

Determinazione n. 5/99**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 9 febbraio 1999;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la legge 16 febbraio 1967, n. 14, con la quale la **Cassa di previdenza ed assistenza tra i dipendenti della Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione** è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1996 e 1997, 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 Giuliano Mazzeo 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 1996 e 1997 suindicati;

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 perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1996 e 1997 - 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.

Ordina che copia della determinazione, con annessa relazione, sia inviata al Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica ed al Ministero dei trasporti e della navigazione.

L'ESTENSORE
f.to Giuliano Mazzeo

IL PRESIDENTE
f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA CASSA DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA TRA I DIPENDENTI DELLA DIREZIONE GENERALE DELLA MOTORIZZAZIONE CIVILE E DEI TRASPORTI IN CONCESSIONE PER GLI ESERCIZI 1996 E 1997.

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Assetto normativo. - 3. Gli organi. - 4. Il personale. - 5. L'attività istituzionale. - 6. La gestione finanziaria: *a)* Considerazioni generali; *b)* Il conto finanziario; *c)* La situazione patrimoniale. - Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1) PREMESSA

La Cassa di previdenza e assistenza tra i dipendenti del Ministero dei trasporti - Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione - è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259, in forza del decreto-legge 21 dicembre 1966, n. 1090, nel testo sostituito con l'articolo unico della legge istitutiva n. 14 del 16 febbraio 1967.

In precedenza, la stessa forma di controllo venne espletata dalla Corte sulla "Cassa di colleganza tra gli ingegneri dell'Ispettorato della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione" (D.P.R. 31 marzo 1961) fino alla soppressione della medesima ed alla concomitante istituzione della CPA ¹.

In ordine all'Ente oggetto del presente referto, la Corte ha da ultimo riferito al Parlamento relativamente agli esercizi 1993-1994 e 1995 ².

Con la presente relazione la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito per la gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1996 e 1997.

¹ La gestione finanziaria della Cassa di colleganza ha formato oggetto di relazioni fino all'esercizio 1965: cfr. Atti Parlamentari, IV Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. XIII, n. 1, Vol. VI (Esercizio 1961), Vol. XCV (Esercizio 1962), Vol. XCVI (Esercizio 1963), Vol. CCI (Esercizi 1964-1965).

² Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 33.

2) ASSETTO NORMATIVO

Com'è noto il decreto-legge 21 dicembre 1966, n. 1090, convertito con modificazioni nella legge 16 febbraio 1967, n. 14, ha istituito la Cassa di previdenza ed assistenza tra i dipendenti della Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, con lo scopo di assicurare l'assistenza e la previdenza a tutto il personale di detta Direzione, contestualmente disponendo la soppressione della Cassa di colleganza e del Fondo centrale di previdenza ³.

Giova ricordare, segnatamente per quanto riguarda le linee evolutive della previdenza ed assistenza del personale della Direzione generale della motorizzazione civile, che prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina dei diritti dovuti dall'utente per le operazioni tecniche e tecnico-amministrative, introdotta dalla menzionata legge n. 14, la soggetta materia rientrava nella sfera di competenza della Cassa di colleganza per gli ingegneri e del Fondo centrale di previdenza per il rimanente personale.

La legge n. 14 ha sostanzialmente innovato il regime giuridico dei diritti dovuti alla motorizzazione civile in base alla precedente normativa introducendo tra l'altro, il principio che una percentuale dei proventi tariffari (il 4%) sia devoluta alla nuova Cassa quale contributo per le spese relative ad interventi previdenziali ed assistenziali a favore del personale dell'I.G.M.C. in servizio. Le misure assistenziali sono estese anche al personale dell'Ispettorato in quiescenza e ai suoi aventi causa.

Le successive leggi 18 ottobre 1978, n. 625 e 1 dicembre 1986, n. 870 hanno introdotto incisive modifiche alla disciplina delle tariffe comportanti una crescente maggiore entrata per l'Erario ed anche per la Cassa.

Particolarmente significativa appare la disposizione di cui all'art. 16 della predetta legge n. 870/1986 che ha elevato dal 4 al 10% la percentuale degli introiti tariffari da devolvere alla stessa.

Per l'effetto combinato dell'aumento tariffario e dell'elevazione di tale percentuale il contributo annuo che affluisce alla Cassa è passato da poco più di un miliardo di lire ad oltre 28 miliardi al 31/12/1997.

³ Il Fondo centrale di previdenza, che era stato istituito con decreto in data 5 luglio 1966 del Ministero dei trasporti, non fu assoggettato al controllo della Corte dei conti.

Va, altresì, ricordato che, in relazione all'avvertita esigenza di adeguare la normativa statutaria alle profonde innovazioni intervenute in tema di competenze istituzionali nonché in relazione allo stesso stato giuridico ed economico del personale statale, con D.P.R. n. 950 in data 26 settembre 1985 è stato approvato il nuovo statuto della Cassa di cui si è fatto ampio cenno nel precedente referto.

