

Determinazione n. 84/2003

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 2 dicembre 2003;

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;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 26 aprile 1961, con il quale il Fondo di assistenza per il personale della Pubblica Sicurezza è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto relativi agli esercizi finanziari 2001 e 2002, 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 Luigi Pietro Caruso 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 del Fondo di assistenza per il personale della Pubblica Sicurezza per gli esercizi 2001 e 2002;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7, della legge 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 2001 e 2002 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – del Fondo di assistenza per il personale della Pubblica Sicurezza, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Luigi Pietro Caruso

IL PRESIDENTE

f.to Giuseppe David

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEL FONDO DI ASSISTENZA PER IL PERSONALE DELLA PUBBLICA SICUREZZA PER GLI ESERCIZI 2001 e 2002

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Ordinamento e finalità. – 3. Gli organi. – 4. Il personale. – 5. Le fonti di entrata. – 6. L'attività istituzionale. – 7. I bilanci. – 8. Bilanci previsionali. – 9. Il conto finanziario. – 10. Partite di giro. – 11. Gestione dei residui. – 12. Il conto patrimoniale. – 13. Il conto economico. – 14. La situazione amministrativa. – 15. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1 - Premessa

La presente relazione ha per oggetto il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Fondo di Assistenza per il personale della Pubblica Sicurezza per gli esercizi 2001 e 2002.

L'Ente in questione è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259, con decreto del Presidente della Repubblica n. 1361 del 20 giugno 1961.

Con determinazione n. 59/2001 la Corte dei conti ha riferito sul risultato del controllo eseguito sulle gestioni finanziarie relative agli esercizi 1999 e 2000 (Atti Parlamentari – Doc. XV – XIV^a legislatura – Vol. n. 32).

Con la presente relazione, ora, la Corte riferisce, a norma dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sulla gestione finanziaria del Fondo stesso per gli esercizi 2001 e 2002, pur non mancando di fare riferimento, per un opportuno raccordo, alla gestione dell'esercizio 2000.

Inoltre, poiché tutti i documenti contabili relativi al 2002 sono espressi in euro, la moneta unica europea entrata in vigore il 1° gennaio di quell'anno, si è provveduto ad indicare per ogni cifra in euro il controvalore in lire, al fine di consentire il confronto con l'andamento gestorio degli esercizi precedenti.

2 - Ordinamento e finalità

Il Fondo di assistenza per il personale di Pubblica Sicurezza è stato istituito con la legge 12 novembre 1964, n. 1279 che ha conferito all'Ente in questione personalità giuridica di diritto pubblico ponendolo sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno e attribuendogli la sede in Roma, presso la Direzione Generale della Pubblica Sicurezza dello stesso Ministero.

L'Ente trae origine dal Fondo assistenza, previdenza e premi per il personale di Pubblica Sicurezza, istituito con il decreto del Presidente della Repubblica 10 luglio 1952, n. 1112.

Al Fondo di assistenza per il personale di P.S., ai sensi della citata legge n. 1279 del 1964, furono devoluti il patrimonio del preesistente Fondo, nonché le entrate che la legislazione in vigore ed ogni altra disposizione assegnavano allo stesso.

Le finalità dell'Ente in questione sono individuate dall'art. 2 della legge n. 1279/1964 e consistono in provvedimenti assistenziali a favore del personale civile e militare della Pubblica Sicurezza di qualsiasi carriera e grado e dei figli del personale anzidetto nonché in attività di carattere sociale, ricreativo e culturale nei riguardi del personale stesso.

L'elencazione completa delle provvidenze è riportata nel referto relativo alla gestione 1994-98, cui si fa riferimento: di particolare rilevanza l'assunzione di iniziative ricreative a favore dei dipendenti e delle loro famiglie, quali l'apertura di centri sportivi e di stabilimenti balneari o montani.

Lo Statuto dell'Ente è stato approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1968, n. 923.

Esso disciplina più dettagliatamente (articoli 1-9) le modalità secondo le quali debbono essere conseguiti gli scopi normativi, aggiungendo espressamente, all'art. 1, che l'assistenza prestata dal Fondo è "a completamento ed integrazione dell'opera che già prestano altri Enti ed istituzioni assistenziali".

E' di tutta evidenza il riferimento all'I.N.P.D.A.P. (già E.N.P.A.S.), che è l'Ente cui è istituzionalmente devoluta l'assistenza di tutti i dipendenti dello Stato per cui le prestazioni effettuate dal Fondo in questione, essendo prevalentemente di natura assistenziale, assumono un aspetto aggiuntivo rispetto a quella assicurata dall'INPDAP. Il fenomeno della frammentazione e della duplicazione degli interventi assistenziali a favore dei pubblici dipendenti è stato rilevato più volte dalla Corte, che non mancherà di soffermarsi su di esso in sede di considerazioni conclusive.

