

CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**“Misure adottate ed attività svolta ai fini della trasformazione e della
soppressione di enti pubblici disposta dall’art.28 della legge
n.448/2001”**

**Magistrato relatore
Cons. Maurizio Giordano**

INDICE

1. Oggetto dell'indagine	3
2. Quadro normativo	3
3. L'Ispettorato generale per la liquidazione degli enti disciolti (IGED)	8
4. La gestione dell'IGED	12
5. Le gestioni liquidatorie	14
6. Personale degli enti disciolti	24
7. Gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare	25
8. Liquidazioni "distinte"	30
9. La gestione FINTECNA	34
10. Rapporti IGED-FINTECNA	39
11. Considerazioni conclusive	42

Allegati:

- 1) Elenco degli enti disciolti 1957-2000
- 2) Elenco degli enti disciolti 2001-2005

1. Oggetto dell'indagine

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con deliberazione n.1/2006/G adottata nella adunanza congiunta del 19 dicembre 2005, ha approvato il programma delle attività di controllo di sua competenza per l'anno 2006; in tale programma è stata inclusa l'indagine n.II.3. "Misure adottate ed attività svolta ai fini della trasformazione e della soppressione di enti pubblici disposta dall'art.28 della legge n.448/2001".

L'indagine, secondo quanto indicato nella citata delibera, prende a riferimento sia le modalità e gli esiti delle procedure di liquidazione di enti pubblici (stato di avanzamento, risorse affluite sul bilancio dello Stato, personale, patrimonio immobiliare, etc.), sia i costi della gestione di tali processi di cui è stato fino al 31 dicembre 2005 titolare l'Ispettorato generale per la liquidazione degli enti disciolti (IGED) appositamente costituito nel 1957 presso la Ragioneria generale dello Stato. A partire dal 1° gennaio 2006, in base al decreto legge 15 aprile 2002, n.63, convertito con legge 15 giugno 2002, n.112, ed a seguito di apposita Convenzione, tale competenza è stata affidata a FINTECNA S.p.A., alla cui attività, limitatamente all'ambito della indagine, è stata estesa la presente relazione. Al fine di prospettare un quadro completo dell'attività di soppressione degli enti pubblici l'indagine ha preso in considerazione tutte le operazioni effettuate a partire dalla legge 4 dicembre 1956, n.1404.

2. Quadro normativo

In questa legge è, infatti, contenuta la disciplina generale in materia di "Soppressione e messa in liquidazione di enti di diritto pubblico e di altri enti sotto qualsiasi forma costituiti, soggetti a vigilanza dello Stato e comunque interessanti la finanza statale", disponendo, all'art.1, la soppressione o incorporazione in enti similari di tali enti nei casi in cui i loro scopi siano cessati o non più perseguibili, o si trovino in condizioni economiche di grave dissesto, o siano nella concreta impossibilità di attuare i propri fini statutari. Le relative competenze, comprendenti anche quelle afferenti procedimenti di liquidazione in corso che possono essere avocate, spettano al Ministero per il tesoro (attualmente Ministero dell'economia e delle finanze) attraverso uno "speciale Ufficio liquidazioni". Questo è stato istituito, presso la Ragioneria generale dello Stato, con D.M. 14 gennaio 1957, con "il compito di provvedere a

tutte le operazioni previste dalla legge”, ivi compresa (D.M. 11 ottobre 1957) la rappresentanza in giudizio degli enti le cui liquidazioni siano state ad esso affidate, e, come si dirà nel paragrafo n.3, ha subito nel tempo modifiche fino ad assumere la struttura e denominazione di Ispettorato generale per la liquidazione degli enti disciolti (IGED), ed è con questa denominazione che sarà citato nel corso della relazione indipendentemente dal periodo di riferimento.

I provvedimenti di soppressione, liquidazione o incorporazione sono promossi dal Ministro per il tesoro ed emanati con decreto presidenziale; la chiusura della liquidazione (art.13, legge n.1404/1956) viene disposta con decreto del Ministro del tesoro che, insieme con il bilancio e la relazione illustrativa, veniva inviato alla Corte dei conti per la registrazione (obbligo successivamente abrogato, a seguito della legge 14 gennaio 1994, n.20). Decreto e bilancio sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale.

Per gli enti posti in liquidazione l'IGED prende in consegna, sulla base di inventari, le attività esistenti, i libri contabili, gli altri documenti dell'ente ed il conto della gestione relativo al periodo successivo all'ultimo bilancio o all'ultima relazione economica e finanziaria approvati. La liquidazione degli enti può essere anche affidata a commissari liquidatori esterni (c.d. liquidazioni “distinte” rispetto a quelle “domestiche” direttamente realizzate dall'IGED).

Coloro che hanno diritti da far valere nei confronti degli enti posti in liquidazione debbono presentare al Ministro per il tesoro la domanda di riconoscimento di crediti e le istanze per rivendicazioni o restituzioni di cose entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del provvedimento di messa in liquidazione (per i crediti non fatti valere durante la gestione è ammessa la facoltà di richiesta – entro sei mesi dalla data di pubblicazione del decreto di chiusura della liquidazione – di soddisfacimento del loro diritto, ma solo sull'eventuale avanzo di gestione). L'elenco dei crediti ammessi o non ammessi deve essere formato entro 90 giorni dalla data della presa in consegna del patrimonio, dandosene notizia ai soggetti interessati, che possono, entro trenta giorni proporre ricorso all'autorità giudiziaria. L'art.9 stabiliva che non si facesse luogo a recupero di crediti o a pagamento di debiti per importi non superiori a 500 lire (attualmente tale importo è stato elevato ad € 103,29)¹; con l'art.55, comma 11, della legge 27 dicembre 1997, n.449, sono stati introdotti anche i casi di difficile ed onerosa esazione, o di assoluta inesigibilità anche per l'inesistenza o l'irreperibilità della necessaria documentazione. L'IGED può compiere qualsiasi atto di gestione, fare transazioni e determinare il prezzo e la procedura di alienazione dei beni patrimoniali, eccezionalmente anche in deroga alle leggi sulle alienazioni dei beni dello Stato e sulla amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato.

Il rapporto di impiego tra gli enti posti in liquidazione ed il personale in servizio alla data di entrata in vigore del provvedimento di messa in liquidazione cessa con la fine del mese successivo a quello dell'entrata in vigore di tale provvedimento (con erogazione del trattamento

¹ Importo elevato a lire 20.000 dall'art.12 del decreto legge 2 marzo 1989, n.65, convertito nella legge 26 aprile 1989, n.155, ed a lire 200.000 dall'art.47 ter della legge 22 marzo 1995, n.85.

di liquidazione previsto dall'ente di appartenenza e di una indennità straordinaria di importo pari a tre mensilità); per le esigenze delle gestioni di liquidazione può essere trattenuto, per un periodo massimo di un anno, il personale ritenuto strettamente necessario.

Gli avanzi finali delle liquidazioni sono devoluti – salvo che la legge non stabilisca altrimenti – allo Stato e fatti affluire in un conto di Tesoreria “dal quale potranno essere eseguiti prelevamenti per la copertura di disavanzi” delle liquidazioni deficitarie (con l'art.12 del decreto legge 1° luglio 1980, n.285, convertito nella legge 8 agosto 1980, n.441, è stato disposto che il fondo sia alimentato annualmente con conferimenti da stabilirsi in sede di legge finanziaria).

