivo (tranne nel 1991), fino a raggiungere le 7406 unità nel 1993.

Per contro, il numero degli iscritti ha continuato anche nel periodo in esame ad espandersi, sia pure con discontinuità (nel 1991 la punta massima con 33.737 iscritti), passando dalle 32.925 unità del 1989 alle 33.079 del 1993 e ciò in armonia con la tendenza della nostra struttura imprenditoriale agricola ad assumere dimensioni meno esigue nella prospettiva di un collocamento della stessa al di sopra dei margini minimi di sicurezza economica.

Di certo a tale risultato ha concorso anche l'apporto legislativo ricordato nel precedente paragrafo 1.1., volto all'inquadramento nel settore agricolo di comparti produttivi che prima erano risultati d'incerta collocabilità, come quello dell'acquacoltura (legge n. 102 del 1992) e dell'attività cinotecnica (legge n. 349 del 1993), ciò che ha neutralizzato efficacemente gli effetti occupazionali connessi alla perdurante cessazione produttiva di varie imprese.

Nell'unita tabella n. 15 è riprodotta l'elencazione della vasta tipologia delle aziende contribuenti, delle quali quelle dedite alla tradizionale attività agricola (coltivazione della terra, allevamenti e forestazione), sia in forma singola che collettiva, assicurano un'elevata percentuale del gettito contributivo attestatosi su un quinto del totale nel 1993 (20,4 per cento).

Per il resto, il vasto settore della cooperazione agricola, variamente articolata, costituisce la fonte cospicua delle entrate contributive, nonostante la cooperazione sia l'anello più debole dell'apparato produttivo agricolo, come è comprovato dai massicci interventi pubblici statali e regionali a vario titolo indirizzati in favore della cooperazione agricola.

Con riferimento al dato complessivo delle entrate contributive, quale emerge dal conto economico, l'incremento del 18,6 per cento nel periodo 1990-1993 va posto in relazione oltre che alla indicata progressiva espansione delle categorie assistite, anche ad altri due fattori fondamentali.

Il primo concerne l'incremento delle retribuzioni degli impiegati e dirigenti agricoli, connesso alla contrattazione collettiva e il secondo alla variazione della contingenza, ossia alle variazioni semestrali della scala mobile collegata al variare dell'indice del costo della vita.
Siffatta indicizzazione peraltro ha operato solo fino al 1991, dato che l'Accordo sul costo del lavoro del 31 luglio 1992 ha posto fine a tale sistema di adeguamento.

Nel 1991 l'aumento medio delle retribuzioni imponibili per variazioni della scala mobile era stato di lire 509.600 e nell'anno precedente di 416.500.

ENTRATE GENERALI CONTRIBUTIVE

TABELLA N. 15

(in miliardi di lire)

DESCRIZIONE	1990	1991	1992	1993
AZIENDE AGRICOLE	24,4	28,0	29,9	33,2
CONSORZI DI BONIFICA	9,3	10,2	10,7	11,1
ORGANIZZAZIONI DEGLI ALLEVATORI CONS. ENTI ZOOTECNICI	8,9	11,4	11,3	10,3
CANTINE SOCIALI E COOP. VINICOLE	7,8	8,3	8,8	9,6
AZIENDE E COOP. ORTOFRUTTICOLE	5,9	6,9	7,3	7,5
AZIENDE E COOP. FLOROVIVAISTICHE	2,4	2,8	2,8	3,4
ENTI RIFORMA E COOP. ASSEGNATARI	0,1	0,1	0,1	0,1
AZIENDE E COOP. DI PROD. LAV. E TRASF. TABACCHI	1,4	1,6	1,7	1,9
CONSORZI IRRIGUI E MIGLIORAMENTO FONDIARIO - C.A.M.	0,9	0,9	0,8	0,7
AZIENDE AVICOLE E INCUBATOI	1,4	1,3	1,4	1,5
COOP. PROD. TRASF. CONS. COMMERC. TREBBIATORI	19,9	20,5	21,7	21,6
AZIENDE FITOSAN. SELVAGGINA E PISCICOLTURA				
LATTERIE E CASEIFICI SOCIALI	6,1	6,7	7,3	6,6
COOP. AGR. BRACCIANTI PROV. BOLOGNA-RAVENNA-FORLI'	2,9	3,2	3,3	3,0
AZIENDE ALLEVAMENTO BESTIAME	3,8	4,6	4,5	5,5
AZIENDE SPECIALI CONSORZIALI	0,1	0,2	0,3	0,2
CONSORZI POLIZIA RURALE E GUARDIANIA CAMPESTRE	0,1	0,1	0,1	0,2
CONS. MONTA TAURINA E CENTRI FECONDAZIONE ANIMALE	0,2	0,3	0,3	0,1
AZIENDE DI FUNGHICOLTURA	0,5	0,5	0,5	0,5
OLEIFICI SOCIALI	0,8	0,5	0,6	0,6
FEDERAZIONI COLDIRETTI E ASS. SINDACALI	0,1	0,1	0,1	0,1
UNIONI AGRICOLTORI	0,4	0,4	0,4	0,5
ASSOCIAZIONI DI PRODUTTORI	1,4	1,6	1,6	2,2
ENTRATE PER RETROD. ISCRIZIONI AL FONDO	0,1	0,1	-	-
	98,9	110,3	115,5	120,4
ADDIZIONALE	4,0	4,4	4,6	4,8
	102,9	114,7	120,1	125,2
ONERI ACCESSORI	1,7	-	-	-
GESTIONE SPECIALI	32,5	35,0	36,9	37,4
TOTALE	137,1	149,7	157,0	162,6

Quanto ai rinnovi e agli adeguamenti connessi alla contrattazione collettiva posta in essere nel periodo in esame, vanno ricordati i contratti stipulati nel 1992 in talune aree geografiche, ad esempio, aziende agricole dell'Abruzzo, della Calabria o in taluni comparti (quello tabacchicolo), nonché il contratto collettivo dei dipendenti consorziali del 3 agosto 1990 con i miglioramenti retributivi scaglionati nel quadriennio 1990-1993.

8.2.2. Considerazioni sulla riscossione contributiva.

Nella precedente relazione sono stati analizzati il procedimento di riscossione delle entrate contributive da parte dell'ente, nonché le problematiche inerenti al carattere anticipato e annuale di detti contributi, salva la facoltà di rateizzazione accordata dalla legge all'ente e a quanto ivi esposto si fa rinvio.

8.2.2.1. In tema di rateizzazione dei versamenti contributivi è stata ivi ricordata anche la delibera consiliare del 6 luglio 1989 – concernente l'autonoma rilevanza delle singole scadenze rateali dei contributi, diretta ad impedire che l'inadempimento in ordine alla prima rata producesse la decadenza dell'impresa dal beneficio della rateizzazione ed è stato precisato che il Ministero vigilante competente ad approvare detta delibera non aveva reso alcuna pronuncia.

Soltanto in data 16 maggio 1991, e dopo che l'Ente aveva inoltrato sollecito con nota del 14 marzo 1991, il Ministero del lavoro ha comunicato che la delibera stessa non poteva « essere assecondata ».

L'indicato ritardo ministeriale va censurato anche in ragione della estrema importanza assunta dalla indicata delibera consiliare per effetto della quale gli interessi di dilazione sarebbero stati rapportati alla sola rata non versata (e non invece all'intero contributo annuale), come l'ente aveva, indebitamente, autorizzato le imprese a versare, dando perciò anticipata esecuzione alla deliberazione per quasi un anno (ma ripristinando successivamente la vecchia regola e provvedendo ai recuperi).

