

88/1989 - si è proceduto per ciascuna unità immobiliare, sia di natura residenziale sia di natura commerciale, alla definizione delle superfici commerciali vendibili;

- 2) per il patrimonio acquistato dopo il 1990 dette superfici sono state poste pari a quelle indicate nelle perizie estimative di acquisto.

I valori base, così ricostruiti, per le singole destinazioni, sono stati ricavati per comparazione con i valori unitari a nuovo desunti da:

- listino Borsa Immobiliare di Roma, al 5.10.1994;
- listini pubblicati dalla stampa di informazione;
- osservatorio sul mercato immobiliare - NOMISMA - luglio 1994;
- listini Borse Immobiliari regionali e provinciali.

Per quanto riguarda le unità immobiliari residenziali i valori base sono stati ridotti del 25 % per lo stato di "occupato".

Tale essendo lo stato degli atti, si espone quanto segue:

E' da premettere che, per quanto concerne la disciplina civilistica, lo scopo che il legislatore assegna al bilancio d'esercizio è duplice: a) accertare, con criteri prudenziali, il risultato economico conseguito nell'esercizio considerato, soprattutto al fine della successiva distribuzione di una parte di esso ai soci ed agli altri aventi diritto; b) esporre la situazione del patrimonio della società alla fine dell'esercizio.

Orbene, per quanto attiene al bilancio d'esercizio vengono emanate periodicamente delle disposizioni legislative che permettono di adeguare i valori dei beni ammortizzabili iscritti nei bilanci aziendali per effetto della svalutazione della lira causata dall'inflazione.

Infatti nei bilanci delle aziende si trovano iscritte delle voci relative a cespiti patrimoniali (immobili, impianti, macchinari, ecc.) per un valore che non rispecchia più la realtà attuale in quanto vi sono rimasti iscritti per il loro costo iniziale che non è più adeguato al valore in termini monetari attuali.

Quanto sopra si riflette poi nei conti economici delle imprese per effetto del calcolo degli ammortamenti i quali sono commisurati non ai valori reali dei beni soggetti ad ammortamento, bensì ai prezzi di costo o d'acquisto dei beni stessi che saranno tanto minori quanto più remota sarà la data del loro acquisto e ciò a causa della svalutazione monetaria.

Da ciò discende che le quote di ammortamento detratte non saranno adeguate a reintegrare i capitali occorrenti per la sostituzione dei beni soggetti ad ammortamento ed inoltre, dato che si detraggono dei costi (per ammortamenti)

inferiore a quelli che si dovrebbero calcolare su valori reali, si finisce per evidenziare del reddito che in pratica non esiste, con la conseguenza, che tale "finto reddito" viene colpito da imposte e nel caso di società di capitali può essere distribuito ai soci attuando così un'occulta distribuzione di patrimonio anziché di reddito, corrodendo in tal modo il patrimonio dell'azienda.

Perciò appare evidente la necessità di un periodico adeguamento dei valori di bilancio alla nuova realtà monetaria.

La conseguenza per gli ammortamenti che vengono calcolati dopo la rivalutazione è quella di avere una base di calcolo (cioè il valore del bene sul quale si calcolano gli ammortamenti) più elevata rispetto al costo storico e quindi un ammontare di ammortamenti deducibili dal reddito superiore a quello che si sarebbe ottenuto calcolandoli sul precedente costo storico.

La legge di rivalutazione 19 marzo 1983, n. 72 prevede che nelle relazioni annuali al bilancio di esercizio chiuso dal 31 dicembre 1983 in poi gli amministratori (e non anche i sindaci) devono indicare annualmente:

- quali fra i beni che risultano alla chiusura dei vari esercizi sono stati soggetti a rivalutazione sia in base alla legge 72/1983 sia per effetto di precedenti leggi simili;
- per quale ammontare la rivalutazione è stata eseguita per i beni che risultano tuttora nel patrimonio sociale;
- per quali beni ancora esistenti nel patrimonio sociale sono stati derogati i criteri di valutazione previsti dall'art. 2425 (vecchio) del codice civile e per quale ammontare.

Questi obblighi di attestazione e motivazione dei criteri seguiti, che valgono anche per le relazioni ai bilanci che si compilano annualmente, incombono ai soli amministratori di società di capitali in quanto per gli altri non sono prescritte relazioni al bilancio da depositare presso l'Ufficio del registro delle Imprese.

L'ultimo provvedimento in ordine cronologico che ha disposto un simile adeguamento è la legge 30 dicembre 1991, n. 413, e si riferiva alla rivalutazione obbligatoria degli immobili delle imprese.

