

Prospetto n.16

Situazione Amministrativa

(In Milioni)

	1992		1993		1994		1995		1996	
<u>Consistenza di cassa all'inizio dell'esercizio</u>		59.623		46.538		93.648		107.661		200.650
<u>Riscossioni</u>										
- in conto competenza	795.243		608.160		1.315.198		2.332.414		3.004.090	
- in conto residui	135.540	930.783	128.782	736.942	137.901	1.453.099	128.916	2.461.330	152.260	3.156.350
		990.406		783.480		1.546.747		2.568.991		3.357.000
<u>Pagamenti</u>										
- in conto competenza	803.467		559.826		1.409.289		2.346.162		3.269.826	
- in conto residui	140.401	943.868	130.006	689.832	29.797	1.439.086	22.179	2.368.341	32.714	3.302.540
<u>Consistenza di cassa all'inizio dell'esercizio</u>		46.538		93.648		107.661		200.650		54.460
<u>Residui attivi</u>										
- esercizi precedenti	22.605		42.143		30.851		28.269		85.288	
- esercizio in corso	148.318	170.923	129.155	171.298	138.408	169.259	162.212	190.481	164.380	249.668
		217.461		264.946		276.920		391.131		304.128
<u>Residui passivi</u>										
- esercizi precedenti	5.658		5.915		41.856		98.372		102.866	
- esercizio in corso	130.240	135.898	69.164	75.079	53.306	95.162	31.352	129.724	17.906	120.772
<u>Avanzo di amministrazione</u>		81.563		189.867		181.758		261.407		183.356

Conclusioni

Nel corso della presente Relazione si è fatto ampio cenno della normativa che, nel periodo considerato, ha profondamente modificato l'assetto e la stessa natura giuridica dell'Ente.

La trasformazione della Cassa in Ente associativo di diritto privato, pur nell'invarianza del quadro strutturale e dei principi informatori, sembra esaltarne l'efficacia degli interventi anche mediante il rafforzamento dei vincoli di solidarietà e di mutualità esistente fra gli iscritti.

In tal senso gli amministratori dell'Ente debbono porsi l'impegno precipuo di mettere in atto ogni cura perché la Cassa possa continuare a svolgere il suo ruolo di efficace strumento di intervento nel settore della previdenza di categoria.

A tal fine va riaffermata la necessità che nella prospettiva dianzi delineata la gestione dell'Ente, che senza dubbio, al momento, ha validi supporti economici e finanziari, sia improntata a criteri di oculata prudenza, specie per quanto attiene agli investimenti degli avanzi di gestione che è normale si verifichino in questo periodo della vita della Cassa, considerato che le prospettive evidenziate dai precedenti bilanci tecnici non hanno trovato conferma nella dinamica della spesa previdenziale dimostratasi negli ultimi anni superiore ad ogni previsione.

Ed invero, se dal lato della contribuzione il gettito registra un andamento non molto dinamico a causa del reddito medio degli iscritti che si mantiene su limiti pressochè costanti, dal lato della spesa per pensioni l'aumento del numero delle stesse e del relativo importo medio determina un onere in progressiva crescita.

Sotto questo profilo, anche alla luce dell'ultimo bilancio tecnico, si rappresenta per gli organi responsabili della Cassa l'impegno ineludibile di disporre un'azione di attento e continuo monitoraggio delle basi di fondo che reggono il suo sistema previdenziale onde poter intervenire con immediate misure correttive ed in maniera coerente ed adeguata ai necessari livelli decisionali per dominare le dinamiche che possono interessare detto sistema sia nel breve che nel lungo periodo.

La Cassa dovrà altresì adoperarsi per una migliore ottimizzazione del proprio patrimonio atteso che le rendite derivanti dai propri beni immobiliari si appalesano in complesso assai modeste, studiando anche forme di graduale dismissione degli immobili più vetusti e meno redditizi.

A fronte, infatti, di un valore patrimoniale iscritto nel bilancio 1996 per 419.504 milioni, i fitti attivi sono risultati pari a soli 16.941 milioni, ciò senza considerare gli oneri di gestione e le imposte e tasse che gravano su detto patrimonio.