Un forte impulso nella politica di razionalizzazione e soppressione degli enti pubblici si è avuto negli anni Settanta con le leggi di riforma sanitaria, di riforma del parastato e di istituzione dell'ordinamento regionale. Nell'ambito della sanità (decreto legge 8 luglio 1974, n.264, convertito nella legge 17 agosto 1974, n.386; decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1977; legge 29 giugno 1977, n.349; legge 23 dicembre 1978, n.833) sono stati soppressi gli enti pubblici gestori di forme di assistenza sanitaria, le analoghe gestioni esistenti presso gli enti previdenziali, le federazioni e casse mutue, con trasferimento di competenze, personale e patrimoni alle diverse articolazioni del Servizio sanitario; per tali enti e gestioni furono nominati commissari liquidatori, cui subentrò l'IGED, ai sensi dell'art. 77, legge n.833/1978, che dispose, altresì, che le disponibilità finanziarie confluissero in un conto corrente infruttifero di tesoreria dal quale il Ministro del Tesoro poteva disporre prelevamenti per la sistemazione delle singole liquidazioni e per la copertura di quelle deficitarie. Nell'ambito del parastato (legge 20 marzo 1975, n.70) furono soppressi di diritto, con cessazione delle loro funzioni alla scadenza del termine di tre anni dall'entrata in vigore della legge, tutti gli enti pubblici, ad eccezione di quelli contenuti nell'art.1 (enti pubblici economici, enti territoriali e locali, università, IPAB, etc.) o nella tabella allegata alla legge stessa (enti previdenziali, enti di promozione economica, enti scientifici di ricerca, etc.); alla liquidazione ha provveduto sin dall'inizio l'IGED. A seguito della istituzione delle regioni a statuto ordinario (legge 22 luglio 1975, n.385; decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n.616), infine, sono stati soppressi tutti gli enti pubblici aventi competenza in materie trasferite o delegate alle Regioni; a queste sono stati trasferiti anche i relativi patrimoni, ad eccezione di quelli costituenti le sedi centrali, che sono stati assegnati all'IGED perché li amministrasse con facoltà anche di alienazione e versamento dei proventi dell'amministrazione e delle vendite al Fondo di finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'art.9 della legge 16 maggio 1970, n.281.

Con la legge 24 dicembre 1993, n.537, all'art.1, comma 40, viene disposta la cessazione delle gestioni liquidatorie affidate a commissari liquidatori, con attribuzione delle relative competenze all'IGED, il quale viene facoltizzato a compiere qualsiasi atto di gestione, fare transazioni e rinunce ai crediti di onerosa esazione e determinare il prezzo e la procedura di alienazione dei beni patrimoniali degli enti, anche in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato e fare ricorso alla procedura di riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato prevista dal regio decreto 14 aprile 1910, n.639. La cessazione

delle gestioni commissariali sarebbe dovuta avvenire entro il 29 giugno 1994, data entro la quale il Governo avrebbe dovuto emanare una serie di decreti delegati diretti a riordinare o sopprimere enti pubblici di previdenza e assistenza ed a riordinare "gli altri enti pubblici non economici con funzioni analoghe o collegate".

La legge finanziaria per il 2002 (28 dicembre 2001, n.448, art.28) ha ulteriormente precisato l'ambito di intervento prevedendo (comma 1) una delega al Governo per l'emanazione, entro il 30 giugno 2002 (termine poi più volte prorogato ed attualmente fissato al 30 giugno 2007), di uno o più regolamenti ai sensi dell'art.17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.400, su proposta dei Ministri dell'economia e delle finanze e dalla funzione pubblica di concerto con il Ministro interessato, con i quali siano individuati "gli enti pubblici, le amministrazioni, le agenzie e gli altri organismi ai quali non siano affidati compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale, finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato o di altri enti pubblici, disponendone la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato, o la fusione o l'accorpamento con enti o organismi che svolgono attività analoghe o complementari, ovvero la soppressione e messa in liquidazione". La stessa norma ha escluso dalle trasformazioni o soppressioni enti, agenzie, istituti ed altri organismi pubblici che gestiscono la previdenza sociale, o sono essenziali per le esigenze di difesa e di sicurezza, o svolgono funzioni di prevenzione e vigilanza per la salute pubblica. Alla liquidazione degli enti provvede l'IGED con le modalità stabilite dalla legge n.1404/1956 (comma 6).

Con il decreto legge 15 aprile 2002, n.63, convertito dalla legge 15 giugno 2002, n.112, sono state introdotte, allo scopo di snellire le procedure di soppressione e liquidazione degli enti pubblici, alcune importanti innovazioni (art.9): la definitiva soppressione degli enti pubblici di cui alla legge 4 dicembre 1956, n.1404; la possibilità che gli immobili degli stessi enti possano essere alienati con le modalità previste dal capo I del decreto legge 25 settembre 2001, n.351, convertito dalla legge 23 novembre 2001, n.410 (cartolarizzazione); il versamento dei proventi delle vendite degli immobili e di ogni altra somma derivata e derivante dalla liquidazione all'entrata del bilancio dello Stato; la destinazione del personale dell'IGED adibito alle procedure di liquidazione prioritariamente ad altre attività istituzionali del Ministero dell'economia e delle finanze; l'individuazione da parte del Ministero delle liquidazioni gravemente deficitarie per le quali si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa ovvero delle liquidazioni per le quali è opportuna che la gestione liquidatoria resti distinta, rispondendo delle passività lo Stato nei limiti dell'attivo della singola gestione.

La maggiore novità introdotta in sede di conversione del decreto legge consiste, tuttavia, nella possibilità di affidare la gestione della liquidazione e del contenzioso ad una società direttamente o indirettamente controllata dallo Stato, scelta in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, ferma restando in capo al Ministero la titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi. Nel paragrafo n. 9 sono meglio precisati i contenuti di tale norma, in base alla quale tutte le competenze in materia di liquidazione degli enti possono essere trasferite dall'IGED alla società così individuata (il che è poi avvenuto), e la successiva

legislazione a questa inerente: in particolare le leggi finanziarie 30 dicembre 2004, n.311, 23 dicembre 2005, n.266, 27 dicembre 2006, n.296

Con l'intento di rendere più cogente l'azione di soppressione e messa in liquidazione degli enti pubblici, la legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre, 2002, n.289, art. 34, comma 23), invertendo il procedimento logico di individuazione degli enti in questione previsto dall'art.28 della citata legge n.448/2001 basato sulla individuazione degli enti da sopprimere, ha introdotto un meccanismo "per esclusione" fondato sulla individuazione degli enti da conservare. A tale scopo il Governo è stato delegato ad emanare, entro il 30 giugno 2003 (termine poi più volte prorogato), uno o più regolamenti che individuino "gli enti ed organismi pubblici, incluse le agenzie, vigilati dallo Stato, ritenuti indispensabili in quanto le rispettive funzioni non possono più proficuamente essere svolte da altri soggetti sia pubblici che privati, disponendone se necessario anche la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato, ovvero la fusione o l'accorpamento con enti o organismi che svolgono attività analoghe o complementari". Scaduto il termine, gli enti, organismi ed agenzie per i quali non sia stato adottato alcun provvedimento sono soppressi e posti in liquidazione. Ai casi di esclusione dalle procedure di soppressione e liquidazione elencati dalla legge n.448/2001, la norma in questione ha aggiunto gli organismi che svolgono compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale

Con la legge finanziaria per il 2007 (27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 483-487) il comma 1 dell'art.28 della legge 28 dicembre 2001, n.448, viene nuovamente modificato ed ulteriormente prorogato (come si è detto, al 30 giugno 2007) il termine per l'emanazione da parte del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione - con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro interessato - del decreto sul riordino, la trasformazione degli enti ed organismi pubblici e di strutture amministrative pubbliche sulla base dei seguenti nuovi criteri:

- a) fusione degli enti, organismi e strutture pubbliche comunque denominate che svolgano attività analoghe o complementari;
- b) trasformazione degli enti ed organismi pubblici che non svolgono servizi di rilevante interesse pubblico in soggetti di diritto privato, ovvero soppressione e messa in liquidazione degli stessi secondo le modalità previste dalla legge 4 dicembre 1956, n.1404;
- c) razionalizzazione e riduzione degli organi di indirizzo amministrativo, gestione e consultivi;
- d) garanzia, da parte dello Stato, per gli enti soppressi e messi in liquidazione, delle passività nei limiti dell'attivo della singola liquidazione;
- e) abrogazione delle disposizioni legislative che prescrivono il finanziamento, diretto o indiretto, a carico del bilancio dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche, degli enti ed organismi pubblici soppressi e posti in liquidazione o trasformati in soggetti di diritto privato.