Quanto poi alla motivazione del diniego (dell'approvazione) il Ministero ha eccepito il carattere sostanziale del deliberato consiliare, mentre la delegificazione consentita (49) riguardava solo aspetti procedurali attinenti all'accertamento, alla riscossione e all'accreditamento dei contributi previdenziali.

Quale che sia l'attendibilità di siffatta motivazione, resta un dato oggettivo che merita di essere sottolineato e cioè il singolare carattere anticipato ed annuale dei contributi che le imprese agricole sono tenuti a versare all'Ente.

Come già ricordato nella precedente relazione, l'obbligo contributivo è posto dalla legge istitutiva a carico delle imprese – anche per la

(49) Cfr. il combinato disposto di cui all'articolo 2, comma 1 e 2 del decreto-legge n. 408 del 1988, convertito nella legge n. 492 del 1988 e all'articolo 10 del decreto-legge n. 536 del 1987, convertito nella legge n. 48 del 1988, per il quale gli enti ex legge n. 70 del 1975 erano abilitati a modificare mediante delibere consiliari assunte a maggioranza assoluta dei componenti in carica le disposizioni di legge e di regolamento che disciplinino l'organizzazione e le procedure relative all'accertamento, la riscossione e l'accreditamento dei contributi.

parte che grava sui dipendenti, all'uopo trattenuta sulla retribuzione ai medesimi corrisposta – e deve essere assolto *anticipatamente* e *per l'intero anno* (entro 20 giorni dalla richiesta fattane dall'ente), sulla base della retribuzione dell'anno precedente versata a ciascun dipendente da ogni impresa agricola, all'uopo comunicata all'Ente.

L'indicato carattere anticipato del versamento contributivo – e per ciò stesso, presunto – non incontra eccezioni, a differenza della regola relativa all'annualità, che, secondo la legge, in via eccezionale il Consiglio di amministrazione può derogare, accordando su motivata richiesta il beneficio del versamento in rate periodiche (ma sempre anticipate, e perciò d'importo presunto).

Siffatta disciplina, che non è rinvenibile in ordine ai versamenti contributivi in favore di altri istituti previdenziali (e in particolare l'INPS), è alla base di aggravi operativi ai danni dell'Ente e anche finanziari ai danni delle imprese.

È da ritenere peraltro che nel quadro della privatizzazione contemplata dal decreto-legislativo n. 509 del 94 gli indicati inconvenienti siano suscettibili di superamento, in forza della autonomia spettante all'Ente ai sensi dell'articolo 2 e della specifica sua competenza circa la materia dei contributi, ed in proposito è da auspicare che il potere di approvazione delle relative delibere, spettante al Ministero del lavoro (articolo 3, comma 2, lettera *b*), non determini la prosecuzione della rilevata anomalia.

8.2.2.2. Si ritiene ora di dover ricordare che sull'ammontare delle somme riscosse ha continuato ad influire anche nel periodo in esame la serie ininterrotta di provvedimenti legislativi inerenti al condono contributivo, nonché alla rateizzazione delle relative somme comprese quelle per interessi di dilazione, e partitamente esaminati nelle relazioni amministrative ai bilanci consuntivi, alle quali si intende rinviare (50).

Da detti documenti emerge la permanenza a fine di ogni esercizio di un consistente ammontare di residui (sulle gestioni ordinarie) afferenti agli anni precedenti, che nel quadriennio in esame risulta costituito, rispettivamente, da miliardi: 10,26 (1990); 10,44 (1991); 16,9 (1992) e 4,9 (1993).

Tale ultimo dato, concernente il 1993, porrebbe in risalto un positivo esito in ordine alla riscossione dei residui che è risultata di oltre 29 miliardi in tale anno, ma sul punto saranno forniti più avanti le necessarie puntualizzazioni.

Ove si prescinda da detto esercizio, il dato per ciascun anno, innanzi indicato, va scomposto, ai fini della individuazione della parte di esso interessata al recupero per via giudiziaria (e cioè alla vera e propria « patologia »), che risulta, rispettivamente, di 6,12 miliardi (1990), 4,86 miliardi (1991) e di 6,39 miliardi (1992).

(50) Tre risultano i gruppi di provvedimenti rilevanti: 1) il decreto-legge n. 259 del 1990 reiterato con i DD.LL. nn. 338 del 1990 e 28 del 1991, convertito nella legge n. 166 del 1991; 2) il decreto-legge n. 373 del 1992, reiterato con i disegni di legge nn. 435 del 1992 e 6 del 1993, convertito con legge n. 63 del 1993; 3) il decreto-legge n. 257 del 1994 (articolo 76), reiterato con i disegni di legge n. 414 del 94 (articolo 21), 514 del 94 (articolo 21) e 601 del 94 (articolo 21).

In ciascun anno nella prospettiva della riduzione dell'indicato « zoccolo duro » sono state esperite varie azioni legali, diverse delle quali sono risultate definite positivamente per l'ente in ragione di milioni: 986 (1990); 1.981 (1991); 587 (1992) e 1.134 (1993) (51) e quindi per un importo complessivo di 4,7 miliardi circa.

Alla formazione della indicata patologia hanno concorso in misura rilevante sia l'obiettivo stato di dissesto nel quale vengono a trovarsi varie imprese agricole nel quadro generale della crisi dell'intero settore, sia secondo l'Ente, il ridimensionamento di sostegni e sovvenzioni pubbliche connesso alle manovre economiche relative agli ultimi due anni.

Quanto invece al complessivo fenomeno dei residui attivi sui contributi (52) ha influito sia il sistematico ricorso a richieste di rateizzazioni di differimento dei pagamenti, sia l'impiego massiccio e spesso strumentale dell'opposizione ai decreti ingiuntivi, sia infine la messa in atto di tattiche dilatorie e di motivazioni pretestuose da parte delle ditte inadempienti.

Nel campo della lotta all'evasione contributiva l'Ente nel 1992 ha stipulato, ai sensi dell'articolo 3, comma 12 del decreto-legge n. 103 del 1991 (legge n. 166 del 1991) apposita convenzione con l'INPS per lo scambio con sistemi automatizzati dei dati occorrenti ai fini degli adempimenti previdenziali e fiscali ed in tale contesto reciprocamente collaborativo l'Ente ha potuto appurare infatti una differenza in meno dei propri assicurati rispetto al numero degli impiegati agricoli iscritti all'INPS, provvedendo quindi alle successive verifiche ed azioni acquisitive delle somme contributive.

Un aiuto rilevante sul versante del miglioramento del gettito contributivo è venuto anche dalla revisione del sistema informativo, del quale si è in precedenza accennato, e cioè dalla riconduzione all'interno dell'Ente della gestione dei processi di automazione.

In particolare il dato ampiamente positivo – innanzi indicato – relativo ai residui degli anni precedenti rimasti da riscuotere alla fine del 1993 (4,9 miliardi a fronte dei 16,9 miliardi dell'anno precedente) trova spiegazione in gran parte proprio nell'innovazione derivante dalla revisione del sistema informativo, per la quale la procedura della imputazione delle riscossioni è avvenuta automaticamente ed in relazione alle singole ditte debitrici, con priorità per quelle con più prolungata morosità.

Nella valutazione del quadro complessivo delle riscossioni contributive, ad ogni modo, non paiono riscontrabili miglioramenti, nonostante

---

(51) Il numero delle azioni legali conclusosi positivamente è stato di: 48 (1990), 74 (1991), 18 (1992) e 39 (1993); il mumero di quelle invece definite con esito negativo è stato, rispettivamente, di: 11, 18, 4 e 6 riferentesi ad un importo complessivo di quasi 500 milioni).