Tale legge prevede l'obbligo per gli amministratori e sindaci di società di capitali di attestare nelle loro relazioni al bilancio 1991 che la rivalutazione è stata eseguita nel rispetto dei parametri stabiliti dalla legge, che l'imposta sostitutiva è stata calcolata correttamente e che il valore degli immobili dopo la rivalutazione non supera il valore effettivo.

Diversamente, nel caso di trasformazione in società, occorre tener presente il diverso scopo in base al quale può essere istituita la differenza tra bilancio d'esercizio (o bilancio ordinario) e bilanci straordinari e speciali. Bilanci speciali sono quelli di liquidazione, di fusione e, appunto, di trasformazione.

Il bilancio di trasformazione, menzionato dall'art. 2498 Cod. Civ. (che parla di "relazione di stima del patrimonio sociale"), è composto della sola situazione patrimoniale, senza il conto profitti e perdite.

Esso ha lo scopo di determinare la struttura e l'entità del patrimonio della società trasformata per stabilire l'ammontare del capitale sociale della "nuova" società che risulta dalla trasformazione ed il numero ed il valore delle azioni o quote da assegnare ai soci.

Il bilancio di trasformazione costituisce, dunque, il "bilancio d'apertura" della società risultante dalla trasformazione, analogo all'inventario iniziale previsto per le imprese commerciali dall'art. 2217 Cod. Civ.

Per ciò che riguarda la valutazione degli elementi patrimoniali, il criterio del "costo storico" posto dall'art. 2426 non è applicabile; esso dovrà essere sostituito dal costo attuale di riacquisto o di ricostruzione per le immobilizzazioni e le materie prime e dal presunto ricavo futuro per le merci, i prodotti ed i semilavorati destinati alla vendita.

Per i titoli e le partecipazioni la valutazione avverrà in base ai valori correnti di mercato.

Nel campo del diritto pubblico si è fatto ricorso ai medesimi principi in occasione della trasformazione in S.p.A. dell'IRI, ENI, INA ed ENEL. Recita, infatti, l'art. 1 della legge 9 agosto 1993, n. 292 (di conversione del D.L. 11 luglio 1992, n. 333): "Il capitale iniziale di ciascuna delle società per azioni derivanti dalle trasformazioni è determinato con decreto del Ministro del tesoro in base al netto patrimoniale risultante dai rispettivi ultimi bilanci. I consigli di amministrazione di ciascuna delle predette società per azioni devono, entro la data fissata con decreto del Ministro del tesoro e comunque non oltre il 31 dicembre 1994, proporre al Ministro del tesoro una rettifica dei valori dell'attivo e del passivo, accompagnata da una relazione redatta da una o più società specializzate, ovvero da soggetto o soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 11 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88², che attesti che

² Attuazione delle direttive n. 94/253 CEE, relative all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili.

i valori proposti non sono superiori a quelli risultanti dall'applicazione dei criteri di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 408³.

Inoltre, l'art. 19 del D.L. convertito senza modificazioni, così recita: "Tutte le operazioni connesse con la trasformazione sono esenti da imposte e tasse".

Contrariamente a quanto effettuato per le privatizzazioni degli enti sopra indicati, per gli enti privatizzati ai sensi del d.l.vo n. 509/1994 nulla è stato espressamente previsto per una eventuale rettifica dei valori patrimoniali.

Tuttavia dall'inciso contenuto nella parte finale dell'art. 1, secondo comma, dello stesso d.l.vo n. 509, secondo cui "Gli atti di trasformazione e tutte le operazioni connesse sono esenti da imposte e tasse", può trarsi un utile argomento a favore della disposta rivalutazione.

Alla luce di quanto sopra esposto può quindi trovare fondamento l'avvenuta rettifica dei valori patrimoniali e tale rettifica spiega il notevole incremento del valore degli immobili dell'ente risultante dai dati contabili dell'esercizio 1994 rispetto a quelli dell'esercizio precedente.

Successivamente, tuttavia, sono venuti in evidenza alcuni fattori che si sono rivelati ostativi al processo di privatizzazione dell'INPDAI.

Infatti l'art. 4 del d.l.vo N. 509/94 consentiva ai dirigenti iscritti all'INPDAI di optare per il sistema generale obbligatorio entro un anno dall'avvenuta privatizzazione, e tale opzione minava alla base il presupposto per il raggiungimento dell'equilibrio finanziario di una gestione fondata sul principio della ripartizione. Inoltre la costituzione di una riserva legale pari a cinque annualità di pensione prevista, dall'art. 1 del medesimo d.l.vo n.509/94, si rivelava irrealizzabile divenendo fattore di squilibrio gestionale anziché rappresentare una garanzia per gli iscritti.