Né risultati migliori sembra aver conseguito la Società Groma Srl di cui la Cassa è l'unico Socio e che ne gestisce parte degli immobili, atteso che a fronte della voce patrimoniale "Fabbricati" pari a 331.913 milioni, l'utile conseguito nel 1996 è stato di soli 1.889 milioni nonostante che ad determinare tale risultato economico abbiano concorso 3.570 milioni di ricavi corrisposti alla Società dalla Cassa Geometri per canoni di locazione della sede e delle attrezzature ed arredi.

Riguardo alla contabilità essa risulta ancora improntata ai vecchi canoni pubblicistici in attesa della concreta attuazione del nuovo modello che sulla base del progetto formulato da una Società di consulenza è volto a realizzare sin dal prossimo consuntivo una rilevazione dei fatti di gestione più adeguata

alle esigenze conoscitive della Cassa consentendo anche un costante monitoraggio ed un controllo della gestione su base budgetaria per singoli centri di responsabilità, secondo criteri ed obiettivi prefissati.

Con riferimento all'efficienza dell'Ente, la Corte rileva che i costi di gestione, direttamente imputabili allo svolgimento della sua attività istituzionale registrano costanti incrementi (del 13% nel 1996) e che anche i costi per il personale in servizio tendono ad aumentare, a causa della crescita delle componenti fisse del salario, nonostante che il numero delle unità del personale sia andato progressivamente a ridursi.

Per quel che concerne il processo di automazione dell'Ente, la Corte condivide l'esigenza di portare a compimento ogni adeguata azione intesa, in un equilibrato rapporto tra costi e benefici, al conseguimento di risultati adeguati alle sue esigenze funzionali.

Circa il fenomeno dei residui che assume tuttora proporzioni assai rilevanti, la Corte pur ritenendo che parte di essi sia di natura fisiologica, è tuttavia indotta ad osservare che necessitano interventi diretti ad attuare non solo procedure più adeguate per i pagamenti e le riscossioni dei residui di più remota formazione, ma anche un'attenta ricognizione del titolo giuridico contabile ad essi sottostante.

Si sottolinea inoltre la necessità che vengano adottate le occorrenti misure per evitare il più possibile il ricorso alle partite in "Conto sospeso" e, comunque, per eliminarle prima della chiusura dell'esercizio dal momento che il non trascurabile importo delle stesse (al 31.12.1996 17.913 milioni) fa sì che non vi sia una puntuale rispondenza tra i dati esposti in bilancio e gli effettivi accadimenti della gestione.

Per tutto quanto rappresentato in precedenza, si segnala, infine, l'esigenza di improntare la gestione a rigorosi criteri di economicità contenendo gli oneri generali di funzionamento, specie quelli non avente carattere obbligatorio entro i limiti della più stretta necessità funzionale.

Determinazione n.49/95

La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti
a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

nell'adunanza plenaria del 26 settembre 1995;

visto il t.u. 12 luglio 1934, n. 1214 delle leggi sull'ordinamento della Corte dei
conti;

vista la legge 21 marzo 1958, n.259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n.20;

visto l'art.3, comma 5, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n.509;

esaminati gli atti e udito il relatore Consigliere dott. Giuliano Mazzeo;

F A T T O

Il Presidente della Cassa italiana di previdenza ed assistenza dei geometri, in data 1 marzo 1995, ha dato notizia della delibera consiliare n.59/95, adottata nella riunione del 21-22 febbraio 1995, con la quale il Consiglio di amministrazione, a far tempo dal 1° gennaio 1995:

- ha ritenuto svincolata l'attività della Cassa dalla applicazione di ogni norma legislativa e regolamentare riguardante gli enti ricompresi nel comparto parastatale non economico, con particolare riferimento all'emanazione degli atti ed ai fatti di gestione, a rilevanza esterna, quali, ad esempio: la programmazione annuale e pluriennale degli impieghi di capitali; i modi e le forme di amministrazione delle risorse finanziarie; la redazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi; etc;

- ha ritenuto, altresì, non più applicabile alla Cassa la legge 31 marzo 1979 n.93, di conversione del D.L. 30 gennaio 1979, n.21, concernente locazione di immobili urbani: e, conseguentemente, di non più soggiacere all'obbligo giuridico di far luogo alle riserve degli alloggi in favore degli sfrattati.