(52) Gli importi relativi ai residui diversi da quelli della competenza e cioè ai residui dei precedenti esercizi si articolano in quattro parti, la prima delle quali attiene al già descritto fenomeno della « patologia », resa ostensiva dell'azione giudiziaria per il recupero, la seconda attiene alla parte dei residui derivanti da autorizzazioni a versamenti rateali o differiti, la terza concerne la sospensione contributiva derivante da calamità naturali e la quarta riguarda i contributi oggetto di diffida extragiudiziaria che in genere a breve termine determina risultati favorevoli per l'Ente.

La ripartizione percentuale dei residui di precedenti esercizi fra le varie indicate quattro categorie è risultata per ciascun anno la seguente: 60; 20; 4; 16; (1990); 47; 17; 9; 27 (1991); 38; 3; 5; 54 (1992); 65; 3; 8; 26; (1993).

la indicata revisione del sistema informativo, verosimilmente non ancora entrata a pieno regime.

Dall'unita tabella n. 16 emerge, infatti, una realizzazione della massa riscuotibile attestatasi tra il 76 (1993) e poco più dell'81 per cento (1992), e perciò la Corte sollecita l'Ente alla ulteriore semplificazione delle operazioni di riscossione, al potenziamento della lotta all'evasione contributiva e all'adeguamento delle strutture umane preposte al servizio della riscossione.

Siffatto adeguamento del resto è reso necessario dal costante ricorso legislativo al condono previdenziale, che se si traduce in un beneficio per le imprese agricole costituisce al contempo un aggravio delle normali procedure di contabilizzazione e di controllo delle operazioni di riscossione demandate all'Ente.

8.3. *Altre poste.*

Le prestazioni istituzionali – che costituiscono la spesa più rilevante dell'Ente – hanno registrato una lievitazione nel periodo in esame di oltre il 71 per cento e la loro articolata disamina sarà oggetto della successiva Parte III, cui si fa rinvio.

Quanto alle poste extrafinanziarie, già nel paragrafo 8.1. sono stati sottolineati taluni accantonamenti annuali a riserve tecniche dei diversi fondi, volti all'alimentazione degli stessi, mentre la loro consistenza complessiva alla fine di ciascun esercizio risulta dalle corrispondenti poste dei conti patrimoniali.

Ciascuna posta incrementativa delle riserve tecniche è costituita dalla differenza tra entrate contributive e spese istituzionali di ciascun fondo, nonché dal reddito dei capitali afferenti a ciascun fondo medesimo, e anche di ciò nella successiva Parte III sarà contenuta specifica disamina.

Oltre alle cennate riserve, nella Parte II dei conti economici risultano allocate poste che figurano nelle entrate e nelle spese per lo stesso importo e che in particolare attengono al fitto figurativo dei locali adibiti a sede dell'Ente, al contributo del 3 per cento al fondo di previdenza del personale e al costo reale per la concessione di prestiti al personale.

RISCOSSIONI CONTRIBUTIVE GESTIONI ORDINARIE

TABELLA N. 16

(in miliardi di lire)

	1990	1991	1992	1993
1) ACCERTAMENTI (N.B.)	104,64	114,67	120,15	125,16
2) RISCOSSIONI	92,80	100,10	103,09	92,44
3) RESIDUI DI COMPETENZA (1-2)	11,84	14,54	17,05	32,70
4) RESIDUI DI PRECEDENTI ESERCIZI	26,45	20,78	24,99	34,00
4.1 RISCOSSI	10,46	10,19	8,00	29,15
4.2 RIMASTI DA RISCUOTERE	14,89	10,45	16,94	4,90
5) RESIDUI TOTALI A FINE ESERCIZIO (3+4.2)	26,73	24,99	33,99	37,60
6) MASSA RISCUOTIBILE (1+4)	131,09	135,45	145,14	159,16
7) RISCOSSIONI (2+4.1)	103,26	110,33	111,11	121,60
8) TASSO DI RISCOSSIONE (%)	78,77	81,45	76,55	76,40

N.B. I dati della precedente tabella non coincidono con quelli delle entrate indicati nella tabella n. 14, nella quale sono considerate le entrate contributive complessive (e quindi anche quelle del fondo per i dipendenti consorziali) e non solo quelle relative alle gestioni ordinarie.

9. SITUAZIONE AMMINISTRATIVA.

La tabella n. 17 espone per ciascun anno un avanzo di amministrazione, che ha raggiunto elevati livelli nel 1991 e nel 1993 (oltre 45 miliardi).

9.1. Quanto alla gestione di cassa, è risultata in genere, come già per la gestione di competenza, la congruità delle complessive previsioni; tuttavia sono emerse anche nel periodo in esame marginali eccedenze di pagamenti rispetto alle corrispondenti dotazioni relative a taluni capitoli, in corrispondenza del resto agli analoghi fenomeni rilevati quanto alla gestione di competenza (cfr. paragrafo 6.1.1.), ciò che appare singolare, stante la riscontrata esistenza di consistenti residui di cassa (53).

La corte censura pertanto la violazione dell'articolo 20 del regolamento di contabilità, che sarebbe stato del resto possibile evitare mediante accurato ricorso all'assestamento dei bilanci.

Quanto al tasso di realizzazione delle entrate e delle spese, mette conto sottolineare gli accettabili tassi di riscossione e di pagamento emersi in ciascun anno.

Assunti infatti a base il dato relativo alla massa riscuotibile (accertamenti + residui attivi iniziali) e il dato delle complessive riscossioni, il rapporto è risultato attestato su percentuali soddisfacenti (54) e cioè sul 90 per cento e altrettanto è emerso sul versante delle spese, calcolando il rapporto tra massa pagabile (impegni + residui iniziali) e pagamenti complessivi, sebbene con aliquote più oscillanti, ma tutte accettabili (55).

9.2. Circa la gestione dei residui, la tabella n. 17 espone i dati sia per la competenza che per i precedenti esercizi.

Tratto costante sia per le entrate che per le spese è la prevalenza dei primi sui secondi, ma l'esame va condotto distintamente per le entrate e per le spese.

Quanto alle prime, è da sottolineare il costante aumento nel periodo in esame dei residui complessivi, passati da 43,5 a 67 miliardi, e rilevante appare la progressiva incidenza di essi rispetto alla massa riscuotibile, (accertamenti + residui iniziali) dianzi esaminata in ordine al tasso di riscossione, dato il carattere di reciprocità tra il medesimo e il tasso di formazione dei residui (cfr. dati della penultima nota).

In relazione poi alle due categorie di residui, costante è la progressione nel quadriennio in esame dei residui di competenza, a differenza di quelli dei precedenti esercizi per i quali nel 1993 v'è stata riduzione rispetto all'anno precedente; la misura di tale riduzione (63 per cento) e il corrispondente aumento dei residui di competenza sono da rapportare alla revisione del sistema informativo, già indicata (cfr. paragrafo 8.2.2.2.) in ordine all'andamento della riscossione contributiva.

---

(53) Quanto alle entrate: 1993= 17 miliardi; 1992= 46; 1991= 69,8; 1990= 29,9. Per le spese, rispettivamente, miliardi: 58; 50,9; 86,6 e 40,4.

(54) In particolare: 1990 (91,9 per cento), 1991 (90,34 per cento), 1992 (89 per cento), 1993 (90,16 per cento).