3 – Gli organi

Sono Organi del Fondo, in base a quanto previsto dallo Statuto, il Consiglio di amministrazione (artt. 10 e 11), il Presidente del Consiglio di amministrazione (art. 12), e il Collegio dei revisori dei conti (art. 14).

A seguito della modifica allo Statuto introdotta con il decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1985, n. 464, il Consiglio di amministrazione, in luogo dei dieci membri di diritto previsti dallo Statuto originario, è stato così composto:

- *Capo della Polizia*, con funzioni di Presidente;
- *Vice Capo della Polizia*, con funzioni vicarie;
- *Direttore Centrale per gli Affari Generali*;

- *Direttore Centrale del Personale;*
- *Direttore Centrale per i servizi di ragioneria;*
- *Dirigente preposto ai settori assistenziali della P.S.*

In applicazione del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che ha espressamente abrogato le norme che prevedono ogni forma di rappresentanza del personale nei Consigli di amministrazione delle Amministrazioni pubbliche, con decreto ministeriale emanato in data 17 settembre 1994 sono stati esclusi dal Collegio i quattro rappresentanti sindacali che il D.P.R. n. 464/1985 prevedeva in aggiunta ai sei membri di diritto sopra citati.

I componenti del Consiglio di amministrazione sono nominati dal Ministro dell'Interno e la loro prestazione è gratuita.

Essi permangono in carica per tutto il periodo durante il quale ricoprono le relative funzioni istituzionali, con la conseguenza che i singoli membri possono essere sostituiti senza la necessità di una nuova composizione dell'intero Collegio assicurando, in tal modo, la continuità della gestione.

L'art. 13 dello Statuto prevede anche la figura del Segretario del Fondo di assistenza con funzioni esclusivamente notarili, in quanto non è previsto un suo concorso alla formazione della volontà del Consiglio di amministrazione, né la titolarità di funzioni esterne.

Il Presidente convoca il Consiglio di amministrazione ogni qualvolta se ne presenti la necessità; nei casi di assenza o impedimento del Presidente il Consiglio di amministrazione è presieduto dal Vice Capo della Polizia con funzioni vicarie.

Per la validità delle adunanze, in base all'art. 10 dello Statuto, debbono essere presenti almeno sei membri, compreso il Presidente.

Al fine di superare l'ostacolo rappresentato dalla necessaria presenza nelle adunanze di tutti i componenti rimasti, l'Ente anziché procedere alla modifica della norma statutaria – come nel precedente referto indicato dalla Corte – si è conformato all'avviso dell'Avvocatura Generale dello Stato, che, ravvisando nel Consiglio di amministrazione del Fondo la qualità di “collegio virtuale” (organismo nel quale non sono richieste ai componenti particolari professionalità tali da rendere la loro presenza insurrogabile), ha espresso il parere che per la validità delle sedute è sufficiente la partecipazione alle adunanze della maggioranza assoluta del “quorum strutturale”, ossia la presenza di almeno quattro dei sei membri che attualmente compongono il collegio.

Ad avviso della Corte la soluzione adottata, comunque, non rimuove l'esigenza di una modifica della norma statutaria, al fine di adeguarla alla situazione determinatasi per effetto della legge n. 29/1993.

Passando, ora, ai compiti del Consiglio di amministrazione, spetta a quest'ultimo di deliberare entro il mese di ottobre il bilancio di previsione relativo all'esercizio successivo ed entro il mese di aprile il conto consuntivo dell'esercizio decorso; di deliberare le erogazioni previste in bilancio e delegare al Presidente l'ordinazione delle spese di amministrazione, salvo ratifica.

Spetta, altresì, al Consiglio di promuovere eventuali modifiche allo Statuto e di adottare, se necessario, i regolamenti interni dell'Ente; di autorizzare il Presidente a promuovere liti e a resistere in giudizio; di deliberare in genere tutti gli affari che interessano l'Ente, compreso l'impiego delle disponibilità finanziarie.

Sono soggette all'approvazione del Ministero dell'Interno le deliberazioni riguardanti il bilancio di previsione e le relative variazioni ed il conto consuntivo; l'autorizzazione a promuovere liti e a resistere in giudizio; i regolamenti degli istituti, colonie ed altre opere a gestione diretta.