La delibera in questione è fondata sul presupposto che il procedimento di privatizzazione dell'ente, a termini dell'art.1, secondo comma, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n.509, si sia compiutamente realizzato a seguito della delibera del Comitato dei delegati che in data 17 novembre 1994 ha deliberato la trasformazione della Cassa in ente privato a base associativa ai sensi degli artt. 12 e seguenti del codice civile.

Nel deliberare la suddetta trasformazione il Comitato dei delegati aveva contestualmente adottato così come previsto dall'art.1 n. 4 del richiamato D. Leg.vo n.509/1994, il proprio statuto ed i propri regolamenti che con nota del 29 novembre 1994 sono stati trasmessi, in osservanza delle suddette norme, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed al Ministero del Tesoro.

In forza di tale delibera di trasformazione la Cassa ritiene di aver acquisito fin dalla data del 1° gennaio 1995, a termini di quanto stabilito dall'art.1 del predetto D.L.vo, piena capacità di diritto privato, per cui tutti i comportamenti dall'Ente esternati ed esemplificati nel deliberato costituente oggetto di esame da parte della Sezione non potrebbero non attingere valida ragion d'essere dalla disciplina privatistica, non palesando gli stessi profili formali ovvero peculiari connotazioni sostanziali che richiedano.

per tradursi in provvedimenti regolari ed efficaci, l'approvazione ministeriale dello Statuto e dei regolamenti.

Poiché la questione sollevata presenta aspetti di legittimità rientranti nella competenza della Sezione, con nota istruttoria del 24 marzo 1995, il magistrato delegato al controllo dell'Ente ha interessato della stessa anche i ministeri vigilanti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'acquisizione di ogni utile elemento di conoscenza e di valutazione.

Sulla evidenziata questione preliminare della decorrenza degli effetti del provvedimento di privatizzazione i ministeri vigilanti e la stessa Presidenza del Consiglio si sono pronunciati pervenendo a soluzioni non sempre conformi.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che in un primo momento aveva contrastato la tesi dell'ente, (nota n.22543 del 7 dicembre 1994) successivamente è ritornata sull'argomento ritenendo definitivamente di convenire con la tesi secondo cui, per quegli enti che hanno adottato la delibera di trasformazione entro il 31 dicembre 1994, gli effetti della trasformazione si producono dal 1° gennaio 1995.

Negli altri casi, sempre secondo il predetto dicastero, rileva, ai fini che interessano, la data della deliberazione di trasformazione adottata dagli organi gestori competenti (circolare in data 31 marzo 1995).

Su tale impostazione non ha ritenuto di concordare il Ministero del Tesoro - Ragioneria generale dello Stato - I.G.F. che, con nota n.1322400 del 5 aprile 1995 ha, in-

vece, sostenuto che gli effetti della trasformazione non possono decorrere se non dal compimento dell'iter di approvazione dello statuto e dei regolamenti da parte delle amministrazioni vigilanti.

Con la stessa nota il predetto Ministero ha, per altro, rimesso alla Presidenza del Consiglio ogni definitiva valutazione in merito.

Quest'ultima con nota n.418 - pres. 94 del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi in data 21 aprile 1995 ha, dal canto suo, condiviso il diverso orientamento, già espresso dal Ministero del lavoro, significando che, una volta adottata la delibera di trasformazione, non sembra possano ravvisarsi elementi ostativi, alla produzione sin dal 1° gennaio 1995, di tutti gli effetti connessi.

Anche su di alcune specifiche questioni adombrate nella delibera consiliare del 21/22/febbraio 1995 le amministrazioni predette si sono variamente espresse.

In particolare, a favore della perdurante applicabilità delle disposizioni di cui all'art.65 della legge 30 aprile 1969 n.153, relative all'annuale predisposizione dei piani di impiego delle risorse disponibili, si è pronunciato il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale con nota del 24 gennaio 1995.

Successivamente il Ministero del Tesoro, con nota dell'Ispettorato generale di finanza dell'11 luglio 1995, ha invece fatto presente che, in sede di varie "conferenze di servizi", indette per esprimere il parere delle amministrazioni vigilanti sugli statuti ed i regolamenti, si era addivenuti alla definizione di tale questione, ritenendo incompatibile

il controllo ministeriale previsto dal citato art.65 con la nuova disciplina recata dal D.L.vo n.509/1994.