Con riferimento al quadro normativo in cui opera la CPA, già nelle precedenti relazioni è stato affrontato dalla Corte il problema della natura giuridica dell'Ente alla luce della legge n. 70 del 20 marzo 1975 sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente, legge che non includeva la Cassa tra gli enti ritenuti necessari ai fini dello sviluppo economico, civile, culturale e democratico del Paese.

In tale occasione, la Corte, pur facendo salve le valutazioni di competenza degli altri Organi, previsti dalla legge n. 70/1975 sulla base dei criteri dettati dai punti 1), 2), 3) dell'art. 3 della stessa legge, ritenne che l'Ente in parola veniva sostanzialmente a configurarsi come quelle "Fondazioni", costituenti enti pubblici, denominate "Casse" o "Fondi" e simili, che pur avendo personalità giuridica propria, non hanno propri dipendenti e sono strettamente incardinate nelle strutture ministeriali, talchè detta configurazione escludeva tali enti dall'applicazione della legge n. 70 del 1975.

La tesi prospettata dalla Corte è stata condivisa anche dal Governo, giacchè con nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 10282 del 20 marzo 1978, in conformità del parere del Comitato d'indagine sugli enti pubblici, è stata esclusa dalla sfera di applicazione della legge n. 70/1975 la Cassa, in quanto Organo dello Stato dotato di personalità giuridica, ritenendosi non operanti nei suoi confronti le disposizioni di cui al 1° e 2° comma dell'art. 2 della legge predetta (estinzione di diritto o cessazione delle contribuzioni).

Nei precedenti referti al Parlamento la Corte ha ripetutamente rappresentato la necessità di pervenire ad una revisione di detto sistema previdenziale ed assistenziale, nel rispetto del principio di perequazione delle prestazioni nell'ambito del pubblico impiego e della razionalizzazione della spesa pubblica in considerazione delle esigenze finanziarie dello Stato.

In relazione alle indicazioni della Corte, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con nota del 5 maggio 1997, ha interessato il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi perchè, d'intesa con il Ministero del tesoro e con tutte le amministrazioni statali, con esercizio di vigilanza su omologhe

istituzioni, valutasse l'opportunità di un omogeneo riordino legislativo della materia di che trattasi.

Al riguardo va peraltro considerato che ai sensi del I comma dell'art. 9 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (legge finanziaria 1994) era stata, nel frattempo, disposta l'abrogazione di tutte le disposizioni che consentivano la destinazione di risorse finanziarie pubbliche o di impiegare pubblici dipendenti in favore di associazioni ed organizzazioni di dipendenti pubblici.

Il successivo decreto-legge 8 agosto 1996, n. 437, convertito con modificazioni nella legge 24 ottobre 1996, n. 556 delimitava la portata del citato art. 9 escludendo dal campo di applicazione della norma (art. 10) le associazioni e le organizzazioni aventi natura previdenziale o assistenziale, nonchè gli enti con finalità assistenziali a favore del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Ma l'art. 55, II comma, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nel perseguire obiettivi di contenimento della spesa e con la finalità di ripristinare la necessaria parità di trattamento tra i pubblici dipendenti delle varie amministrazioni, ha abrogato, con effetto 1° gennaio 1998 il predetto art. 10 del citato D.L. n. 437/96, ripristinando la piena operatività dell'originaria disposizione del richiamato art. 9 della legge n. 537/1993.

A seguito di ciò il Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato - con nota del 16 aprile 1998, nel supposto che tra i destinatari di tale norma dovesse essere compresa anche la Cassa di previdenza ed assistenza tra i dipendenti della Direzione generale della motorizzazione civile, è pervenuto alla conclusione che, a far tempo dal 1° gennaio 1998, non potessero essere più erogati fondi statali nè impiegati pubblici dipendenti in favore della Cassa in questione precisando, con successiva nota del 7 maggio 1998, che potevano erogarsi a favore della Cassa stessa esclusivamente i fondi di pertinenza degli anni 1996 e 1997 già formalmente impegnati e quindi ricompresi nella disponibilità della Cassa predetta.

Lo stesso Ministero del tesoro, con successiva nota del 3 novembre 1998, pur tenendo conto delle argomentazioni addotte dal Ministero dei trasporti e della navigazione a sostegno della legittimità dei trasferimenti erariali, riteneva di dover confermare il proprio avviso contrario al trasferimento di risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato in favore della Cassa.

Sulla delicata questione il predetto Ministero aveva nel frattempo richiesto il parere del Consiglio di Stato che, di recente (parere 2^a Sez. in data 7.1.1999), pur con qualche riserva, ha escluso che la Cassa in questione rientri tra "le associazioni e organizzazioni di pubblici dipendenti" cui si rivolge l'art. 9 della legge n. 537/93.

L'espressione utilizzata dal legislatore del 1993 richiederebbe, infatti, secondo il predetto consesso, un'autonoma ed espressa manifestazione di volontà da parte dei dipendenti pubblici, manifestazione del tutto assente nel caso di specie, ove la Cassa è stata istituita con apposita disposizione di legge ed ad essa sono iscritti di diritto tutti i dipendenti.