I poteri del Presidente del Consiglio di amministrazione sono puntualmente previsti dall'art. 12 dello Statuto e si concretano, essenzialmente, nella rappresentanza legale del Fondo.

Sempre in materia di poteri del Presidente l'art. 19 dello Statuto prevede che gli ordini di pagamento e le reversali d'incasso siano emessi con la firma del Presidente o, in caso di sua assenza o impedimento, del Consigliere preposto ai settori assistenziali. Non sembra che la norma sia coordinata con l'art. 10 dello stesso Statuto, che attribuisce al Vice Capo della Polizia l'esercizio delle funzioni vicarie del Presidente, e tale anomalia è già stata oggetto di osservazioni nei precedenti referti.

Il controllo della gestione del Fondo è affidato ad un Collegio dei revisori, nominato dal Ministro dell'Interno e composto da un revisore effettivo ed uno supplente, designati dal Ministero del Tesoro, nonché da due revisori effettivi ed uno supplente designati dal Ministero dell'Interno.

I revisori provvedono al riscontro degli atti di gestione, accertano la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili; esaminano il bilancio di previsione ed il rendiconto redigendo apposite relazioni ed accertano, ogni qualvolta sia ritenuto necessario, la consistenza di cassa. I revisori esercitano il loro mandato anche individualmente ed

assistono alle sedute del Consiglio di amministrazione, durano in carica tre anni e possono essere riconfermati.

Per quanto concerne il trattamento economico, il Consiglio di amministrazione del Fondo, con delibera n. 232 del 10 dicembre 1996, ha stabilito di corrispondere, a decorrere dal 1° gennaio 1997, un compenso a favore dei membri del Collegio dei revisori nella misura di lire 10 milioni per il Presidente e di 7 milioni per ciascuno dei due membri effettivi, per una spesa complessiva di lire 24 milioni annui.

Sulla misura del compenso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministero del Tesoro, ha espresso parere favorevole con nota in data 8 settembre 1998.

4 - Il personale

In ottemperanza al divieto di utilizzare personale dell'Amministrazione disposto dall'art. 55, comma 2 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (finanziaria 1998), il Fondo ha proceduto ad un programma di trasferimento graduale ai privati delle attività svolte dai centri permanenti e stagionali. In questa ottica di progressiva privatizzazione tutti i centri balneari saranno trasferiti ai privati, mentre le attività di sorveglianza e vigilanza sono rimaste affidate a personale della P.S., nel quadro delle attività ricreative affidate all'Amministrazione della P.S. dall'art. 79 del D.P.R. 28 ottobre 1985 n. 782.

Anche nel settore degli spacci l'Ente ha provveduto a far ricorso a soggetti privati, ed ha impartito opportune disposizioni per la completa privatizzazione dei relativi servizi. Per lo svolgimento dei compiti amministrativi, invece, il Fondo continua ad avvalersi di personale appartenente all'Amministrazione civile dell'Interno e, in misura ridotta, ai ruoli della Polizia di Stato che presta la propria opera, generalmente, in aggiunta a quella di istituto. Non sembra che tale attività possa considerarsi in contrasto con la normativa vigente, in quanto il divieto di utilizzare personale dell'Amministrazione, disposto dall'art. 55 comma 2 della legge 449/1997 sopra ricordata, è stato postergato dall'art. 26 comma 21 dalla legge 23 dicembre 1998, n. 448 (finanziaria 1999) "alla data di trasformazione, in forme di previdenza complementare, dei trattamenti erogati da associazioni, enti ed organismi aventi natura o con finalità previdenziale o assistenziale".

5 - *Le fonti di entrata*

Le entrate dell'Ente sono costituite principalmente dalle seguenti voci:

- a) contributi a carico dello Stato;
- b) introiti derivanti dagli spacci di consumo;
- c) entrate derivanti dall'attività dei centri ricreativi e balneari;
- d) proventi derivanti dalla pubblicazione del periodico "Polizia Moderna".

Per quanto attiene ai contributi di cui alla lettera a) va precisato che a seguito dell'entrata in vigore del codice della strada di cui al D.Leg.vo 10 settembre 1993, n. 360 detto contributo da annuo fisso è stato trasformato in misura variabile, essendo tratto (unitamente ad altre forme di contribuzioni erogate per finalita' diverse) dall'aliquota dell'80 % dei proventi contravvenzionali destinati al Ministero dei Lavori Pubblici. Sempre a norma del predetto d. leg.vo n. 360/1993 la quota dei proventi da destinare al Fondo viene stabilita annualmente dal Ministro dei Lavori Pubblici, di concerto con i Ministri del Tesoro e dei Trasporti.