(55) In particolare: 1990 (96 per cento), 1991 (88,04 per cento), 1992 (89,6 per cento),1993 (91,48 per cento).

SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

TABELLA N. 17

(in miliardi di lire)

ANNO	CONSISTENZA CASSA INIZIALE	RISCOSSIONI			PAGAMENTI			CONSISTENZA CASSA FINE ESERCIZIO	RESIDUI						AVANZO DISAVANZO
									ATTIVI			PASSIVI			
		C/COMPET.	C/RESIDUI	TOTALE	C/COMPET.	C/RESIDUI	TOTALE		DELL'ESERC.	ES. PREC.	TOTALE	DELL'ESERC.	ES. PREC.	TOTALE	
1990	54,2	276,5	20,7	296,2	266,5	46,7	313,2	37,2	22,9	20,6	43,5	38,5	29,4	67,9	12,8
1991	37,2	238,4	19,9	258,3	228,4	27,6	256,0	37,5	28,7	21,9	48,6	32,8	7,6	40,4	45,7
1992	37,5	265,0	17,9	282,9	267,3	30,0	297,3	23,1	30,9	30,1	61,0	58,9	9,1	68,0	18,1
1993	23,1	295,2	41,4	336,6	308,6	22,7	331,3	28,4	48,0	19,0	67,0	44,4	4,7	49,1	46,3

Del tutto diverso è il trend dei residui passivi, sia di quelli totali sia di quelli delle due distinte categorie (residui di competenza e residui di precedenti esercizi), a motivo prevalentemente della rilevante incidenza svolta dagli interventi (in conto capitale) nel settore immobiliare, ciascuno dei quali di norma non si esaurisce in un solo esercizio ed alle considerazioni svolte precedentemente al riguardo si fa rinvio: costante tuttavia è risultata la spiccata prevalenza dei residui di competenza sugli altri, a comprova della accettabile operatività delle strutture dell'Ente.

Quest'ultima si è manifestata in particolare sul versante degli interventi istituzionali dell'Ente nei confronti degli assicurati, essendo risultati per un verso in ciascun anno elevato il tasso di smaltimento dei residui dei precedenti esercizi (56) e per altro verso del tutto esigua alla fine di ogni anno l'aliquota complessiva della massa pagabile passata a residui (57).

(56) Le percentuali sono state: 95,52 (1990); 95 (1991); 97,6 (1992) e 100 (1993).
(57) Le percentuali sono state: 5,09 (1990); 5,6 (1991); 4,83 (1992) e 3,41 (1990).

PARTE III

ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

10. CONSIDERAZIONI GENERALI.

L'ENPAIA si colloca tra gli enti previdenziali speciali, perché le prestazioni cui è tenuto non sono sostitutive di quelle rientranti nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria.

Gli impiegati e i dirigenti agricoli, infatti, in quanto beneficiari del regime di base, rispettivamente, INPS o INPDAI, risultano iscritti nei medesimi per il trattamento pensionistico e le varie assicurazioni sociali.

L'ENPAIA, per parte sua effettua il pagamento del trattamento di fine rapporto agli impiegati e dipendenti agricoli, e perciò si sostituisce alle imprese le quali versano all'uopo all'Ente quanto mensilmente dovrebbero accantonare per l'indicato fine.

Inoltre l'Ente gestisce un apposito fondo di previdenza che ha carattere integrativo e un fondo di assicurazione contro gli infortuni professionali ed extraprofessionali degli indicati dipendenti agricoli e a tal riguardo preleva contributi appositi per siffatte apposite prestazioni aggiuntive.

Sotto un profilo generale può porsi in evidenza che nel periodo in esame per l'insieme delle indicate finalità – ciascuna delle quali sarà nei prossimi paragrafi oggetto di specifica disamina – l'Ente ha movimentato una massa spendibile che dai 99,45 miliardi del 1990 è progressivamente passata ad oltre 145 miliardi nel 1993 (58), effettuando pagamenti che da 91 miliardi sono diventati oltre 134 miliardi e quindi con un tasso senz'altro accettabile (dal 91,6 per cento al 92,46 per cento) di realizzazione della spesa.

(58) Tali importi sono superiori a quelli esposti nella colonna A della tabella n. 10, che ha riguardo alle sole gestioni ordinarie.

11. FONDO PER IL TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO DEGLI IMPIEGATI AGRICOLI.

11.1. *Disciplina normativa.*

Le origini storiche di siffatto fondo obbligatorio sono da rinvenire nella non infrequente insolvenza delle imprese agricole e nell'obbligo imposto alle medesime della stipulazione di un contratto di assicurazione in alternativa all'accantonamento dell'indennità di anzianità in un apposito fondo del bilancio di ciascuna impresa.

Subentrato poi, per effetto della legge n. 1655 del 1962, istitutiva dell'ENPAIA, detto Ente alle varie compagnie di assicurazione, è da sottolineare – con riferimento esclusivo al settore privato – che quella in esame costituisce l'unica eccezione alla regola per la quale gli accantonamenti obbligatori per la corresponsione dell'indennità di anzianità ai propri dipendenti sono detenute dalle rispettive imprese private, con tutti i rischi in caso di insolvenza delle medesime.

È noto, d'altra parte, che, con riferimento a tale negativa evenienza sul piano generale, in sede di riforma della disciplina civilistica sulla indennità di anzianità, operata con la legge n. 297 del 1982, si è provveduto a istituire (articolo 2) un apposito fondo di garanzia presso l'INPS, quale possibile attenuazione – non certo quale rimedio assoluto – del danno derivante ai dipendenti privati dalla insolvenza dei propri datori di lavoro.

Quanto, per contro, agli impiegati e dirigenti agricoli, risulta prevenuta siffatta dannosa eventualità, perché le imprese annualmente, ed anzi anticipatamente, sono tenute a versare all'ENPAIA (59) gli accantonamenti ai sensi di legge – e cioè ai sensi della citata legge n. 297 del 1982 che l'Ente corrisponde poi puntualmente, previa rivalutazione, agli interessati all'atto della cessazione del rapporto, ovvero anche prima, a titolo di anticipazione, ai sensi dell'attuale articolo 2120 del codice civile.

A tale ultimo riguardo è da ricordare che il regolamento relativo al fondo per il trattamento di fine servizio, a suo tempo adeguato alla sopravvenuta legge n. 297 del 1982, nel corso del periodo in esame è stato ritoccato con due deliberazioni consiliari proprio in tema di anticipazioni sul termine fine rapporto.

Con la prima, del 30 maggio 1991 si è consentita l'anticipazione anche per l'acquisto in itinere della casa di abitazione (60) (e cioè in favore di chi abbia stipulato solo il preliminare di compravendita, mentre

(59) Il contributo (a carico esclusivo del lavoratore) è fissato nel 6 per cento della retribuzione.

(60) Come è noto, tratto caratteristico della disciplina ex legge n. 297 del 1982 (articolo 2120 del codice civile) è la sussistenza di una necessità quale fondamento della concedibilità dell'anticipazione sul termine di fine rapporto. Tale necessità è ricondotta oltre che alle spese straordinarie per terapie straordinarie anche all'acquisto della prima casa di abitazione per se e per i figli, documentato con atto notarile.