In tale situazione poiché il processo di privatizzazione non si era ancora completato, il Consiglio di amministrazione decideva di cogliere l'opportunità offerta dal decreto legge 4 dicembre 1995, n. 515, più volte reiterato e convertito nella legge 28 novembre 1996, n. 608, e deliberava il 4 dicembre 1995

³ Disposizioni tributarie in materia di rivalutazione dei beni delle imprese che prevedono: "I valori iscritti in bilancio e in inventario a seguito della rivalutazione non possono in nessun caso superare i valori effettivamente attribuibili ai beni con riguardo alla loro consistenza, alla loro capacità produttiva, alla effettiva possibilità di economica utilizzazione nell'impresa, nonché ai valori correnti e alle quotazioni di borsa".

la revoca della trasformazione in Fondazione con il conseguente rientro dell'INPDAl nell'originaria configurazione di ente pubblico esercente la previdenza obbligatoria dei dirigenti industriali come previsto dalle leggi n. 967/1953 e n. 44/1973.

Va, però, segnalata l'anomalia derivante dal fatto che tale delibera ha lasciato immutata la situazione per quanto riguarda la rivalutazione patrimoniale.

Il riacquisto della natura pubblica dell'ente lo sottopone alle disposizioni contenute nella legge di riforma 8 agosto 1995 n. 335 che ha introdotto modifiche strutturali nel sistema pensionistico consistenti nel correlare più strettamente il rapporto tra contributi e prestazioni, nel prevedere il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo e nel limitare l'accesso al pensionamento d'anzianità.

Pertanto, per effetto della legge n. 335/1995, attualmente anche il sistema pensionistico dei dirigenti di aziende industriali è basato sulle innovative prestazioni contributive e, per la fase transitoria, sulle prestazioni a base retributiva.

In particolare gli iscritti con anzianità complessiva superiore ai 18 anni mantengono la liquidazione della pensione secondo il sistema retributivo, per gli assicurati con meno di 18 anni di anzianità si applicheranno le regole del sistema retributivo per le anzianità pregresse fino all'1.1.1996 e quelle del sistema contributivo per i periodi successivi.

Infine per coloro che iniziano l'assicurazione a decorrere dall'1.1.1996 la prestazione sarà liquidata unicamente con il sistema contributivo.

Parimenti, in attuazione della delega conferita all'art. 2, comma 22, della legge n. 335/1995, il decreto l.vo 24 aprile 1997, n. 181 ha disposto che il contributo destinato al finanziamento delle prestazioni pensionistiche per il personale iscritto all'INPDAl debba essere stabilito in base all'aliquota e con criteri di ripartizione in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria - Fondo personale lavoratori dipendenti - fatta salva una fase transitoria per gli iscritti anteriormente al 1° gennaio 1996.

Le misure sopra previste, insieme al limitato accesso al pensionamento d'anzianità, determineranno un contenimento della spesa previdenziale ed una omogeneizzazione di trattamento per tutti gli iscritti a forme di previdenza obbligatorie sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria (AGO).

3 - Equilibrio della gestione INPDAI.

Nei tre esercizi presi in esame dalla presente relazione si rileva uno squilibrio gestionale che ha natura strutturale ed al quale si sta cercando di porre rimedio anche con strumenti normativi.

Nell'esercizio 1994 i dati di bilancio evidenziano un avanzo economico pari a MLD 70,5 - inferiore a quello dell'anno precedente pari a MLD 307 - mentre negli esercizi 1995 e 1996 la gestione INPDAI si è conclusa con disavanzi economici pari rispettivamente a MLD 488,7 e 701,2.

E' da precisare che sui risultati del conto economico hanno positivamente influito le entrate patrimoniali, altrimenti, ove si prenda in esame soltanto la gestione previdenziale, gli squilibri strutturali tra entrate contributive e uscite per prestazioni istituzionali sarebbero ancora più evidenti.

Al riguardo appare utile riportare qui di seguito, in estrema sintesi, i risultati della gestione economica e di quella previdenziale per gli esercizi considerati:

	(dati in miliardi)		
esercizio finanziario	1994	1995	1996
entrate contributive	3.562	3.576	3.739
uscite per prestazioni istituzionali	3.697	4.341	4.636
saldo previdenziale	-135	-765	-897
avanzo/disavanzo economico	+70,5	-488,7	-701,2

La situazione di squilibrio evidenziata dai dati di bilancio ha origini lontane ed è stata determinata da vari fattori.

Negli anni decorsi la crisi economica che ha travagliato il Paese ha riservato i propri effetti negativi sull'occupazione in genere e su quella della dirigenza industriale in particolare.