La stessa legge finanziaria (art.1, commi 482-484) ha stabilito che dall'attuazione di queste disposizioni debba derivare una riduzione dell'indebitamento netto non inferiore a 205 milioni di euro per il 2007, a 310 milioni di euro per il 2008, ed a 415 milioni di euro a decorrere dal 2009; entro il 30 settembre 2007 il Governo dovrà dare conto dei provvedimenti adottati. La società subentrante all'IGED "acquista nell'anno 2007 gli immobili delle gestioni liquidatorie di cui alla legge 4 dicembre 1956, n.1404, e successive modificazioni, per un controvalore non inferiore a 180 milioni di euro". Vengono, inoltre, (art.1, comma 486) così sostituiti i commi 89, 90, 91 della legge n.266/2005: soppressione dell'IGED e destinazione del relativo personale ad altre attività del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; attribuzione della definizione delle pregresse posizioni previdenziali del personale degli enti soppressi alla gestione previdenziale di destinazione; subentro dell'INPS e dell'INPDAP nelle vertenze giudiziarie concernenti le pregresse posizioni previdenziali. L'ammontare della remunerazione (cap.2835 del Ministero dell'economia e delle finanze) per l'anno 2006 e successivi è annualmente determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con riferimento ai servizi resi dalla società affidataria nell'anno precedente "per la gestione della liquidazione e del contenzioso degli enti pubblici, nel limite dello stanziamento di bilancio a legislazione vigente".

L'individuazione della società affidataria delle operazioni di liquidazione degli enti, prevista dall'art.9, comma 1 bis della legge n.112/2002, è stata effettuata con determinazione del Ragioniere generale dello Stato del 17 dicembre 2002 nella società FINTECNA (Finanziaria per i settori industriali e dei servizi S.p.A.), il cui capitale è detenuto integralmente dallo Stato e che, per statuto ha per oggetto l'assunzione e gestione di partecipazione di società o enti in genere, ivi compresi quelli in stato di liquidazione operanti in Italia ed all'estero nei settori industriali, immobiliari e dei servizi, nonché il compimento di ogni altra attività connessa anche afferente a processi di liquidazione. La convenzione è stata sottoscritta in data 27 settembre 2004 ed approvata con decreto di pari data del Ragioniere generale dello Stato (registrata dalla Corte dei conti in data 7 dicembre 2004). In data 8 novembre 2005 è stato sottoscritto un atto aggiuntivo (approvato con decreto di pari data del Ragioniere generale dello Stato, registrato dalla Corte dei conti il 5 dicembre 2005) di recepimento delle modifiche legislative nel frattempo intervenute; di tali atti si riferisce nel paragrafo 9. L'assunzione del servizio da parte di FINTECNA è quindi avvenuto a far tempo dal 1° gennaio 2006.

3. L'Ispettorato generale per la liquidazione degli enti disciolti (IGED)

Sino alla legge n.1404/1956 il problema della soppressione di enti pubblici, che si pose sin dalle prime legislature a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione ed alle competenze

da questa attribuite alle Regioni, fu gestito attraverso provvedimenti singoli relativi a particolari rami di attività e ad enti specificatamente individuati. E' la legge 1404 ad affrontare in termini unitari il problema, sia sotto il profilo della definizione dell'area interessata, sia sotto il profilo gestionale. Sotto il primo profilo, come si è detto nell'esposizione del quadro normativo, sono interessati tutti gli enti di diritto pubblico e tutti gli "altri" enti sotto qualsiasi forma costituiti soggetti a vigilanza dello Stato e interessanti comunque la finanza statale quando: i loro scopi siano cessati o non siano più perseguibili; o si trovino in condizioni economiche di grave dissesto; o siano nella impossibilità concreta di attuare i propri fini statutari. Sotto il secondo profilo, quello procedurale, le competenze relative alle operazioni di liquidazione sono accentrate nel Ministero del tesoro, presso uno speciale Ufficio liquidazioni. L'Ufficio, a seguito di decreto del Ministro del tesoro, poteva prendere in carico anche le operazioni di liquidazione di enti già soppressi o in fase di liquidazione, sostituendosi ai preesistenti liquidatori ed affidare le liquidazioni a commissari esterni. La vigilanza spettava in ogni caso al Ministro del tesoro. L'Ufficio ha successivamente assunto anche le operazioni di liquidazione degli enti, casse, servizi e gestioni autonome con compiti di erogazione della assistenza sanitaria di cui alla legge 23 dicembre 1978, n.833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale (decreto legge 30 aprile 1981, n.168, convertito con legge 27 giugno 1981, n.331).

L'Ufficio liquidazioni, operativo, come si è detto, dal 1957, a seguito del decreto legge 1 luglio 1980, n.285, convertito dalla legge 8 agosto 1980, n.441, fu posto alle dirette dipendenze del Ragioniere generale dello Stato; lo stesso decreto legge ne prevede l'articolazione in settori di attività liquidatoria ed in divisioni per quanto attiene l'attività amministrativa, da attuarsi con decreti del Ministro del tesoro e stabilì che, per garantirne l'unicità di indirizzo e di coordinamento, ad esso fosse preposto un dirigente generale della Ragioneria generale dello Stato.

Come si è detto, l'Ufficio ha assunto successivamente la denominazione e struttura di Ispettorato generale per gli affari e la gestione del patrimonio degli enti disciolti (decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 1988) per essere poi trasformato in Ispettorato generale per la liquidazione degli enti disciolti - IGED - (decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1998, n.154) nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Il lungo cammino che ha portato alla sua formale soppressione dal 1° gennaio 2007, ha avuto inizio con la legge n.112/2002 di conversione del decreto legge n.63/2002, che (art.9, comma 1 bis), nel prevedere la possibilità di affidare la gestione della liquidazione e del contenzioso a società direttamente o indirettamente controllata dallo Stato, stabilì il trasferimento del personale adibito a tale gestione "ad altre attività istituzionali del Ministero dell'economia e delle finanze"; successivamente (legge 17 agosto 2005, n.166) tra le possibili destinazioni del personale fu incluso anche l'Ufficio centrale antifrode dei mezzi di pagamento. Infine la legge finanziaria per il 2007 (27 dicembre 2006, n.296, art.1 comma 486, sostitutivo dei commi 89, 90, 91 della precedente legge finanziaria 23 dicembre 2005, n.266) ha: soppresso l'IGED; demandato ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'attribuzione delle sue competenze ad altri

Ispettorati del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; destinato ad altre attività istituzionali dello stesso Dipartimento il personale adibito alle procedure di liquidazione degli enti.

I compiti istituzionali svolti in questo periodo dall'IGED possono essere rappresentati attraverso un procedimento costituito da tre fasi.

La prima di esse, disciplinata dagli articoli 2 e 3 della legge n.1404/56, si concretizza nelle operazioni di consegna all'ufficio liquidatore da parte degli amministratori - o dei liquidatori in caso di enti già in liquidazione - delle attività esistenti, dei libri contabili, degli inventari e del rendiconto di gestione. Tale fase costituisce il presupposto indispensabile per conoscere la situazione generale dell'ente ed avviare le operazioni liquidatorie sulla base della documentazione amministrativo-contabile, concernente il conto di gestione, il personale, il patrimonio immobiliare e mobiliare, il contenzioso giudiziario, la documentazione in materia fiscale ed altro.

La seconda fase è quella della liquidazione, nella quale, pur continuando a sussistere la personalità giuridica dell'ente, deve provvedersi alla sorte dei beni che facevano parte del suo patrimonio e alla definizione dei rapporti giuridici pendenti. Il procedimento disposto dal legislatore prevede innanzi tutto che il Ministro per l'economia e le finanze, ove non ritenga per motivi eccezionali di assumere direttamente la liquidazione, può promuovere dal Ministero competente la nomina di un Commissario liquidatore (art.4).