Gli altri tratti di detta disciplina riguardano la misuralimite dell'anticipazione (70 per cento del trattamento maturato all'atto della domanda) e i requisiti (anzianità minima di servizio almeno di 8 anni), nonché la procedura di erogazione (che annualmente non può essere accordata a più del 10 per cento degli aventi titolo – in quanto da almeno 8 anni in servizio – e a più del 40 per cento del totale dei dipendenti, nonché a coloro che l'hanno già ottenuta in precedenza.

prima, in base alla interpretazione restrittiva della novellato articolo 2120 del codice civile, l'acquisto doveva essere già definito e documentato con atto notarile) e perciò anche mediante l'adesione a cooperative edilizie, nonché per la costruzione sul suolo proprio (61). Con la seconda deliberazione consiliare, del 19 giugno 1992 è stato consentito il beneficio in esame anche alle imprese di più modeste dimensioni, sempre nel quadro dei limiti minimi fissati dalla legge n. 297, non superabili con artificiosi meccanismi (62).

In particolare nei casi in cui alle dipendenze dell'impresa agricola non vi siano almeno 10 dipendenti aventi titolo (e cioè con almeno 8 anni di anzianità) e complessivamente 25 dipendenti è stato previsto che le frazioni di unità risultanti anno per anno sono utilizzabili e perciò cumulabili fino al raggiungimento della prescritta unità.

È stata inoltre soppressa la norma che vieta il cumulo tra anticipazione e prestito concesso dall'Ente, in considerazione della diversa natura e finalità dei due benefici.

11.2. *Operatività del fondo.*

Nel prospetto che segue sono indicati gli elementi fondamentali dell'operatività del fondo in termini di importi e di numero degli assistiti.

Liquidazioni sui rapporti	1990		1991		1992		1993	
	Numero	Importi *in mld*	Numero	Importi *in mld*	Numero	Importi *in mld*	Numero	Importi *in mld*
a tempo indeterminato	4.294	33,65	3.970	40,98	3.667	46,16	3.911	53,83
a tempo determinato	1.134	0,53	1.110	0,61	1.599	0,96	1.654	1,02
anticipazioni	54	0,84	88	1,81	108	2,05	111	2,22
Totali . . .	5.482	35,02	5.168	43,40	5.374	49,17	4.676	57,07

L'ammontare degli importi liquidati si è incrementato nel periodo in esame del 63 per cento a fronte di una riduzione del 15 per cento circa del numero complessivo delle liquidazioni.

Quanto alle anticipazioni, l'aumento sia delle operazioni che dell'importo complessivo è da rapportare anche ai miglioramenti apportati alla disciplina regolamentare dianzi indicati; il valore dimensionale medio è inoltre passato dai 15 milioni e mezzo del 1990 ai 20 milioni degli anni successivi.

Nell'unita tabella n. 18 sono riportati i dati finanziari di ciascun anno relativi alla gestione del fondo.

(61) Alla base di siffatte modifiche regolamentari è da assumere la sentenza della Corte costituzionale n. 142 del 1991, che ha favorito la utilizzazione dell'anticipazione sul termine di fine rapporto anche per le indicate finalità.

(62) Cass. n. 2749 del 6 marzo 1992.

RENDICONTO DELLA GESTIONE "FONDO PER IL TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO DEGLI IMPIEGATI AGRICOLI" TABELLA N. 18

(in miliardi di lire)

DESCRIZIONE	1990	1991	1992	1993
ENTRATE				
CONTRIBUTI	50,66	56,04	58,91	61,60
REDDITO DEI CAPITALI	12,23	15,26	14,72	12,64
POSTE CORRETTIVE	0,07	0,66	0,81	0,43
TOTALE ENTRATE	62,96	71,96	74,44	74,67
SPESE				
PRESTAZIONI	35,47	43,69	49,64	57,49
SPESE GENERALI	3,61	3,69	4,97	3,89
ONERI VARI	0,18	0,20	0,17	0,14
TOTALE SPESE	39,26	47,58	54,78	61,52
INCREMENTO DELLA RISERVA TECNICA	23,70	24,38	19,66	13,15
TOTALE A PAREGGIO	62,96	71,96	74,44	74,67

Il rapporto tra il totale delle entrate – in gran parte contributive – e quello delle spese evidenzia la sicura adeguatezza della gestione, data la superiorità delle prime sulle altre in ragione del 37,6 per cento (1990), 34 per cento circa (1991), 24,5 per cento (1992) e 17,6 per cento (1993).

La aliquota contributiva di equilibrio è stata perciò confermata nel 6 per cento in sede di bilancio tecnico, redatto il 10 marzo 1993, ma con riferimento al 31 dicembre 1991 e proiezione sui 40 anni successivi (63).

Il giudizio positivo sulla gestione del fondo in esame è del resto confermato dal costante incremento della riserva tecnica (in ragione delle annue percentuali innanzi indicate circa l'eccedenza delle entrate sulle spese), come d'altra parte è evidenziato nei singoli annuali conti economici (cfr. tabella n. 14) e della conseguente espansione dell'ammontare complessivo del fondo, passato dai 204,7 miliardi del 1989 ai 288 miliardi del 1993, come risulta dalla specifica posta dei conti patrimoniali (cfr. tabella n. 13).

12. FONDO DI PREVIDENZA DEGLI IMPIEGATI AGRICOLI.

Tale fondo consente all'Ente di effettuare prestazioni speciali in favore degli impiegati e dirigenti agricoli, e cioè una forma di previdenza complementare, aggiuntiva perciò rispetto a quella del normale regime a.g.o., a fronte ovviamente di una aggiuntiva contribuzione.

Il beneficio previdenziale consiste in due forme di prestazioni, una certa e cioè la liquidazione di un conto individuale a risparmio (erogazione di un certo capitale) al raggiungimento del 65 anno di età o alla definitiva cessazione del rapporto di impiego, ed una prestazione eventuale, collegata ad evenienze incerte, come la morte o l'invalidità permanente totale, che non sia conseguenza diretta ed esclusiva di infortunio.

Per far fronte agli indicati impegni l'Ente riscuote dalle imprese un contributo, commisurato al 4 per cento della retribuzione, ripartito tra impresa (2,50 per cento) e dipendente (1,50 per cento) e destinato in ragione del 3 per cento ad alimentare il conto individuale e in ragione dell'1 per cento alla indicata prestazione eventuale.

Nel periodo in esame non risultano apportate variazioni all'apposito regolamento a suo tempo deliberato dal Consiglio di amministrazione il 27 febbraio 1978.

12.1. *Operatività del fondo.*

Dai dati contenuti nella relazione amministrativa ai vari consuntivi è desumibile il grado di operatività del fondo in esame nel periodo 1990-1993, quale risulta dal prospetto che segue, articolato in importi (espressi in mld) e in numero di interventi.

(63) L'articolo 9 del regolamento impone la compilazione del bilancio tecnico del fondo in esame ogni tre anni e il precedente documento era stato elaborato nel 1987, venendosi perciò a determinare un ritardo che la Corte censura.

	1990		1991		1992		1993	
	Numero	Importi	Numero	Importi	Numero	Importi	Numero	Importi
Quota capitale	3.747	19,1	3.815	22,42	4.088	29,19	4.904	32,97
Assic. morte-invalidità	41	2,76	43	3,75	38	3,33	34	3,52
Totali . . .	3.788	21,86	3.858	26,17	4.126	32,52	4.938	36,49

L'espansione della gestione è confermata dall'incremento di oltre il 35 per cento degli assistiti e dal volume delle prestazioni accresciutosi di quasi il 67 per cento.

L'incidenza delle prestazioni eventuali (morte – invalidità) sull'importo totale annuo degli interventi del fondo è stata massima nel 1991 (17 per cento) e minima nel 1993 (10 per cento) – nel 1990 è stata del 14 per cento e nel 1992 del 12 per cento – ed il valore medio degli assegni di morte è progressivamente aumentato dai 67,3 milioni del 1990 ai 103,2 milioni del 1993.