Le misure atte a favorire le ristrutturazioni aziendali, e, in particolare i prepensionamenti concessi, se hanno potuto contribuire al risanamento industriale, tuttavia, hanno negativamente inciso sulle gestioni previdenziali le quali sono state chiamate a svolgere funzioni di ammortizzatore sociale attraverso il ricorso alle pensioni di anzianità.

Tale tipologia di pensione rappresenta un onere particolarmente gravoso per le gestioni previdenziali per il concorso di due effetti negativi: la diminuzione del periodo di contribuzione e l'aumento del periodo di godimento della

prestazione previdenziale sul quale incide anche l'allungamento medio della vita.

Negli ultimi tre esercizi finanziari il numero delle pensioni di anzianità ha rappresentato oltre il 50% del numero totale delle pensioni liquidate dall'INPDAI, come dimostrano i dati qui di seguito esposti:

esercizi finanziari	1994	%	1995	%	1996	%
pensioni di anzianità	2.555	50,3	4.354	67,5	2.138	55,9
totale pensioni	5.078	100	6.447	100	3.819	100

Altro fattore di squilibrio è rappresentato dal peggioramento verificatosi, a partire dagli inizi degli anni '90, del rapporto attivi/pensionati come risulta dal seguente prospetto in cui, per meglio evidenziare l'andamento, si fa riferimento al periodo 1991/1996:

anno	attivi versanti	pensionati	rapporto versanti/pensionati
1991	110.456	47.801	2,31
1992	109.974	52.272	2,23
1993	108.454	56.847	2,06
1994	86.878	60.696	1,43
1995	83.322	65.951	1,26
1996	83.008	68.280	1,21

Tale fenomeno nell'ultimo anno mostra alcuni segnali incoraggianti con il progressivo rallentamento della diminuzione del numero degli attivi versanti ed il contemporaneo rallentamento dell'aumento del numero dei pensionati, tanto è vero che il relativo rapporto risulta quasi immodificato nell'anno 1996 rispetto all'anno precedente.

E' viceversa nel periodo 1991/1994 che può osservarsi una drastica riduzione del numero dei dirigenti industriali attivi ed il progressivo notevole aumento dei pensionati, con il conseguente peggioramento del relativo rapporto che passa dal 2,31 del 1991 all'1,43 del 1994 avvicinandosi così nel giro di quattro anni quasi alla parità.

Ancora, dai dati esposti si rileva che l'anno 1994 è stato quello in cui si è verificato l'esodo più massiccio di dirigenti industriali, infatti la somma alge-

brica tra i dirigenti industriali usciti dal mondo della produzione e del lavoro ed i nuovi ingressi presenta un saldo negativo di 21.576 unità di personale.

In tale situazione le aspettative per un miglioramento della gestione previdenziale INPDAI sono riposte nelle misure adottate dal Governo per limitare l'accesso alle pensioni di anzianità e, soprattutto, nel consolidamento del miglioramento in atto della situazione economica e produttiva che consentirà, con la crescita degli iscritti e con il conseguente maggior apporto finanziario ricevuto dall'istituto, il riequilibrio della gestione previdenziale.

E' anche da sottolineare, tra le misure che potranno contribuire al risanamento della gestione previdenziale INPDAI, la normativa di cui al d.l.vo 24 aprile 1997, n. 181 che, armonizzando la disciplina previdenziale dei dirigenti industriali alla normativa generale, ha consentito all'istituto di incrementare l'aliquota contributiva del 3% a decorrere dal 1.1.1997, di un ulteriore 3% a decorrere dal 1.1.1998 ed infine di un altro 1,45% a decorrere dal 1.1.1999, venendo così a coincidere da tale ultima data, l'aliquota contributiva prevista per il personale iscritto all'INPDAI con quella in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria per i lavoratori dipendenti, pari al 32,70% della retribuzione imponibile.

E' da osservare che in futuro un riequilibrio della gestione potrà anche derivare dall'attuazione delle disposizioni del d.l.vo n.104/1996 e del d.l. n.79/1997 (convertito nella legge n.140/1997) che hanno previsto per gli enti previdenziali pubblici l'obbligo di procedere alla ricognizione del patrimonio immobiliare - con la collaborazione dell'osservatorio sul patrimonio immobiliare operante presso il Ministero del Lavoro e P.S. - in vista del processo di alienazione e di affido della gestione a società specializzate. In particolare con il d.l. n. 79/97 è stata disposta la vendita di immobili di proprietà degli enti pubblici non economici per un ammontare di 3.000 miliardi.