Circa l'altra questione relativa all'applicazione della legge 31 marzo 1979 n.93 il Ministero del lavoro e Previdenza Sociale, con nota del 1° marzo 1995, si è espresso nel senso che la trasformazione in persone giuridiche private determina la sottrazione degli enti interessati agli obblighi ivi previsti.

Le sopra evidenziate questioni di legittimità sono state prospettate, dal consigliere delegato al controllo sulla gestione della Cassa, al Presidente della Sezione di controllo, il quale, con comunicazione in data 31 luglio 1995, ha informato la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale, il Ministero del Tesoro e la Cassa predetta che la Sezione avrebbe esaminato le questioni, nei termini succintamente esposti nell'apposito allegato, nell'adunanza del 26 settembre 1995, invitando i destinatari delle note a produrre memorie entro il 16 settembre 1995 ed a comparire dinanzi alla Sezione stessa, per esporre oralmente il proprio avviso.

Con lettera del 12 settembre 1995, il Ministero del Tesoro - Ispettorato generale di finanza, ha trasmesso copia di una propria nota già diretta all'Avvocatura generale dello Stato, nella quale si precisava che, come diretto effetto legislativo, l'acquisizione della persona giuridica di diritto privato, con esplicazione della relativa capacità di agire doveva ritenersi decorrente dal 1° gennaio 1995.

Precisava, peraltro, che a suo avviso lo statuto e gli annessi regolamenti possono dispiegare la propria efficacia solo dopo aver ottenuto l'approvazione ministeriale; sicché, nelle more, si verifica un effetto di ultrattività delle norme preesistenti al fine di non pregiudicare la necessaria continuità della gestione.

Per quanto attiene, invece, alla problematica inerente alla applicazione dell'art.65 della legge 153/1969 confermava il proprio avviso in ordine alla incompatibilità del controllo previsto dalla predetta disposizione con la nuova disciplina recata dal più volte citato D.L.vo n.509/94.

Con nota del 31 agosto 1995 la Cassa ha inviato una memoria difensiva che, nell'odierna adunanza, il Presidente dell'ente ha sottoposto all'attenzione del Collegio, nella quale viene ribadita la conformità a legge della citata delibera n.59 del 21-22 febbraio 1995 sulla scorta delle seguenti considerazioni.

Il riconoscimento giuridico della Cassa in ente di diritto privato a base associativa a far tempo dal 1° gennaio 1995 è avvenuto ex-lege ancorché subordinato ad una deliberazione del Comitato dei delegati.

Questa delibera non è soggetta ad approvazione da parte di soggetti terzi e quindi non può che produrre in modo autonomo gli effetti suoi propri.

Ciò sulla base dell'ovvia considerazione che la giuridica esistenza della persona giuridica privata è conseguente all'assunzione dell'atto costitutivo il quale produce i propri effetti autonomamente e disgiuntamente dallo statuto.

In tal senso, secondo il Presidente della Cassa, non può condividersi l'assunto della Ragioneria generale dello Stato, secondo cui l'approvazione da parte dei ministeri vigilanti della delibera e dello statuto sarebbe stata prevista in sostituzione del provvedimento previsto dall'art. 12 del codice civile per il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato.

La non ancora intervenuta approvazione dello Statuto non può, pertanto, considerarsi causa invalidante dell'atto deliberativo, tanto più che nella specie - trattandosi di approvazione avente per oggetto un atto di diritto privato - alla stessa non può riconoscersi che natura di mero atto di accertamento della conformità a legge delle clausole statutarie.

DIRITTO

La prima questione sulla quale la Sezione è chiamata a pronunciarsi si specifica nel preliminare accertamento della concreta operatività degli effetti della deliberata trasformazione che, secondo la tesi della Cassa, sostanzialmente condivisa dai Ministeri vigilanti, si sono prodotti "ex lege", dal 1° gennaio 1995, con immediato acquisto in capo alla Cassa stessa della personalità giuridica di diritto privato ai sensi degli artt. 12 e seguenti del codice civile.

La Sezione, dopo attenta disamina della questione, non ritiene che vi siano ragioni per discostarsi da tale ultimo orientamento, quale si desume dal tenore letterale del richiamato decreto legislativo 30 giugno 1994, n.509.