Comunque, l'orientamento governativo, inteso all'alleggerimento delle politiche assistenziali, ha influito sulla conduzione gestionale dell'Ente, che ha ridotto sensibilmente le attività legate alla gestione degli spacci di consumo – che rappresentano pur sempre la fonte più cospicua delle entrate – privilegiando l'assistenza individuale, di più sicuro ed immediato impatto sul personale.

A proposito delle attività commerciali del Fondo, si osserva che agli introiti derivanti dagli spacci di consumo e dai centri ricreativi e balneari non corrisponde in bilancio una componente in uscita in quanto il movimento finanziario delle relative gestioni non emerge a livello di consuntivo. Infatti l'Ente si limita a riportare, in allegato al conto consuntivo, un prospetto riepilogativo della gestione dei singoli centri ricreativi e culturali e degli spacci di consumo, con le somme versate al Fondo nel corso dell'esercizio. Tale anomala procedura è già stata oggetto di rilievo nel precedente referto nel quale è stata rappresentata la necessità che tutti i movimenti di entrata e di uscita relativi ai predetti centri vengano ricondotti nell'ambito della gestione finanziaria del Fondo in virtù del principio della universalità del bilancio.

A tale proposito la Corte non può che richiamare nuovamente l'Ente alla esatta osservanza del regolamento di contabilità pubblica approvato con il D.P.R. nr. 696 del 1979.

6 - L'attività istituzionale

L'attività svolta dall'Ente si articola in due grandi settori, costituiti, il primo dal complesso delle erogazioni a carattere più propriamente assistenziale; il secondo da una serie di attività ricreative e culturali, svolte attraverso le c.d. "gestioni speciali".

Fra le attività rientranti nel primo settore vanno ricordate:

- le sovvenzioni individuali erogate a norma dell'art. 5 dello Statuto, concesse a domanda degli interessati, previo accertamento dello stato di necessità o anche su proposta motivata dalle autorità gerarchiche.

Nell'ultimo triennio dette sovvenzioni sono state erogate nella seguente misura:

ANNO	SPESA COMPLESSIVA
2000	£. 533.520.300
2001	£. 400.840.730
2002	€ 283.574,14 pari a £. 549.076.100

Inoltre, tramite gli uffici e i comandi periferici sono stati disposti i seguenti contributi per assistenza sociale:

ANNO	SPESA COMPLESSIVA
2000	£. 103.819.420
2001	£. 169.174.446
2002	€ 31.605,93 pari a £. 61.197.614

- l'assistenza agli orfani, riservata ai figli di dipendenti deceduti in attività di servizio che non abbiano superato i 18 anni di età:

ANNO	SPESA COMPLESSIVA
2000	£ 400.000.000
2001	£. 400.000.000
2002	€ 206.584,00 pari a £. 400.000.000

- l'assistenza ai cronici, riservata ai figli di dipendenti in servizio, minori di 18 anni, affetti da malattie a carattere cronico:

ANNO	SPESA COMPLESSIVA
2000	£. 400.000.000
2001	£. 500.000.000
2002	€ 258.228,00 pari a £. 500.000.000

In conclusione, la spesa complessiva sostenuta dall'Ente nel periodo considerato per le erogazioni a carattere assistenziale è la seguente:

ANNO	SPESA COMPLESSIVA
2000	£. 1.437.339.720
2001	£. 1.469.174.446
2002	€ 779.992,07 pari a £. 1.510.273.714

Da un primo sommario esame sembrerebbe che gli interventi per l'assistenza diretta seguono nel tempo un andamento sempre crescente; ma se si rapportano i dati al totale delle spese correnti di ciascun esercizio risulta che la spesa assistenziale rappresenta il 23,02% delle spese correnti nel 2000 e il 26,69% nel 2001; mentre l'analoga percentuale calcolata per il 2002 (24,89%) sta a significare un minor impegno dell'Ente in questo settore rispetto all'esercizio precedente.

Le attività del secondo gruppo sono organizzate sulla base di una notevole autonomia gestionale e sono finalizzate non solo a perseguire i fini istituzionali dell'Ente, ma anche a concretizzare fonti di entrata che, come già detto, svolgono un ruolo fondamentale nella gestione del Fondo. L'attività in parola viene svolta attraverso le seguenti strutture:

Centro Studi di Fermo

Trattasi di un complesso immobiliare di proprietà del Fondo che nel periodo scolastico viene utilizzato a titolo gratuito come collegio per gli orfani e i figli di dipendenti in servizio od in congedo, e nel periodo estivo come Colonia per orfani e figli di dipendenti in età compresa tra i 6 e i 12 anni.