La legge n.1404/1956 prevede inoltre una particolare procedura per la tutela dei diritti vantati nei confronti degli enti soppressi. In particolare, coloro che hanno diritti da far valere nei confronti degli enti in liquidazione debbono presentare al Ministero per l'economia e le finanze domanda di riconoscimento di credito entro 60 gg. dalla pubblicazione del provvedimento di soppressione e messa in liquidazione (art. 8). Successivamente, l'Ufficio, entro 90 gg. dalla data di presa in consegna del patrimonio, forma l'elenco dei crediti ammessi o non ammessi e dà comunicazione delle decisioni adottate agli interessati mediante raccomandata con avviso di ricevimento; avverso tali decisioni, ed entro 30 gg. dalla comunicazione, gli interessati possono proporre ricorso all'autorità giudiziaria (art.9) e per le conseguenti vertenze l'Ufficio può avvalersi anche del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (art. 11).

Per accelerare poi le operazioni liquidatorie il Legislatore ha previsto non solo la possibilità di rinunciare a partite creditorie non superiori attualmente ad euro 103,29 (dall'importo originario di L.500), ma anche di poter trasferire debiti e crediti da un ente ad un altro, sia pure costituendo apposita garanzia a favore del creditore in caso di trasferimento di partite debitorie in contestazione (art. 13 bis).

Definite le operazioni liquidatorie con il pagamento dei debiti e l'acquisizione dei crediti, si passa alla terza ed ultima fase che si conclude con la formazione del bilancio finale di liquidazione e col decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che dichiara chiusa a tutti gli effetti la liquidazione del patrimonio dell'ente e ne approva il bilancio (art.13).

Come si è detto, il decreto ed il bilancio sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale della Repubblica ed i creditori, che non hanno fatto valere i propri crediti durante la gestione, hanno facoltà di richiedere, entro il termine perentorio di sei mesi dalla data di pubblicazione del decreto, il soddisfacimento del loro diritto sull'eventuale avanzo della gestione liquidatoria. Gli avanzi finali, in mancanza di diversa destinazione prevista dalle norme istitutive degli enti o da norme speciali, sono devoluti allo Stato e fatti affluire in un conto corrente infruttifero di tesoreria dal quale possono essere eseguiti i prelevamenti per la copertura dei disavanzi delle liquidazioni di altri enti risultate deficitarie. Scopo di tale disposizione è quello di non aggravare la garanzia prestata dallo Stato, stabilendo un certo equilibrio finanziario tra le varie gestioni liquidatorie mediante l'acquisizione degli avanzi degli enti chiusi in attivo e l'utilizzazione di tali avanzi per gli enti chiusi con bilancio in passivo.

Nei casi in cui non si provvede mediante prelevamenti dal conto di tesoreria per sanare il deficit di una gestione liquidatoria, si fa luogo alla liquidazione coatta amministrativa (art.15), che può essere interrotta anche durante il corso della liquidazione se vengono meno le condizioni che l'hanno determinata e cioè se, nel corso dello svolgimento delle operazioni liquidatorie, si ridetermina un'eccedenza dell'attivo sul passivo.

L'attività di liquidazione era sottoposta ad apposito controllo ed infatti l'art. 13 disponeva che il decreto, il bilancio e la relazione illustrativa fossero inviati alla Corte dei conti per la registrazione e successivamente pubblicati nella Gazzetta ufficiale. La disposizione relativa al controllo della Corte è stata, tuttavia, ritenuta superata dall'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n.20, di conversione del decreto legge 15 novembre 1993, n.453, che ha riservato alla Corte dei conti il controllo preventivo di legittimità solo su una serie di atti tassativamente elencati. In virtù di tale disposizione la Corte, a suo tempo, restituì i decreti di chiusura alla stessa inviati, in quanto non più soggetti al controllo preventivo di legittimità. A chiusura delle gestioni liquidatorie, il decreto ed il bilancio finale di liquidazione vengono inviati all'Ufficio centrale di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze ai fini del riscontro delle operazioni liquidatorie.

All'IGED fu assegnato inoltre (decreto legge 23 febbraio, 1995, n.41, convertito con la legge 22 marzo 1995, n.85, art.47 ter) il compito, venuto poi meno a seguito della legge n.112/2002, di individuare, segnalandoli al Ministro, i problemi ed i casi nei quali norme di legge o regolamento determinano situazioni distorsive del corretto andamento delle gestioni liquidatorie e di presentare allo stesso Ministro: entro il 31 marzo di ciascun anno, un preciso programma dell'attività e delle operazioni da svolgere. Entro il 30 gennaio di ciascun anno, inoltre, l'IGED doveva presentare al Ministero una relazione contenente, nel dettaglio, l'esposizione dei risultati conseguiti e delle eventuali variazioni rispetto al programma.

Tale sistema, incentrato, come si è visto, su una struttura della Ragioneria generale dello Stato (l'IGED), è stato radicalmente trasformato a seguito del decreto legge 15 aprile 2002, n.63, convertito nella legge 15 giugno 2002, n.112, e delle leggi 30 dicembre 2004, n.311, 23 dicembre 2005, n.266, e 27 dicembre 2006, n.296. Del nuovo schema organizzatorio e dei

contenuti degli atti di convenzione stipulati a seguito della legge n.112 si dirà nel paragrafo dedicato alla società (FINTECNA) che è subentrata all'IGED nella gestione dei processi di liquidazione e soppressione degli enti pubblici.

4. La gestione dell'IGED

La presente indagine, avendo come oggetto l'attività di soppressione e liquidazione degli enti pubblici di cui all'art.28 della legge n.441/2001, si riferisce principalmente all'attività svolta dall'IGED fino al 31 dicembre 2005, cui FINTECNA è subentrata solo a decorrere dal 1° gennaio 2006, nonostante che le prime previsioni normative di esternalizzazione di tale attività risalissero al 2002 (legge n.112 di conversione del decreto legge n.63/2002). Per dare un quadro complessivo della materia e dei risultati ottenuti, l'indagine è stata estesa, come si è detto, a tutto il periodo successivo alla legge base (la n.1404 del 1956) e comprende anche l'attività svolta nel corso del 2006 dalla FINTECNA, pur in stretta collaborazione con l'IGED, sulla quale si riferisce in specifico paragrafo.

Istituzionalmente l'IGED era articolato in 14 Uffici di livello dirigenziale non generale aventi competenza trasversale (organizzazione, personale, archivi, relazioni esterne, etc.) o specifica (con assegnazione a 5 Uffici degli enti posti in liquidazione). La dotazione di personale ed i relativi costi di gestione, che avevano avuto un graduale aumento annuo fino al 2001, sono progressivamente e drasticamente diminuiti a partire dal 2002; alla data del 1° gennaio 2004 all'Ispettorato era preposto un Ispettore generale capo titolare e dei 14 uffici, otto erano di quarta fascia economica (7 affidati a dirigenti titolari ed 1 a dirigente reggente) e sei di terza fascia (1 affidato a dirigente titolare e 5 a dirigenti reggenti; al 1° gennaio 2006 l'Ispettorato era diretto da un Ispettore generale ad interim (nominato a decorrere dal 10 giugno 2004), due uffici erano stati soppressi e dei restanti 12, a sette erano preposti dirigenti ad interim. Al 31 dicembre 2005 il personale era composto da 91 unità (Ispettore generale capo reggente; 5 dirigenti di 2^ fascia, 2 dirigenti reggenti, 84 impiegati). Al 31 dicembre 2006, data di soppressione dell'Ispettorato, il personale era composto da 85 unità, di cui cinque dirigenti; è in corso di predisposizione il decreto ministeriale per l'attribuzione delle competenze e del personale dell'IGED ad altri Ispettorati generali del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

I dati relativi ai costi nel periodo 2000-2006 sono esposti nelle tabelle 1 e 2, dai quali emerge una loro progressiva riduzione, particolarmente sensibile nel periodo 2000-2004. La lievitazione dell'anno 2006 è dovuta al fatto che a questo esercizio è stato addebitato, per

competenza, l'importo dovuto a FINTECNA per l'attività da questa svolta: € 1.207.758², di cui erogati, in data 15 novembre 2006, € 1.000.000.