Va, per altro, considerato che il legislatore ha, nel frattempo, apportato ulteriori modifiche al suindicato art. 9 prevedendo all'art. 26, comma 21, della legge 23.12.1998, n. 448, recante misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo, che "l'abrogazione dell'art. 10 del decreto legge 8.8.1996, n. 437, disposta dall'art. 55, comma 2, della legge 27.12.1997, n. 449, "ha effetto dalla data di trasformazione in forma di previdenza complementare dei trattamenti erogati da associazioni, enti ed organismi aventi natura o con finalità previdenziale o assistenziale".

Tale norma in concreto consente alla Cassa, almeno fino alla data predetta, di continuare ad usufruire degli anzidetti introiti finanziari e di poter, quindi, proseguire sulla sua attività istituzionale ciò indipendentemente dalla soluzione del problema della sua assoggettabilità alla normativa di che trattasi.

Al riguardo va, per altro, rilevata l'oscurità della disposizione di cui al citato art. 9 in ordine all'esatta individuazione dei soggetti destinatari, ciò che, con specifico riferimento alla Cassa in argomento, da adito, anche dopo il parere espresso al riguardo dal Consiglio di Stato, a dubbi interpretativi che il legislatore deve darsi carico di dissipare onde evitare ogni dannoso stato di incertezza e l'inevitabile contenzioso ad esso conseguente.

La Corte ritiene, tuttavia, indipendentemente dalla soluzione del problema dell'assoggettabilità della Cassa alla normativa in questione, che quest'ultima debba per l'istante provvedere tempestivamente ad un'esatta quantificazione degli impegni assunti, a tutt'oggi, nei confronti degli iscritti per la corresponsione dell'indennità "una tantum" in modo da costituire un'adeguata riserva che assicuri capienza all'eventuale richiesta di liquidazione degli ammontari già maturati della predetta indennità.

A tal fine, ove se ne presenti la necessità, dovrà essere considerata anche l'adozione di misure correttive dell'attuale sistema che consentano il pieno soddisfacimento di tale obbligo.

Al tempo stesso si segnala l'esigenza di improntare la gestione a rigorosi criteri di economicità contenendo gli oneri generali di funzionamento, specie quelli non aventi carattere obbligatorio, entro i limiti delle più strette necessità funzionali.

3) GLI ORGANI

La struttura organizzatoria dell'Ente, quale delineata dallo statuto, è costituita dal Presidente che, di diritto, è il capo del personale della Direzione generale della motorizzazione civile, dal Consiglio di amministrazione, i cui membri sono in prevalenza elettivi, e dal Collegio dei revisori dei conti, composto da un funzionario del Ministero del tesoro, da un rappresentante del Ministero dei trasporti e relativi supplenti, nonché da un rappresentante degli iscritti, scelto mediante elezione.

I membri del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori durano in carica per un quadriennio e possono essere rieletti e confermati.

Il Consiglio di amministrazione e il Collegio dei revisori sono stati istituiti la prima volta alla fine del 1969 con decreto in data 30 dicembre 1969 e, successivamente rinnovati nel 1973, nel 1976 e, dopo un lungo periodo di prorogatio, nel 1987. Con DD.MM. del 27 novembre 1992 e 3 aprile 1994 si è provveduto all'ulteriore rinnovo dei predetti organi nel sostanziale rispetto dei termini.

Quanto al trattamento economico va rilevato che la norma statutaria (al punto 14) stabilisce la gratuità delle cariche nei confronti dei dipendenti della Direzione generale della motorizzazione civile, talchè ai medesimi non risulta essere stato corrisposto alcun emolumento.

Va, peraltro evidenziato che la citata norma prevede l'attribuzione di un emolumento ai membri del Collegio dei revisori, i quali non rivestano la qualifica di dipendenti della motorizzazione civile.

In attuazione di tale disposizione statutaria venne emesso il decreto n. 583 in data 10 luglio 1970, del Ministro dei trasporti, d'intesa con il Ministro del tesoro, col quale è stato determinato in L. 450.000 annue l'assegno spettante ai due rappresentanti del Ministero del tesoro in seno al predetto Collegio (di cui uno con funzioni di presidente e l'altro di membro supplente).

Con successivo D.M. 1028 del 14 febbraio 1976 fu fissato per il sindaco supplente, nominato dal Ministero del tesoro, a partire dal 1° luglio 1975, un compenso quale gettone di presenza di L. 10.000 lorde per ogni sua effettiva prestazione connessa all'incarico. Allo stato dei fatti non è corrisposto alcun compenso al Presidente supplente in quanto la sua presenza non risulta essere mai stata sollecitata.

Per quanto concerne il compenso dovuto al Presidente del Collegio dei Revisori è in corso la procedura (richiesta di congruità al Ministero del tesoro ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri) per rivalutare detto compenso portandolo a L. 5.000.000 annui lordi, come deliberato dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 14 ottobre 1997 (verbale n. 307), a partire dal 1° gennaio 1997.

Giova anche ricordare che il nuovo statuto prevede a favore dei membri del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori, non residenti a Roma, il trattamento di missione "stabilito dal Consiglio di amministrazione".

In precedenza per gli stessi componenti lo statuto del 1968 prevedeva "il trattamento di missione previsto per il personale dello Stato".