Le ricadute positive sul bilancio dell'ente potranno derivare oltre che da una più efficiente gestione delle affittanze anche da un migliore impiego delle risorse finanziarie conseguenti alle alienazioni, considerata l'attuale scarsa redditività dell'investimento immobiliare, purché i nuovi impieghi garantiscano la conservazione del valore nel tempo.

Occorre infine considerare che al miglioramento dei conti INPDAI potrebbe anche contribuire la soluzione della questione relativa alla classificazione delle aziende ai fini previdenziali: infatti, il fenomeno della diminuzione degli iscritti è iniziato con la legge n. 88/89 che, all'art. 49, prevedendo un nuovo

settore per la classificazione dei datori di lavoro e precisamente il lavoro terziario, ha fatto sì che che aziende di servizio, iscritte in una prima fase in base all'art. 2195 c.c. nell'industria, venissero successivamente trasferite in questo nuovo settore e pertanto assicurate all'INPS e non più all'INPDAI.

Ne è seguito un lungo contenzioso con intervento anche della Corte Costituzionale che, con sentenza n. 378/1994, ha ritenuto ammissibile tale situazione in via transitoria con invito al legislatore a stabilire un termine per il superamento di tale regime.

Anche altre leggi hanno determinato la fuoruscita dal regime previdenziale INPDAI di numerosi dirigenti, in particolare: la legge n.274/1991 per i dirigenti delle aziende municipalizzate (passati alla CPDEL e poi all'INPDAP), la legge n.58/1992 per i dirigenti telefonici (passati all'INPS), la legge n.102/1992 per i dirigenti svolgenti attività di acquacoltura (inquadri nell'agricoltura), la legge n.236/1993 per i comandanti e i dirigenti di macchina dell'armamento privato (inquadri nell'INPS).

I disavanzi economici degli ultimi esercizi hanno determinato una carenza di liquidità che l'ente ha dovuto fronteggiare con la riduzione del portafoglio titoli la cui consistenza, ammontante a 1.828 miliardi al 1.1.1994, si è progressivamente ridotta al 31 dicembre 1994, 1995 e 1996 rispettivamente a miliardi 1.802, 874 e 570.

Ove dovesse continuare la tendenza negativa dei conti economici dell'INPDAI una ulteriore estrema riserva è rappresentata per l'ente - oltre, naturalmente, al patrimonio immobiliare - dall'importo del deposito vincolato presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

Infatti, nel 1993 a causa della grave crisi attraversata dal Paese con la legge n.244/93, di conversione del d.l. n.155/93, venne imposto agli enti pubblici previdenziali un versamento per tre anni in favore della Tesoreria Centrale dello Stato pari al 25% del gettito contributivo dell'anno precedente, da lasciare in deposito per 5 anni.

Pertanto l'istituto ha provveduto ad effettuare negli anni 1993, 1994 e 1995 versamenti pari rispettivamente a miliardi 731,9; 758,6 e 794,7.

Al 31 dicembre 1995 l'importo del deposito costituito presso la Tesoreria Centrale dello Stato ammontava complessivamente a 2.637,4 miliardi in quanto alle somme sopra indicate sono da aggiungere quelle versate negli anni 1991 e 1992 in ottemperanza di un'analogha disposizione normativa (legge n.202/1991).

Sul deposito fruttifero così costituito è riconosciuto un interesse che fino a novembre 1995 è stato pari all'8% lordo, dal mese di dicembre dello stesso anno al 6% lordo e, nel 1996 al 5,50% annuo lordo, secondo quanto previsto dalla legge n.720/1984 e relativi decreti del Ministero del Tesoro.

Su tale interesse viene applicata la ritenuta del 30% a titolo di imposta.

Al 31.12.1996 il deposito vincolato si è ridotto a 2.340,7 miliardi in quanto nell'esercizio è venuto a scadenza, e quindi è stato rimborsato, il primo versamento effettuato nel 1991 pari a 296,7 miliardi.

Per quanto concerne l'esercizio 1997, l'istituto aveva ipotizzato un disavanzo economico pari a miliardi 997,7.

Con una prima variazione al bilancio di previsione, deliberata in data 25 luglio 1997, il previsto disavanzo economico è poi passato da miliardi 997,7 a miliardi 1.138,8 per essere successivamente ridotto a miliardi 1.013,6 a seguito di una seconda variazione di bilancio deliberata in data 28 novembre 1997.

L'incremento del previsto disavanzo economico è una conseguenza del crescente afflusso di domande di pensione da liquidarsi nell'esercizio che ha ampiamente compensato l'incremento del gettito contributivo verificatosi a seguito del d.l.vo n. 181 del 1997.