ANALISI DEI COSTI IGED							
Tab. n. 1							
ANNO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
COSTO TOTALE in migliaia di euro	25.269	25.417	15.915	11.528	6.622	7.025	7.805
ANNI PERSONA	236	221	212	143	98	92	87
NUMERO DIPENDENTI (al 31 dicembre)	224	211	196	99	95	91	85
Fonte: IGED - Ufficio controllo di gestione							
Tab. n. 2 in migliaia di euro							
ANNO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
COSTO DEL PERSONALE	14.961	16.890	7.942	5.902	4.227	4.204	3.795
COSTI DI GESTIONE	9.949	7.679	7.037	4.574	1.318	1.851	3.270
COSTI STRAORDINARI	140	58	0	0	4	3	-
AMMORTAMENTI	219	790	936	1.052	1.073	967	740
TOTALI	25.269	25.417	15.915	11.528	6.622	7.025	7.805
Fonte: IGED - Ufficio controllo di gestione							

Dal 2006 gli uffici, dapprima divisi tra la sede della Ragioneria generale dello Stato (presso il MEF, in via XX Settembre) e via di Villa Ada, n.55 (immobile rientrante nella gestione liquidatoria INCIS), sono stati unificati, di intesa con FINTECNA, in quest'ultima sede, cui si

² Dal corrispettivo di legge (1,5 milioni di euro) sono stati detratti i compensi dovuti ai dirigenti FINTECNA per la partecipazione ai comitati delle liquidazioni distinte.

aggiunge quella di via Salaria n.971 (complesso ex industriale della gestione liquidatoria dell'Ente nazionale per la cellulosa e la carta), dove è collocato l' "archivio morto". A questo riguardo è stato precisato che, a seguito della ricostituzione della Commissione di sorveglianza sugli archivi per il triennio 2005-2007 (decreto del Ragioniere generale dello Stato del 16 febbraio 2005), si sta procedendo negli adempimenti relativi all'attività di scarto della mole di documentazione degli enti ed organismi soppressi (l'IGED ha stimato che circa il 60% della documentazione sia scartabile) e si sta definendo un progetto di più razionale collocazione degli archivi stessi.

Per i pagamenti a FINTECNA sono utilizzati due capitoli dello stato di previsione della spesa 2006 del Ministero:

- Cap. 2833 (per memoria, con prelevamento dal capitolo per le spese obbligatorie) in relazione ai rimborsi dovuti a FINTECNA per le somme dalla stessa anticipate per le specifiche attività ad essa esternalizzate, oltre gli interessi al tasso legale sulle somme medesime;
- Cap 2835 con stanziamento di 1,5 milioni di euro, da corrispondere a FINTECNA a titolo di corrispettivo, comprensivo di IVA, per l'attività svolta come stabilito dalla legge n.112/2002.

Gli stanziamenti sul capitolo 2835 degli esercizi 2004 e 2005 sono andati in economia, non avendo svolto FINTECNA alcuna attività a causa del tempo trascorso per la stipula della convenzione e dell'atto aggiuntivo; nel corso del 2006 (15 novembre) a titolo di acconto sul corrispettivo è stato effettuato il pagamento di un milione di euro e la restante somma indicata dalla legge (€ 500.000) è stata iscritta a residui, sui quali è stata conteggiata la rimanente somma di € 207.758 dovuta all'IGED per l'attività svolta nell'anno.

5. Le gestioni liquidatorie

Nel periodo 1957-2005 durante il quale la Ragioneria generale dello Stato, dapprima, come si è detto, attraverso l'Ufficio liquidazioni e in seguito attraverso l'IGED, ha gestito le procedure di liquidazione degli enti pubblici, sono state prese in carico 827 gestioni: al 31 dicembre 2005, data di trasferimento di funzioni e competenze a FINTECNA, ne erano state chiuse 694. Il dato comprende sia le cosiddette liquidazioni "domestiche", cioè curate direttamente dall'IGED, sia le liquidazioni cosiddette "distinte", in quanto affidate a Commissari liquidatori esterni nominati con decreto del Ragioniere generale dello Stato, e soggette, comunque, alla vigilanza da parte dell'IGED (sulle liquidazioni distinte ancora aperte al 31

dicembre 2005 si riferisce nell'apposito paragrafo). A tale data risultavano in carico all'IGED 135 liquidazioni "domestiche"³ e 13 liquidazioni "distinte".

L'andamento annuale delle operazioni di assunzione in carico delle liquidazioni e di chiusura delle stesse è indicato nella tabella n.3. Nella tabella n.4 sono riportati i risultati finali di liquidazione, con indicazione, anno per anno, degli avanzi e disavanzi di chiusura delle gestioni indipendentemente dalla rispettiva destinazione o copertura.

³ Nell'elenco sono comprese due gestioni (Consorzio reg.le per la ricostruzione edilizia delle province occidentali emiliane e Gestione liquidatoria del Fondo addestramento lavoratori) chiuse con decreti RGS del 30 dicembre 2004 non incluse negli elenchi IGED.

Tab. n.3 GESTIONI LIQUIDATORIE ASSUNTE E CHIUSE DAL 1957 AL 2005		
ANNO	ASSUNTE	CHIUSE
1957	33	12
1958	4	0
1959	3	7
1960	0	7
1961	0	2
1962	0	3
1963	1	1
1964	0	1
1965	2	0
1966	3	1
1967	5	1
1968	2	1
1969	1	2
1970	1	1
1971	1	2
1972	0	1
1973	0	2
1974	6	1
1975	6	0
1976	2	0
1977	1	0
1978	21	1
1979	36	0
1980	2	1
1981	490	0
1982	5	0
1983	5	0
1984	4	2
1985	2	0
1986	1	5
1987	0	4
1988	1	12
1989	1	12
1990	4	12
1991	1	32
1992	2	20
1993	0	52
1994	49	54
1995	46	55
1996	40	51
1997	12	65
1998	1	35
1999	7	32
2000	10	41
2001	15	45
2002	1	57
2003	0	11
2004	0	31
2005	0	19
Totale	827	694

Fonte RGS- IGED

Tab. n. 4 GESTIONI LIQUIDATORIE CHIUSE DAL 1957 AL 2005			
RISULTATI FINALI DI LIQUIDAZIONE			
NUMERO DELLE GESTIONI LIQUIDATORIE CHIUSE CON	IMPORTI DELLE GESTIONI LIQUIDATORIE CHIUSE		
	CON AVANZO	CON DISAVANZO	DIFFERENZA