Nell'unita tabella n. 19 sono riportati i dati della movimentazione finanziaria delle entrate e delle spese.

Quanto alle prime, dal 1990 al 1993 è emerso un incremento del 17 per cento circa a fronte d'un incremento del 59 per cento delle spese, quest'ultimo da rapportare prevalentemente al progressivo aumento della risoluzione del rapporto per raggiunti limiti di età.

La percentuale delle spese sulle entrate è risultata in aumento (dal 44,3 per cento del 1990 al 60,3 per cento del 1993) e ad ogni modo la differenza delle seconde sulle prime è stata destinata ogni anno all'incremento della riserva tecnica (cfr. anche tabella n. 14 dei conti economci), di guisa che la consistenza patrimoniale del fondo è giunta alla fine del 1993 a 364,2 miliardi (cfr. tabella n. 13).

RENDICONTO DELLA GESTIONE "FONDO DI PREVIDENZA DEGLI IMPIEGATI AGRICOLI" TABELLA N. 19

(in miliardi di lire)

DESCRIZIONE	1990	1991	1992	1993
ENTRATE				
CONTRIBUTI	41,48	45,80	47,95	49,92
REDDITO DEI CAPITALI	14,76	18,66	18,26	15,55
POSTE CORRETTIVE	0,06	0,53	0,64	0,34
TOTALE ENTRATE	56,30	65,07	66,85	65,81
SPESE				
PRESTAZIONI	21,76	26,16	32,50	36,49
SPESE GENERALI	3,03	3,02	4,05	3,09
ONERI VARI	0,15	0,17	0,13	0,11
TOTALE SPESE	24,94	29,35	36,68	39,69
INCREMENTO DELLA RISERVA TECNICA	31,36	35,72	30,17	26,12
TOTALE A PAREGGIO	56,30	65,07	66,85	65,81

12.2. Singolarità degli interventi del fondo.

Che siffatte cospicue risorse costituiscano indice di eccessiva patrimonializzazione alla corte non è dato poter sostenere, in carenza anche d'un bilancio tecnico, la cui compilazione l'Ente continua a omettere, sebbene l'articolo 7 comma 2 del regolamento del fondo in esame ne faccia obbligo di compilazione triennale.

Mentre la Corte censura siffatta inadempienza non può non sottolineare, ad ogni modo, come appaia singolare che in siffatto testo normativo – a differenza del già ricordato regolamento sul fondo relativo al termine di fine rapporto – sia stabilito, accanto all'obbligo della ricordata compilazione del bilancio tecnico, il vincolo di inalterabilità « dell'aliquota contributiva vigente », benché l'Ente, sulla base di detto documento sia facultato ad adottare i provvedimenti necessari a mantenere inalterato l'equilibrio finanziario del fondo.

Siffatto vincolo di inalterabilità, ad ogni modo, appare superato dall'articolo 4 comma 6 della legge n. 638 del 1983, secondo il quale le misure dei contributi dovuti dall'Ente – e quindi anche quello del 4 per cento (della contribuzione) diretto ad alimentare il fondo in esame – sono aggiornate con decreto del Ministro del lavoro di concerto con quello del tesoro, in relazione al fabbisogno e alle risultanze delle singole gestioni.

Nel concetto di aggiornamento infatti appaiono impliciti sia un aumento sia una diminuzione della cosiddetta aliquota di equilibrio, che però in base a nessun bilancio tecnico può sostenersi che continua a coincidere con il ricordato 4 per cento stabilito nel 1962 con l'articolo 2 della legge istitutiva.

I problemi connessi a tale fondo d'altra parte si ricollegano, oltre che alla probabile eccessiva patrimonializzazione, allo stesso suo fondamento, atteso che gli interventi azionabili con le sue risorse rendono gli impiegati e i dirigenti agricoli obiettivamente una minoritaria categoria inspiegabilmente superprotetta, a fronte di un onere, pari al ricordato 2,5 per cento della retribuzione, posto legislativamente a carico delle imprese agricole.

Al riguardo è però da sottolineare che il settore primario non pare certo identificarsi con un'area finanziariamente autosufficiente ed in grado quindi di fronteggiare senza problemi gli indicati costi aggiuntivi, configurandosi anzi, secondo una terminologia corrente, quale la « cenerentola » del sistema produttivo nazionale, come del resto è comprovato dal carattere endemicamente « assistito » (dalle pubbliche risorse) proprio della sua attività.

Siffatta situazione consente perciò di non escludere che l'indicato trattamento previdenziale di favore – del quale non è agevole rinvenire le essenziali ragioni giustificative – sia prevalentemente, sebbene indirettamente, assicurato da risorse pubbliche, statali e regionali, ciò che, del resto, costituisce una peculiarità preferenziale rispetto alla generalità, atteso che la previdenza integrativa ai sensi del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 costituisce solo un traguardo rimesso dalla legge alla libera valutazione delle parti private – e non imposto legislativamente – ed inoltre è conseguibile senza alcun onere pubblico, fatta eccezione dell'incentivazione costituita dalla deducibilità dal reddito complessivo ai fini IRPEF di tre milioni annui (articolo 17 decreto legislativo n. 124).

13. GESTIONE « ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI ».

L'assicurazione contro gli infortuni si concreta in una indennità in caso di morte dell'assicurato per infortunio a differenza di quella considerata nel precedente paragrafo — o in caso di invalidità permanente (assoluta o parziale) sempre connessa ad infortuni e in una indennità giornaliera, se l'invalidità è temporanea (ma assoluta).

Trattasi di una forma di assicurazione avente carattere esclusivo e perciò alternativo agli analoghi interventi INAIL, come definitivamente stabilito con l'articolo 6, comma 25 del decreto-legge n. 536 del 1987 (legge n. 48 del 1988).

Per far fronte a tali interventi l'Ente riscuote dalle imprese un contributo pari al 2 per cento delle retribuzioni, posto per metà a carico delle stesse e per metà a carico dei dipendenti.

Per effetto delle integrazioni apportate al regolamento nel 1984 rientrano nella copertura assicurativa praticamente tutte le malattie professionali agricole del settore (n. 43); l'indennità giornaliera è corrisposta per l'invalidità temporanea assoluta protrattasi oltre tre giorni ed è fissata all'80 per cento della retribuzione giornaliera tra il 4 e il 180 giorno, l'indennità in caso di morte è pari alla retribuzione di dieci annualità.

Dalla relazione amministrativa allegata ai vari consuntivi è emerso che la spesa prevalente è da rapportare alle indennità giornaliere ed ai ricoveri (64), a differenza delle indennità di morte il cui numero del resto è esiguo (65). Notevole è risultata anche la spesa per le indennità permanenti (66).

Nell'unita tabella n. 20 sono sintetizzati i dati essenziali sotto il profilo finanziario che consentono di evidenziare l'aumento nel periodo in esame di quasi il 20 per cento delle entrate, mentre oscillante è risultato il trend delle spese (nel 1992 la punta massima, con 12,9 miliardi), ma sempre al di sotto delle entrate (anche nel 1990, sia pure con una differenziale del solo 2,7 per cento).

Come già in passato, non tutta l'entrata residuata alle spese è stata destinata ad incremento del fondo di garanzia ma in buona parte ha confluito nell'attivo patrimoniale, che, come risulta dalla tabella n. 13, si è attestato su 14,3 miliardi.