E', tuttavia, da ritenere che allorquando l'incremento delle aliquote contributive opererà a regime la situazione dovrebbe normalizzarsi.

A seguito dell'entrata in vigore del d.l.vo n. 181/97, anche le valutazioni a lungo termine contenute nel bilancio tecnico al 31.12.1995 andranno riformulate e, pertanto, si invita l'istituto a provvedere al riguardo.

4 - Rapporti INPDAI/CONSED.

Occorre premettere che nella relazione sulla gestione finanziaria dell'INPDAI per l'esercizio 1993, la Corte ha confermato quanto già esposto nel precedente referto sull'esigenza di valorizzare le procedure informatizzate, tenuto conto della complessità delle gestioni in atto affidate all'ente.

La Corte si è anche soffermata sui profili ordinamentali, evidenziando l'esigenza di rendere coerente la struttura organica realizzata dall'ente con le disposizioni normative che disciplinano l'area della informatizzazione della pubblica amministrazione ed, in particolare, il d.l.vo n.39/1993, istitutivo dell'Autorità informatica.

E' stato anche riferito che l'ente, nel corso del 1993, ha mantenuto ferma la strategia informatica che si fonda su una collaborazione tra tre poli: INPDAI, quale committente amministrativo, CONSED (Consorzio elaborazione dati di cui l'ente ha la maggioranza delle quote sociali) come apparato tecnico gestionale e FINSIEL quale realizzatrice del sistema informatico.

Tale essendo la situazione, il Direttore Generale dell'ente comunicava alla Corte, con una nota dell'ottobre 1997, che il Consiglio di Amministrazione con delibera del 24 ottobre 1997 aveva nominato i rappresentanti dell'INPDAI nel Consiglio direttivo e nel collegio sindacale del CONSED; nella nota il Direttore Generale precisava di aver espresso sulla delibera voto consultivo contrario come da motivazione allegata alla nota stessa.

Il voto consultivo contrario - come si rileva dal testo inviato - ha tratto origine dal convincimento che, avendo l'ente deliberato, fin dal 19 dicembre 1996, di affidare la gestione del servizio informatico ad una società esterna aggiudicataria di apposita gara europea, meglio sarebbe stato attendere la decadenza automatica dalla carica dei consiglieri per decorso dei termini, in quanto - in attesa dell'espletamento della gara europea per l'affidamento in gestione di tale servizio - il CONSED poteva disporre dell'ordinaria amministrazione e quindi assicurare comunque all'Istituto - fruitore unico dei servizi - il mantenimento della normale attività.

Nella nota si accennava anche a rilievi, formulati in sede di ispezione amministrativo contabile sull'ente, contenuti in una relazione dei servizi ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato; relazioni che, per prassi, vengono trasmesse anche alla competente Procura della Corte dei conti.

In relazione a tale nota, il Consigliere delegato della Sezione Enti della Corte dei conti chiedeva al Presidente e al Direttore Generale dell'ente una dettagliata relazione in merito al rapporto con il CONSED integrata con gli atti adottati al riguardo dal 1993 in poi. Veniva anche chiesto se sui rapporti INPDAI/CONSED fosse intervenuta una eventuale pronuncia dell'Autorità per l'informatica, ai sensi del d.l.vo 39/1993, e se fosse stata programmata, per l'affidamento del servizio, l'indizione di una gara europea, in ottemperanza al d.l.vo 157/1995 che ha recepito nel nostro ordinamento la disciplina contenuta nella direttiva comunitaria 92/50 CEE.

Al Direttore Generale, con successiva nota del 7 novembre 1997, veniva altresì richiesto di precisare se l'adozione della delibera in questione avesse potuto determinare un danno erariale.

Il Presidente dell'ente rispondeva, in data 17 novembre 1997, trasmettendo gli atti richiesti e fornendo i seguenti elementi:

- L'INPDAI partecipa dal 1978 - prima con FNDAI (Federazione Nazionale Dirigenti Aziende Industriali), FASI (Fondo Assistenza Sanitaria Integrativa) FASDAI (Fondo Assistenza Sanitaria Dirigenti d'Aziende Industriali) e Sindacato Ligure dei Dirigenti d'Azienda e poi, a seguito di progressivi recessi, solo con la FNDAI ed il Sindacato Ligure dei Dirigenti d'Azienda - alla struttura associativa denominata CONSED avente ad oggetto "la gestione di un centro di elaborazione dati esclusivamente per conto e nell'interesse dei consorziati". Il CONSED si configura, per disposizione statutaria, come un consorzio con sola attività interna e senza scopo di lucro. La partecipazione dell'Istituto al Consorzio si è prorogata per effetto di delibere del Consiglio di Amministrazione succedutesi nel tempo (delibere del 19.4.78, 31.10.1986 e del 29.10.1987) già note a codesta Corte, che le ha vagliate, unitamente agli atti ad esse connessi, ai fini dei referti al Parlamento presentati sino al 1993.
- L'entrata in vigore del Decreto Leg.vo n.39 del 12 febbraio 1993 - disciplinante la materia dei sistemi informatizzati delle Pubbliche Amministrazioni quali l'INPDAI - ha comportato il riesame della posizione partecipativa dell'Ente in seno al Consorzio, partecipazione la cui proroga, fissata con la delibera del 29 ottobre 1987, giungeva a scadenza il 31 dicembre del 1993.
- L'Istituto con la delibera dell'8 ottobre 1993 ha quindi tracciato, sulla base della normativa vigente, le linee per la definizione dell'assetto informatico

dell'Ente e dei rapporti con il CONSED. In tale ottica detta delibera, valutato che la partecipazione al Consorzio costituiva atto indispensabile a garantire il funzionamento e l'assolvimento dei compiti istituzionali dell'Ente, ha previsto la prosecuzione della partecipazione stessa per un arco temporale di tre anni, tempo necessario per individuare le migliori formulazioni per la gestione informatica.

- La vicenda della "privatizzazione" dell'INPDAI - per il periodo dall'entrata in vigore del decreto leg.vo 509/94 (luglio 1994) nel quadro attuativo della legge n.537/93 e fino alla verifica del mancato raggiungimento delle condizioni per operare la definitiva trasformazione (delibera 4.12.1995) - ha determinato la sospensione, per il corrispondente tempo, delle attività di studio e ricerca connesse all'attuazione della citata delibera, nel convincimento che l'adottanda nuova veste avrebbe comportato, per l'Ente, la necessità di rivedere l'intera questione su diverse basi giuridiche e normative, di profilo privatistico.
- La riacquisizione dello status di Ente Pubblico ha invece riproposto le problematiche prima sospese.
- Nel corso del 1996 l'Istituto ha ripreso l'esame della questione informatica ed adottato le deliberazioni (delibere C.d.A. del 22.3.1996 e del 19.12.1996) volte a dare pratica attuazione alle previsioni contenute nella delibera dell'8 ottobre 1993.
- In particolare, la delibera del 19.12.1996 ha segnato le "tappe" dell'operazione finalizzata - in assenza di adeguate risorse interne - all'affidamento del servizio informatico dell'Ente a società esterna specializzata nel settore, da individuare all'esito di apposita gara europea.
- Con la stessa delibera, per garantire la prosecuzione dell'attività dell'Istituto, è stata prevista la proroga del rapporto consortile tra INPDAI E CONSED per il tempo necessario all'espletamento della gara e all'affidamento del sistema informativo alla società vincitrice.
- E' stato quindi stabilito che la congruità dei servizi offerti dal CONSED dovesse essere verificata sotto il profilo tecnico-economico e, pertanto, è stato richiesto ed acquisito dall'AIPA il relativo parere di congruità per il 1997.
- Al fine di realizzare le modifiche nello Statuto del CONSED richieste dalla delibera del dicembre 1996 è stata adottata la deliberazione (delibera 24 ottobre 1997) che ha nominato i rappresentanti dell'INPDAI in seno al

Consiglio direttivo ed al Collegio sindacale del CONSED i cui organi risultavano scaduti per decorrenza dei termini. Non un organo in prorogatio poteva, evidentemente, assumere iniziative caratterizzanti come atti di straordinaria amministrazione.

Tutto ciò premesso va inoltre precisato che sono in corso di definizione sia il contratto societario destinato a disciplinare puntualmente i rapporti con il CONSED per il periodo necessario all'espletamento della gara sia lo studio di fattibilità per la definizione dei fabbisogni informativi, indispensabile per la predisposizione del bando di gara. Si ritiene che gli adempimenti connessi all'indizione della gara europea, all'espletamento e all'aggiudicazione della stessa possano essere completati nel corso dell'anno 1998, con piena attuazione delle previsioni contenute nella delibera guida del dicembre 1996."

Da parte del Direttore Generale - nel frattempo dimessosi dall'incarico - è stata fatta pervenire, in data 17 dicembre 1997, una nota nella quale dopo aver esposto una "breve cronistoria dei fatti accaduti intorno all'argomento CONSED" comunica testualmente: "Allo stato non ho elementi per poter determinare se si sono verificati eventuali danni erariali in relazione alla incompleta attuazione della delibera del 19 dicembre 1996 alla data del 24 ottobre 1997. Ove, in futuro, dovessero emergere eventuali responsabilità sulle spese sostenute dal CONSED in difformità dalle norme del D.P.R. n.696/79 ho inteso separarmene".