					Lire	Euro	Lire	Euro	Lire	Euro
1957	3	1	8	12	40.184.053	20.753,33	1.406.185	726,23	38.777.868	20.027,10
1958	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1959	6	1	0	7	1.281.684.811	661.934,96	14.271.949	7.370,85	1.267.412.862	654.564,12
1960	5	1	1	7	234.682.967	121.203,64	12.372.129	6.389,67	222.310.838	114.813,97
1961	1	1	0	2	100.518.766	51.913,61	6.098.290.604	3.149.504,26	-5.997.771.838	-3.097.590,64
1962	3	0	0	3	474.929.832	245.280,79	0	0	474.929.832	245.280,79
1963	1	0	0	1	856.551.274	442.371,81	0	0	856.551.274	442.371,81
1964	0	1	0	1	0	0	266.682.212	137.729,87	-266.682.212	-137.729,87
1965	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1966	1	0	0	1	24.207.535	12.502,15	0	0	24.207.535	12.502,15
1967	1	0	0	1	822.028.974	424.542,53	0	0	822.028.974	424.542,53
1968	1	0	0	1	22.501.427	11.621,02	0	0	22.501.427	11.621,02
1969	2	0	0	2	11.319.582	5.846,08	0	0	11.319.582	5.846,08
1970	0	1	0	1	0	0	22.219.970	11.475,66	-22.219.970	-11.475,66
1971	1	1	0	2	94.964.106	49.044,87	31.352.793	16.192,37	63.611.313	32.852,50
1972	1	0	0	1	109.497.913	56.550,95	0	0	109.497.913	56.550,95
1973	2	0	0	2	186.240.862	96.185,38	0	0	186.240.862	96.185,38
1974	1	0	0	1	48.927	25,27	0	0	48.927	25,27
1975	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1976	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1977	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1978	1	0	0	1	39.354.934	20.325,13	0	0	39.354.934	20.325,13
1979	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1980	1	0	0	1	227.413.709	117.449,38	0	0	227.413.709	117.449,38
1981	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1982	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1983	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1984	2	0	0	2	16.633.982	8.590,73	0	0	16.633.982	8.590,73
1985	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1986	5	0	0	5	7.619.199.123	3.934.987,95	0	0	7.619.199.123	3.934.987,95
1987	4	0	0	4	485.458.108	250.718,19	0	0	485.458.108	250.718,19
1988	12	0	0	12	2.225.554.935	1.149.403,20	0	0	2.225.554.935	1.149.403,20
1989	4	8	0	12	456.446.091	235.734,73	123.520.625	63.793,08	332.925.466	171.941,65
1990	7	4	1	12	824.757.190	425.951,54	69.292.311	35.786,49	755.464.879	390.165,05
1991	10	21	1	32	2.323.146.804	1.199.805,19	590.957.751	305.204,21	1.732.189.053	894.600,99
1992	10	8	2	20	1.677.385.311	866.297,22	707.890.110	365.594,73	969.495.201	500.702,49
1993	37	8	7	52	7.083.914.808	3.658.536,68	277.027.036	143.072,52	6.806.887.772	3.515.464,15
1994	42	11	1	54	32.393.272.435	16.729.729,03	1.406.952.464	726.630,31	30.986.319.971	16.003.098,73
1995	49	6	0	55	9.468.187.535	4.889.910,77	15.151.457.466	7.825.074,74	-5.683.269.931	-2.935.163,97
1996	22	8	21	51	9.782.090.457	5.052.028,10	1.339.479.206	691.783,28	8.442.611.251	4.360.244,83
1997	31	13	21	65	11.384.918.651	5.879.819,78	2.417.274.166	1.248.417,92	8.967.644.485	4.631.401,86
1998	22	11	2	35	16.329.547.547	8.433.507,49	3.092.861.748	1.597.329,79	13.236.685.799	6.836.177,70
1999	14	11	7	32	32.760.661.023	16.919.469,40	1.516.152.829	783.027,59	31.244.508.194	16.136.441,82
2000	25	11	5	41	54.977.316.118	28.393.414,20	10.798.048.540	5.576.726,67	44.179.267.578	22.816.687,54
2001	21	21	3	45	17.867.928.507	9.228.014,95	7.814.556.523	4.035.881,63	10.053.371.984	5.192.133,32
2002	27	28	2	57	23.596.974.038	12.186.820,04	4.639.131.579	2.395.911,51	18.957.842.459	9.790.908,52
2003	6	5	0	11	6.480.946.960	3.347.129,77	836.155.913	431.838,49	5.644.791.046	2.915.291,28
2004	18	12	1	31	9.791.446.641	5.056.860,17	4.188.246.326	2.163.048,71	5.603.200.315	2.893.811,46
2005	11	8	0	19	9.515.054.090	4.914.115,33	2.627.450.330	1.356.964,85	6.887.603.760	3.557.150,48
TOT	410	201	834	694	261.586.970.026	135.098.395,38	64.043.050.765	33.075.475,41	197.543.919.260	102.022.919,97

Fonte: RGS-IGED

Dalla disaggregazione dei dati forniti dall'IGED emerge un quadro significativo della destinazione delle somme derivanti dalle operazioni di liquidazione degli enti pubblici. Come si è detto nel corso dell'esposizione del quadro normativo, l'art. 14 della legge n.1404 del 1956 disponeva che gli avanzi provenienti dalla liquidazione degli enti fossero devoluti allo Stato e versati su un conto corrente infruttifero di tesoreria (c/c n. 21029), dal quale potevano essere

attinte le somme necessarie per la copertura di eventuali disavanzi; tale generalizzata compensazione è stata abolita (sia pure con rinvio alla decretazione delegata) dalla legge finanziaria 2007, che, all'art.1, comma 482, sostitutivo dell'art.28 della legge n.448/2001, ha disposto che per gli enti soppressi e messi in liquidazione lo Stato risponda delle passività nei limiti dell'attivo della singola liquidazione. Un secondo conto corrente infruttifero di tesoreria fu istituito successivamente, nell'ambito della legislazione sanitaria (soppressione degli enti e casse mutualistiche, istituzione del servizio sanitario nazionale, articolazione regionale e locale), in attuazione dell'art.77 della legge 23 dicembre 1978, n. 833: su questo specifico conto corrente infruttifero di tesoreria (n. 21108), affluiscono gli avanzi e vengono coperti i disavanzi di gestione degli enti interessati dalla riforma sanitaria. E' solo con la legge n.112/2002, di conversione del decreto legge n.63/2002, che viene disposto che i proventi delle vendite degli immobili ed ogni altra somma "derivata e derivante" dalla liquidazione sono versati all'entrata del bilancio dello Stato (art.9, comma 1-bis, lett. a) ⁴. Limitato all'applicazione dell'art. 13 bis, comma 2, della legge n.1404/1956⁵ è, invece, il conto corrente n. 12318/160 (trasferimento di debiti in contestazione).

Nelle tabelle n. 5 e 5 bis sono indicati, per ciascun anno dal 1957 al 2005, gli importi e la destinazione delle risorse finanziarie e i dati relativi al ripianamento dei disavanzi derivanti dai provvedimenti di chiusura degli enti posti in liquidazione. Le tabelle evidenziano: versamenti sui conti correnti infruttiferi di tesoreria per complessivi € 109.420.639,96 per avanzi di gestione e addebiti di disavanzi per € 32.906.238,85; versamenti sui capitoli di entrata dello Stato per €25.579.986,15; mentre ammontano ad € 97.769,27 gli avanzi destinati per legge a determinati enti di riferimento e ad € 169.238,63 i disavanzi ripianati da altri enti o venuti meno per intervenuta prescrizione. Il risultato netto complessivo del periodo 1957-2005 in favore dello Stato (saldo netto dei conti correnti + avanzi destinati a capitoli - disavanzi ripianati) risulta, dunque, di €102.094.378,26. Risultato derivante dalla ricostruzione operata da questa Corte sulla scorta dei bilanci pubblicati nelle Gazzette ufficiali (ved. allegati n.1 e n.2) della presente Relazione che coincide con il totale della tabella riassuntiva n.4 di fonte RGS-IGED, avendo ovviamente cura di sommare ai dati di questa gli avanzi destinati per legge agli enti di riferimento e di sottrarre i disavanzi ripianati da altri enti o estinti per intervenuta prescrizione. Di questa somma circa il 10 per cento (€ 10.334.895,42) afferisce al settore sanitario, interessato dalle riforme degli anni "Settanta", ed è confluita nel conto corrente relativo all'assistenza sanitaria rientrando nell'ampia concezione della finanza pubblica allargata.

⁴ Capitoli utilizzati: il capitolo base è il n.2368 (entrate eventuali e diverse del M.E.F., già di pertinenza del Ministero del tesoro; dal 2002 è l'unico capitolo utilizzato); le entrate derivanti dalla soppressione di enti e casse mutualistiche sono confluiti, in genere, nel cap. 3342 (somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria); in alcuni specifici casi sono stati utilizzati il cap. 3351 (ex Cassa per l'assistenza ed il soccorso alle vittime del delitto), il cap. 3680 (entrate eventuali e diverse concernenti il MBAC; versamento peraltro effettuato erroneamente come specificato dall'IGED), 3518 (gestioni fuori bilancio). In alcuni casi gli avanzi sono stati versati, sulla base di specifiche normative, agli enti di riferimento.