14. FONDO DI ACCANTONAMENTO DEL TRATTAMENTO DI QUIESCENZA DEI DIPENDENTI CONSORZIALI.

Il fondo in esame si inquadra nella previsione statutaria di cui all'articolo 2 comma 3, secondo la quale l'Ente provvede all'attuazione oltre che delle gestioni previdenziali innanzi esaminate e previste dalla legge anche di altre promosse dal consiglio di amministrazione, che ne determina gli statuti.

---

(64) 937 (1990), 1.001 (1991), 1.127 (1992) e 1.499 (1993).
(65) 14 (1990), 4 (1991), 7 (1992) e 3 (1993).
(66) Il numero è stato di 143 (1990), 190 (1991), 205 (1992) e 197 (1993).

RENDICONTO DELLA GESTIONE "ASSICURAZIONE CONTRO GLI INFORTUNI IN FAVORE DEGLI IMPIEGATI AGRICOLI"

TABELLA N. 20

(in miliardi di lire)

DESCRIZIONE	1990	1991	1992	1993
ENTRATE				
CONTRIBUTI	11,40	12,61	13,26	13,71
REDDITO DEI CAPITALI	1,97	2,43	2,32	2,01
POSTE CORRETTIVE	0,08	0,23	0,66	0,39
TOTALE ENTRATE	13,45	15,27	16,24	16,11
SPESE				
PRESTAZIONI	11,12	9,18	11,19	9,38
SPESE GENERALI	0,84	0,85	1,14	0,87
ONERI VARI	0,04	0,04	0,04	0,03
TOTALE	12,0	10,07	12,37	10,28
INCREMENTO DEL FONDO DI GARANZIA PER LA RISERVA DI GESTIONE	1,09	1,32	0,53	0,42
TOTALE SPESE	13,09	11,39	12,90	10,70
DIFFERENZA ATTIVA	0,36	3,88	3,34	5,41
TOTALE A PAREGGIO	13,45	15,27	16,24	16,11

La fonte della gestione in parola è costituita dalla convenzione-regolamento del 9 giugno 1971, stipulata tra l'Ente e l'Associazione dei consorzi di bonifica per la durata di anni 50.

Gli interventi del fondo sono diretti alla liquidazione del trattamento di fine rapporto ai dipendenti consorziali, rispetto alla quale l'articolo 3 comma 1 lettera *d)* della legge istitutiva dell'Ente aveva espressamente escluso l'obbligo per le imprese di avvalersi a tal fine dell'ENPAIA, non escludendo ovviamente la facoltà di avvalersi volontariamente.

Nella convenzione è pure previsto che il fondo è competente in ordine alle spese inerenti al trattamento di pensione consortile acceso, in alternativa al trattamento di fine rapporto, prima dell'entrata in vigore della legge n. 297 del 1982 e soppresso dalla medesima limitatamente ai nuovi assunti.

Il fondo è alimentato da un'aliquota contributiva che originariamente era del 14 per cento della retribuzione ed attualmente del 13,5 per cento per i dipendenti dei consorzi di bonifica e del 13 per cento per quelli dei consorzi di miglioramento fondiario.

Tali aliquote sono rimaste elevate anche sulla base delle risultanze del bilancio tecnico redatto il 18 gennaio 1983 con riferimento al 31 dicembre 1991 (67), essenzialmente in ragione della dinamica degli oneri pensionistici, valutati sia nel loro ammontare sia anche nel numero dei beneficiari, che dopo l'emanazione della legge n. 297/1982 non sono affatto diminuiti, ma sono aumentati (da 573 a 589 sono aumentate le rendite pensionistiche al 31 dicembre 1991 per un complessivo importo di 10,7 miliardi).

L'origine di siffatto fenomeno è da rinvenire nella interpretazione applicativa – consacrata in sede contrattuale dall'Ente e dalle Associazioni consorziali – che pur rispettando il generale divieto del trattamento di fine rapporto in forma di pensione per i nuovi assunti ha tuttavia facilitato per i vecchi assunti l'opzione pensionistica, specialmente in caso di cessazione del rapporto di lavoro per infortunio o malattia, per dispensa nell'interesse del servizio ecc. (nel solo presupposto di una anzianità lavorativa presso il consorzio di almeno venti anni).

Nel prospetto di cui alla tabella n. 21 sono contenuti i dati essenziali che riguardano l'attività del Fondo nel periodo 1990-1993 in relazione agli iscritti, che da 6.980 (1990) sono leggermente diminuiti in progressione (6.954 nel 1991 e 6.840 nel 1992) fino a 6.713 (1993).

In ciascun anno la parte differenziale delle entrate non destinata alle spese è stata utilizzata ai fini dell'incremento della riserva tecnica, sicché la consistenza patrimoniale del fondo risulta alla fine del 1993 di 54,5 miliardi, secondo quanto del resto figura nella specifica posta dei conti patrimoniali (cfr. tab. 13).

---

(67) Il precedente bilancio tecnico era stato redatto un decennio prima, risultando perciò violata la disposizione regolamentare ancorata alla cadenza triennale di detto bilancio.

RENDICONTO DELLA GESTIONE "FONDO DI ACCANTONAMENTO DI QUIESCENZA DEI DIPENDENTI CONSORZIALI"

TABELLA N. 21

(in miliardi di lire)

DESCRIZIONE	1990	1991	1992	1993
ENTRATE				
CONTRIBUTI	32,41	34,92	36,79	37,33
REDDITO DEI CAPITALI	2,66	3,28	2,96	2,44
POSTE CORRETTIVE	0,07	0,09	0,42	0,05
TOTALE ENTRATE	35,14	38,29	40,17	39,82
SPESE				
PRESTAZIONI	27,45	35,76	35,08	36,83
SPESE GENERALI	1,30	1,35	1,36	1,37
ONERI VARI	0,93	0,19	0,48	0,11
TOTALE SPESE	29,68	37,30	36,92	38,31
INCREMENTO DELLA RISERVA TECNICA	5,46	0,99	3,25	1,51
TOTALE A PAREGGIO	35,14	38,29	40,27	39,82

15. FONDO DI PREVIDENZA DEL PERSONALE DELL'ENTE.

La finalità del Fondo in esame è quella di assicurare agli impiegati dell'Ente – in aggiunta al normale trattamento pensionistico connesso all'a.g.o. – una pensione pari all'intero stipendio, nel presupposto di un servizio pari a 40 anni.

Il Fondo è alimentato con versamenti contributivi del 3 per cento delle retribuzioni, posti a carico dell'Ente (2 per cento) e degli interessati (1 per cento).

In relazione all'articolo 14 della legge n. 70 del 1975 le risorse accantonate in detto fondo si sono progressivamente ridotte per l'inapplicabilità dei suoi benefici ai nuovi assunti e si sono quindi azzerate.

Come risulta dalla tabella n. 13 e in particolare dalla posta collocata nelle attività, il deficit patrimoniale del Fondo ha superato i 400 milioni, per effetto dello sbilancio annuale tra entrate e spese, che nel periodo in esame ha complessivamente raggiunto 680 milioni (cfr. l'unita tabella 22).

D'altra parte, solo verso la metà dell'ultimo anno del periodo in esame è stata emanata la disposizione (cfr. articolo 18, comma 9 del decreto legislativo n. 124 del 21 aprile 1993) che consente ai dipendenti degli enti di cui alla legge n. 70 del 1975, assunti successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, l'iscrizione al fondo integrativo di previdenza costituito presso l'ente di appartenenza.