Ed invero, la disposizione di cui al primo comma dell'art.1 del menzionato decreto legislativo - secondo la quale "gli Enti di cui all'allegato A ... sono trasformati a decorrere dal 1° gennaio 1995, in associazioni o fondazioni, con deliberazione adottata dai competenti organi" - non sembra possa dar luogo per la sua chiarezza a particolari dubbi interpretativi.

Ritiene, quindi, la Sezione che la trasformazione in parola, una volta adottato l'atto deliberativo da parte degli organi competenti, avvenga automaticamente per effetto della predetta disposizione legislativa.

Ed invero, la richiamata normativa sembra prefigurare un atto decisionale dei predetti organi di carattere obbligatorio e necessario, stante la mancata previsione delle conseguenze di una decisione eventualmente negativa da parte degli organi interessati, ovvero adottata con maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti.

In tal senso la delibera dell'Ente avrebbe, agli effetti della trasformazione, valore meramente dichiarativo, null'altro essa dovendo disporre se non l'opzione tra la forma dell'associazione e quella della fondazione.

Non può, pertanto, condividersi l'opposta tesi di chi, nel rilievo che a termini del 4° comma dell'art.1 del cennato decreto legislativo, contestualmente alla delibera di tra-

stformazione gli enti adottano lo statuto ed il regolamento "che devono essere approvati ai sensi dell'art.3, comma 2" dello stesso decreto legislativo, trae argomento per affermare che gli effetti della trasformazione debbano ritenersi differiti sino alla data dell'approvazione degli statuti e dei regolamenti.

Ove tale assunto fosse fondato, ne conseguirebbe che le deliberazioni di trasformazione e di adozione dello statuto e degli annessi regolamenti (di previdenza, di assistenza ecc.) costituirebbero, un "unicum inscindibile", soggetto a preventiva approvazione ministeriale per l'esplicazione dei relativi effetti.

Tale approvazione, secondo i fautori di tale tesi, sarebbe preordinata dal legislatore, oltre che ad una verifica di rispondenza degli scopi della Cassa a quanto previsto della normativa in vigore, ad una sorta di controllo della regolarità della stessa costituzione dell'ente, in funzione sostitutiva dell'apposito decreto di riconoscimento prescritto dall'art. 12 cod. civ..

Ulteriori considerazioni a sostegno della tesi prospettata vengono, infine, tratte dalle conseguenze negative che si avrebbero dall'accoglimento del diverso orientamento in ordine all'esercizio del diritto di opzione (tra pubblico e privato) del personale dipendente che non disporrebbe, ove si accogliesse la tesi opposta, di elementi validi per operare la scelta.

Al riguardo non può non rilevarsi che il tenore letterale di cui al comma 1 dell'art.1, secondo la quale gli enti sono trasformati a decorrere dal 1.1.95, con delibe-

razione dei competenti organi, pur nella singolarità della disciplina, è talmente chiaro ed inequivoco da rendere inutile il ricorso a criteri d'interpretazione diversi da quello letterale.

Non sembra, pertanto, che possano aver rilevanza altri criteri interpretativi ed in particolare quelli desumibili dal comma 4 relativo all'adozione dello statuto e del regolamento.

Le due norme, infatti, non appaiono avere le stesse finalità e non possono, pertanto, essere letti in un contesto unitario dal momento che l'approvazione dello statuto di cui al comma 4, ha per fine solo quello di preordinare uno strumento di verifica della rispondenza degli scopi dell'ente a quanto previsto dalla normativa vigente, mentre le deliberazioni di trasformazione producono, senza ulteriori approvazioni, gli effetti loro propri, integrando per la semplice circostanza della loro adozione, la condizione prevista dalla legge per il prodursi degli effetti normativamente predeterminati.

Conseguentemente, una volta adottata la delibera di trasformazione entro il 31 dicembre 1994, non si ravvisano elementi ostativi al dispiegarsi degli effetti conseguenti a decorrere dal 1° gennaio 1995.

Né argomento contrario alla prospettata soluzione può ravvisarsi nella disposizione di cui all'art.5 dello stesso decreto legislativo, in base al quale l'esercizio dell'opzione, tra la permanenza o meno nell'impiego pubblico, va esercitata dal personale degli