⁵ L'articolo attribuisce al Ministero la facoltà di trasferire da un ente all'altro crediti (con versamento all'originario creditore) e debiti (previa provvista, sulla Banca d'Italia, dell'originario debitore).

		AVANZO DESTINATO AI C/C 21029e21108	DISAVANZO RIPIANATO DAI C/C 21029e21108	AVANZO DESTINATO CAPITOLI VARI	AVANZO DESTINATO ENTI DI RIFERIMENT O PER LEGGE	DISAVANZO RIPIANATO DA ENTI DI RIFERIMENTO O ESTINTO PER INTERVENUTA PRESCRIZIONE
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1957	12	20.753,33	726,23			
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1959	7	661.934,96	7.370,85			
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1960	7	118.508,93	6.389,67	2.694,70		
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1961	2	51.913,61	3.149.504,26			
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1962	3	245.280,79				
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1963	1	442.371,82				
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1964	1		137.729,87			
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1966	1	12.502,15				
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1967	1	424.542,54				
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1968	1	11.621,02				
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1969	2	5.846,08				
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1970	1		11.475,66			
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1971	2		16.192,37		49.044,87	
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1972	1	56.550,95				
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1973	2	96.185,38				
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1974	1	25,27				
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1978	1	20.325,13				
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1980	1	117.449,38				
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1984	2	8.590,74				
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1986	5	3.824.521,07		110.466,89		
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1987	4	243.801,88		6.916,31		
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1988	12	1.148.908,38		494,82		
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1989	12	235.734,73	36.932,25			26.860,83
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1990	12	425.951,54	35.786,49			
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1991	32	1.196.655,90	305.204,21	3.149,30		
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1992 *	20	734.992,03	345.321,77	131.305,18		20.272,96
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1993	52	3.093.685,23	143.072,52	564.851,44		
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1994	54	16.693.168,51	608.062,23	36.560,52		118.568,08
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1995	55	4.821.496,18	7.825.074,74	68.414,60		
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1996	51	4.930.033,19	691.783,28	121.994,92		
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1997	65	5.831.095,38	1.244.881,15		48.724,40	3.536,77
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1998	35	8.433.507,49	1.597.331,85			
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 1999	32	16.919.469,40	783.027,59			
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 2000	41	28.393.414,20	5.576.726,67			
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 2001	45	9.228.014,95	4.035.881,63			20
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 2002	57	971.787,83	2.395.911,51	11.215.032,21		
ENTI CHIUSI NELL'ANNO 2003	11		431.838,49	3.347.129,77		

Tab. n. 5 bis			
TOTALE GENERALE C/C E CAPITOLI 1957 - 2005			
	AVANZO	DISAVANZO	DIFFERENZA
C/C 21029	81.883.448,45	15.713.942,76	66.169.505,69
C/C 21108	27.537.191,50	17.192.296,08	10.344.895,42
CAP 2368 E ALTRI	25.579.986,15		25.579.986,15
TOTALE	135.000.626,10	32.906.238,84	102.094.387,26
Elaborazione dati: Corte dei Conti			

Va tuttavia notato come da parte dell'IGED siano stati fatti versamenti al bilancio dello Stato di importo notevolmente superiore. Come si evince dalla tabella n.6 di fonte IGED, pur limitando, per ovvi motivi di omogeneità, il raffronto ai versamenti effettuati entro il 31 dicembre 2005, al bilancio dello Stato l'IGED ha effettuato versamenti per € 957.082.139,08 rispetto agli € 102.094.387,26 risultanti sia dai dati forniti dallo stesso IGED in ordine ai versamenti sui conti correnti di tesoreria e sui capitoli, sia dalla ricostruzione dei bilanci effettuati da questa Corte. Al riguardo lo stesso IGED, a seguito di precisa richiesta di questa Corte (lettera prot. n.69/I del 07 febbraio 2007), con risposta prot. n.23156 del 15 febbraio 2007 ha affermato:

“In merito va rilevato che ad oggi non risultano chiuse le maggiori gestioni liquidatorie mutualistiche (INAM; ENPAS; Federazioni nazionali casse mutue di malattia per gli artigiani, commercianti e col diretti; Casse mutue; ENPAIA; ENPDEP; INADEL; UANSF; ecc.) e non mutualistiche (ENPI; ONMI; Ente nazionale tre Venezie; INCIS; ONIG; ONC; ecc.) per cui è da ritenere che la differenza innanzi indicata possa giustificarsi sulla base delle enormi somme versate da detti enti in sede di soppressione.

“Va aggiunto, inoltre, che nel corso della soppressione degli enti le varie leggi, che hanno previsto la messa in liquidazione, hanno anche dato corso a finanziamenti da parte del Bilancio dello Stato per l'espletamento delle operazioni liquidatorie.

“Conclusivamente, pertanto, tale differenza è da giustificare sulla base di quanto innanzi detto e potrà essere confermato soltanto con la predisposizione del bilancio finale di liquidazione degli enunciati enti, in quanto soltanto con l'esame specifico dei saldi attivi e passivi di detti enti potrà pervenirsi a giustificare l'eccessivo importo versato al Bilancio dello Stato”.

Tale chiarimento è stato poi confermato con lettera prot. 088161 del 28 giugno 2007 dell'IGEF nel frattempo subentrato all'IGED, soppresso ai sensi della legge n.296/2006.

Dalla stessa tabella si desume che nel corso del 2006 sono stati effettuati versamenti per €77.335.060,54 relativamente a gestioni non ancora chiuse (comunicato con la citata lettera dell'IGED), cosicché il totale dei versamenti affluiti dal 1957 al 31 dicembre 2006 è ammontato ad €1.034.417.198,94⁶.

Tab. n. 6				
VERSAMENTI AL BILANCIO DELLO STATO DEI C/C INFRUTTIFERI DI TESORERIA AI SENSI DELLA L.112/2002				
DATA	NUMERO C/C	IMPORTO	VERSAMENTO	TOTALI
09/12/2002	21108	613.331.419,05	613.331.419,05	
10/12/2002	21029	343.402.467,17	343.402.467,17	
18/12/2003	21108	348.252,18	348.252,18	
				957.082.138,40
20/03/2006	21029	0,68	0,68	
24/03/2006	21180	804.597,25	804.597,25	
2006	BNL	49.509.040,61	49.509.040,61	
09/10/2006	CONSIGLIO DI BORSA	24.000.000,00	24.000.000,00	
10/10/2006	FINAM	1.000.000,00	1.000.000,00	
14/11/2006	LATI S.p.A.	2.021.422,00	2.021.422,00	
				77.335.060,54
Fonte dati: RGS-IGED FINTECNA				

Gli elenchi delle gestioni chiuse, con gli estremi dei provvedimenti di soppressione, di assunzione della liquidazione e di chiusura e con i rispettivi risultati (avanzo, disavanzo, pareggio) sono compresi negli allegati n.1 (periodo 1957-2000) e n.2 (periodo 2001-2005). Dagli stessi e dalle tabelle sin qui esposte è possibile desumere qualche considerazione generale utile al fine di meglio conoscere e valutare il lungo e faticoso processo di liquidazione di enti pubblici dichiarati non più necessari:

⁶ Le operazioni di liquidazione avvengono attraverso conti correnti istituiti presso la Banca nazionale del lavoro (che svolge le funzioni di Istituto cassiere per le liquidazioni in svolgimento a cura dell'IGED a mezzo di convenzione), dai quali vengono effettuati i prelevamenti in favore del bilancio dello Stato nel corso delle procedure di liquidazione e che vengono estinti sei mesi dopo la chiusura dell'ente con regolamentazione degli interessi (i quali pertanto non risultano dai bilanci di chiusura; l'IGED ha comunicato che i relativi dati potrebbero essere ricavati soltanto a seguito di consultazione manuale di tutti i fascicoli archiviati)