RENDICONTO DELLA GESTIONE
« FONDO DI PREVIDENZA DEL PERSONALE »

TABELLA N. 22

Descrizione	1990	1991	1992	1993
ENTRATE				
Contributi	116	100	105	101
Reddito di pensioni		13		
Reddito dei capitali	6	3		
Totale entrate . . .	122	116	105	101
Differenza passiva	118	233	230	99
Totale a pareggio . . .	240	349	335	200
SPESE				
Pensioni integrative	226	333	207	200
Liquidazioni in capitale	14	16	113	
Indennità *una tantum*			15	
Totale spese . . .	240	349	335	200

PARTE IV

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come già nel precedente referto, anche nel presente la Corte evidenzia che l'analisi della gestione finanziaria dell'Ente – effettuata nei paragrafi precedenti – e la rassegna degli interventi posti in essere sul versante delle prestazioni istituzionali inducono a sottolineare la solidità economica dell'Ente, quest'ultima peraltro da verificare in base alle risultanze di aggiornati bilanci tecnici.

Appare essenziale infatti il periodico aggiornamento dei bilanci tecnici, per contro non sempre triennalmente revisionate nel periodo in esame, nonostante specifiche prescrizioni regolamentari.

La Corte ritiene perciò di sottolineare al riguardo come la ottemperanza a siffatte prescrizioni, oltre a costituire adempimento di un preciso obbligo giuridico, assicuri la realizzazione di un processo di adeguamento delle disponibilità finanziarie al volume degli impegni, proiettato in un medio periodo, che a sua volta consente sia l'equilibrio della gestione, sia l'economicità nel raggiungimento del fine istituzionale.

L'Ente poi effettua talune prestazioni che non si sostituiscono a quelle del normale regime di assicurazione generale obbligatoria, ma vi si aggiungono e perciò comportano contribuzioni ulteriori.

Per contro, come già rilevato anche nel precedente referto, le categorie produttive, tenute in modo preminente a siffatto onere contributivo addizionale, appartengono ad un settore endemicamente in crisi di strutture e di mercato, com'è quello agricolo, variamente sostenuto dai pubblici poteri locali, centrali ed altresì comunitari.

In tale situazione ogni accorgimento atto a ridurre il carico contributivo costituisce una misura riduttiva – ma più economica – del sostegno finanziario pubblico in favore delle imprese agricole, del quale nelle pagine che precedono non si è mancato di sottolineare il peso non trascurabile posto a carico della collettività.

D'altra parte, in relazione ai canoni di economicità, si ribadisce la singolarità di una gestione erogatrice di pubblici servizi che, in conseguenza di rilevanti continui accantonamenti alle riserve tecniche – a parte la necessitata esposizione nell'attivo del valore storico dei propri

beni immobili – registri un netto patrimoniale in costante lievitazione, giunto alla fine del 1993 a quasi 66 miliardi.

Sul punto va ricordato il comportamento del Ministero vigilante, cui a termini di statuto spetta una specifica pronuncia approvativa in materia di bilanci tecnici, ed al contempo del Ministero del tesoro, in ragione anche della sua istituzionale competenza sulla spesa pubblica, i quali hanno continuato ad ignorare in sede di valutazione dei consuntivi la problematica inerente all'economicità nel raggiungimento dei fini istituzionali.

Anche nel periodo in esame d'altra parte è emersa la presenza di un consistente « insoluto contributivo », attestatosi nel 1993 su 5 miliardi circa ed oggetto di non sempre agevoli procedure recuperatorie, a conferma delle strutturali difficoltà finanziarie del settore chiamato alla contribuzione.

In tale quadro il meccanismo della stessa contribuzione, quale definito dalla legge istitutiva dell'Ente, appare suscettibile di adeguamenti, specialmente sotto il profilo della eliminazione del carattere anticipato del versamento contributivo posto a carico dell'Ente.

Attesa l'autonomia in materia contributiva accordata dal citato decreto legislativo n. 509 del 1994, appare ora praticabile l'equiparazione dell'Ente agli altri istituti previdenziali in tema di quantificazione a posteriori dell'ammontare della contribuzione e a tal fine l'Ente potrà adottare i conseguenti atti deliberativi.

Richiamate le osservazioni tutte formulate nel corso del presente referto sull'operato dell'Ente e sulle carenze in tema di vigilanza, la Corte non può non ricordare i censurati ritardi nei quali è incorso il Ministero del lavoro circa la rinnovazione degli organi dell'Ente e in particolare, verso la fine del 1994, con riferimento al presidente, nomina questa non ancora pervenuta a conclusione, dopo il ricorso ad una nomina commissariale sostitutiva del presidente e connotata da un contenuto assolutamente atipico.

Del resto le carenze in tema di vigilanza non sono state poche, sebbene non tutte della stessa gravità, ma tutte comunque censurabili.

Vanno ricordate in questa sede in particolare il silenzio del Ministero sulla proposta di modifiche statutarie deliberata dall'Ente in data 24 maggio 1994, il ritardo di quasi due anni con il quale è stata data comunicazione della denegata approvazione della delibera consiliare adottata dall'Ente in tema di autonoma rilevanza delle singole scadenze rateali contributive, nonchè l'autorizzazione ad iscrivere come residui di stanziamento dell'esercizio 1992 i fondi destinati nei piani d'impiego agli investimenti immobiliari.

Vanno in questa sede segnalate e censurate pure talune devianze emerse durante il periodo in esame in ordine alla condotta gestoria dell'Ente, tra le quali assumono preminenza:

il non corretto ricorso alla trattativa privata in ordine alla ristrutturazione del sistema informatico e la anomala imputazione dell'intero onere sullo stanziamento di parte corrente, anzichè, in parte, anche su quello per investimenti, con le connesse ripercussioni sulla correttezza del conto economico e del conto patrimoniale;

le singolari disposizioni consiliari in tema di quorum funzionale relativo alle pronunce della commissione per il parere di congruità di cui all'articolo 61 del regolamento di contabilità;

i ritardi riscontrati in ordine alle deliberazioni concernenti i bilanci consuntivi;

le eccedenze di impegni e di pagamenti;

talune erronee imputazioni di spese, sebbene derivanti talora da errata intitolazione del capitolo di bilancio (come ad esempio quello per le spese ordinarie e straordinarie inerenti al patrimonio edilizio);

la inesistenza di un fondo ammortamento immobili nel conto del patrimonio;

la omessa articolazione, nella situazione dei residui attivi e passivi, della distribuzione dei residui stessi fra i vari esercizi di provenienza;

l'entità meramente simbolica del fondo svalutazione crediti, ciò che appare singolare in presenza specialmente del già ricordato credito contributivo, dimensionato come innanzi indicato, e cioè in misura di gran lunga superiore alla quantificazione del cennato fondo svalutazione crediti.

Da ultimo si ricorda che le prescrizioni contenute nella modulistica di cui agli allegati al decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1979 non sono state osservate integralmente dall'Ente nella redazione dei propri documenti di bilancio, nei quali specialmente il netto patrimoniale non è stato evidenziato ed articolato puntualmente nelle sue componenti e, con riferimento al 1990, non risulta concordanza tra la posta economica e quella patrimoniale relativamente al fondo del termine fine rapporto e a quello di previdenza.

Al riguardo si richiama l'attenzione dell'Ente sul rispetto del vincolo espresso nell'articolo 2423 del codice civile – cui rinvia la disciplina statutaria – relativo alla « chiarezza e precisione » del bilancio, canoni questi, che, se pienamente osservati, consentono non solo l'agevole riscontro dei dati, ma altresì la stessa immediata interpretabilità del bilancio.