Esposti i fatti, questa Corte ritiene doveroso esprimere sulla questione le proprie valutazioni.

Al riguardo, si ricorda che le Sezioni riunite della Corte dei Conti, in sede referente (20 marzo 1997, n.1) nell'ambito di un ampio referto al Parlamento in materia di sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni hanno tracciato le linee guida della politica contrattuale dell'informatica nella P.A..

E' stato rilevato che per l'organizzazione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, l'art. 2 del d.l.v.o 39/1993 prevede due diverse ipotesi: che le singole amministrazioni provvedano con proprio personale; che esse possano ricorrere a prestazioni di terzi.

L'art. 2, comma 1, del citato d.l.vo dispone che "le amministrazioni provvedono di norma con proprio personale alla progettazione, allo sviluppo ed alla gestione dei propri sistemi informativi". Con tale previsione non si ritiene che il legislatore abbia voluto stabilire un generale principio in virtù del quale le amministrazioni siano tenute ad organizzarsi in proprio, salvo il caso di

"particolari necessità di natura tecnica" (art. 2, comma 2, d.l.vo 39/93). Deve infatti ritenersi che la citata disposizione sia norma programmatica, da interpretare tenendo presente i principi del buon andamento e dell'economicità (art. 97 Cost. e art. 1 della legge 241/90); perciò, tenendo anche presente il rapporto costi benefici della gestione in proprio di un servizio informativo automatizzato, potrà essere valutato, da parte di ciascuna amministrazione, la convenienza, sotto i profili organizzativi e funzionali, di affidare a terzi, in tutto o in parte, il proprio sistema informativo.

Tale è peraltro la modalità organizzativa più diffusa nei paesi ad alto sviluppo tecnologico, denominata con il termine *outsourcing*. Si tratta di un termine, privo di rilevanza giuridica e, dunque, meramente descrittivo, con il quale si fa riferimento alla prassi in base alla quale, in ragione della necessità di acquisire professionalità e tecnologie nel campo informatico, si provvede, attraverso la flessibilità propria del modulo negoziale, all'acquisizione di attività e funzioni esterne all'amministrazione.

In tale contesto le singole amministrazioni potranno dunque valutare l'opportunità e la convenienza, anche per la riduzione dei costi da sopportare, di rivolgersi al mercato per l'acquisizione di forniture e servizi di natura informatica, nel rispetto dei principi concorsuali di scelta del terzo contraente, mantenendo un costante potere di controllo ovvero riservandosi ulteriori funzioni di importanza strategica sul proprio sistema informativo automatizzato.

Al riguardo le pubbliche amministrazioni, e tra queste è da ricomprendere l'INPDAI, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l.vo 29/93, per l'affidamento a terzi dei servizi informativi automatizzati, sono tenute, come regola generale, ad avvalersi della disciplina dell'appalto di servizi contenuta nella direttiva comunitaria 92/50/CEE e nelle norme nazionali di recepimento di cui al d.l.vo 157/95, e ciò in quanto i servizi informatici sono definiti prioritari in ordine alla piena e diretta operatività della direttiva medesima.

Per quanto riguarda il caso in esame, dagli atti trasmessi dal Presidente dell'ente, risulta che l'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, nell'adunanza del 4 settembre 1997 (n. 105/97), ha preso in esame lo schema di contratto INPDAI/CONSED, contratto che dovrà garantire la continuità dell'attività istituzionale dell'Istituto fino all'esperimento della gara di appalto, esprimendo parere favorevole sulla congruità e sulle clausole contrattuali dello stesso, a condizione che l'amministrazione recepisca alcune osservazioni.

Risulta inoltre che il contratto avrà precisi limiti temporali, e cioè: durata massima di due anni con possibilità di recesso, con preavviso di 60 giorni, da parte dell'Istituto qualora l'aggiudicazione della gara europea avvenga prima del 31 dicembre 1998.

Ciò posto, considerato che sulla proroga del rapporto ha espresso parere favorevole l'Autorità competente a pronunciarsi in materia di informatica nella P.A. e che, al termine del contratto con il CONSED, l'Istituto avrà provveduto ad aggiudicare, a seguito di una gara di appalto europea, i servizi relativi al sistema informativo, la Sezione non ha particolari osservazioni da formulare, con riserva di quanto dovesse eventualmente risultare in seguito sulla regolarità della pregressa gestione.