- gli enti soppressi sono in gran parte (344 su un totale di 694 gestioni chiuse al 31 dicembre 2005) casse mutue di malattia o gestioni comunque interessate dalle riforme sanitarie degli anni 1977-78, che portarono alla istituzione del Servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n.833); numerosi anche i consorzi idraulici o agrari (72). Negli elenchi sono comprese anche 92 Gestioni fuori bilancio, sopresse ai sensi della legge 23 dicembre 1993, n.559;
- gli importi relativi alle chiusure (avanzi/disavanzi), che sono stati desunti dall'esame diretto di tutti i decreti finali pubblicati sulla Gazzetta ufficiale, non sono definitivi dal momento che: i creditori avevano sei mesi di tempo dalla data di pubblicazione del decreto di chiusura per richiedere il soddisfacimento del loro diritto sull'eventuale avanzo della gestione; sui conti correnti continuavano, fino al definitivo trasferimento all'entrata dello Stato, a maturare interessi; l'IGED ha comunicato di non aver acquisito in via informatica i relativi dati e si è ritenuto opportuno non richiedere il riesame di tutte le pratiche che avrebbe comportato un notevole aggravio di lavoro di fronte a risultati che non avrebbero significativamente modificato il complessivo dato finanziario finale;
- i tempi delle procedure, pur tenendo conto della complessità ed onerosità delle operazioni di inventariazione dei beni, di individuazione delle partite creditorie e debitorie, di gestione delle posizioni dei lavoratori (con tutte le connesse questioni inerenti la posizione lavorativa, la qualifica, i livelli, gli adempimenti previdenziali), sono comunque molto lunghi: nei primi 30 anni (1957-1987) sono stati emanati solo 58 decreti di chiusura di gestioni e si sono avuti molti anni (20 compresi nel citato periodo) nei quali non ne è stato emanato alcuno o ne è stato emanato solo uno;
- resta difficile una valutazione sulla incidenza di circa mezzo secolo di attività a causa della vastità dell'area che va sotto il nome di "pubblica amministrazione", della sua eterogeneità, della difficoltà di conoscerne nel dettaglio componenti e caratteristiche. A solo titolo indicativo si segnala che l'ISTAT (Annuario 2006) conteggia 15.580 istituzioni pubbliche, tra le quali annovera 321 enti sanitari, 28 enti previdenziali, 6.630 "altre istituzioni pubbliche"⁷. Le vicende legislative sopra illustrate, che hanno visto il legislatore oscillare nella ricerca del miglior criterio per individuare gli enti da porre in liquidazione – tra compilazione di un elenco di enti ritenuti non più necessari e compilazione di un elenco di quelli, viceversa, ritenuti necessari con conseguente soppressione di tutti gli altri –, sono la migliore conferma della complessità ed eterogeneità della materia, rispetto alla quale l'IGED (ed ora la FINTECNA) non può che porsi come esecutore di decisioni assunte sul piano legislativo⁸.

Per gli esercizi 2001-2005 si è potuta estendere l'indagine anche ai crediti estinti con riferimento alle cause di estinzione. Considerando le ipotesi di estinzione di crediti perché di

⁷ Le restanti istituzioni sono costituite da: 23 ministeri, 20 regioni, 102 province, 8.101 comuni, 355 comunità montane.

⁸ L'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, include tra le istituzioni pubbliche tutte le amministrazioni dello Stato (compresi istituti, scuole, aziende ed amministrazioni autonome), regioni, province, comuni, comunità montane e loro consorzi e associazioni, istituzioni universitarie, istituti autonomi case popolari, Camere di commercio, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN, le Agenzie del d. l.vo n.300/1999.

modesto ammontare (inferiore a £. 200.000, pari ad € 103,29, art. 9, legge n.1404/1956; è da notare come la legge 15 giugno 2002, n.112, di conversione del decreto legge 15 aprile 2002, n. 63, abbia, all'art.9, comma 1-bis, lett. c, conferito a FINTECNA la facoltà di "rinunciare anche a crediti al di fuori delle ipotesi previste dal terzo comma dell'articolo 9 della citata legge n.1404 del 1956) o di onerosa riscossione, di intervenuta prescrizione, di inesigibilità ai sensi dell'art.55, legge n.449/1997 (crediti di difficile ed onerosa esazione, o assolutamente inesigibili, anche per l'inesistenza o l'irreperibilità della necessaria documentazione probatoria), i crediti estinti ammontano complessivamente ad €14.397.156,72, cifra che appare elevata se raffrontata (a mero titolo indicativo) all'importo complessivo dei dati finali delle chiusure di gestione nello stesso periodo (totale bilanci chiusi con avanzo: €34.732.940,26; con disavanzo: €10.383.645,19).

6. Personale degli enti disciolti

Come si è accennato sopra, tra le cause che influiscono sui tempi della liquidazione di enti pubblici, è da annoverare la definizione del trattamento economico, giuridico e previdenziale del personale dagli stessi dipendente con tutte le connesse questioni che hanno notevolmente impegnato l'IGED ed hanno avuto per oggetto sia il personale in attività di servizio all'atto dello scioglimento degli enti sia quello già cessato, con conseguenti onerosi adempimenti amministrativi e pesante contenzioso. Caratterizzano questo complesso quadro amministrativo: pronunce dell'autorità giudiziaria (ordinaria, amministrativa, contabile) emesse a conclusione di vertenze legali in essere o instaurate nel corso delle procedure liquidatorie; approvazione di CCNL con effetti retroattivi, istanze di riconoscimento di diritti o di richiesta di certificazioni in ordine a posizioni giuridiche, economiche, previdenziali; ricostruzioni di carriera, liquidazioni di equo indennizzo, indennità di fine rapporto, accessori per ritardato pagamento, etc.; nel caso del personale già dipendente da enti mutualistici o altri enti aventi una propria previdenza integrativa sono da aggiungere gli adempimenti nei confronti del rispettivo fondo pensionistico ed i rapporti con la previdenza obbligatoria. Alla data del 31 dicembre 2006 (Relazione FINTECNA 2006) erano ancora 11.000 le posizioni previdenziali da trasferire all'INPDAP e 4.500 quelle da trasferire all'INPS. FINTECNA stima in circa 19.000 i casi tuttora aperti tra ricongiungimenti previdenziali, trasferimento di TFR, vertenze e rivendicazioni varie; comprendendovi anche i capitali di copertura delle pensioni e le vertenze giuslavoristiche non attinenti il settore pensionistico l'IGED stima oneri complessivi per circa 370 milioni di euro.

Rilevante anche il contenzioso, del quale si riportano i dati relativi alle controversie promosse da ex dipendenti degli enti disciolti e pendenti alla fine di ciascun anno (cui debbono aggiungersi 196 vertenze non giuslavoristiche in essere alla fine del 2005):

al 31 dicembre 2000	2.310	al 31 dicembre 2001	2.080
" 2002	1.260	" 2003	750
" 2004	626	"! 2005	579

Con la legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 486) le competenze in materia di definizione delle pregresse posizioni previdenziali del personale degli enti soppressi, per il quale non sia stata ancora effettuata la ricongiunzione dei servizi ai fini dell'indennità di anzianità e del trattamento integrativo di previdenza, sono state trasferite alle gestioni previdenziali di destinazione del personale stesso; per quanto riguarda la sistemazione dei trattamenti pensionistici integrativi l'INPS, l'INPDAP e l'INAIL debbono concordare con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 30 giugno 2007, "anche in via presuntiva ed a completa definizione delle predette posizioni previdenziali, l'ammontare dei capitali di copertura necessari". Dalla data di tale accordo INPS ed INPDAP subentreranno al Ministero dell'economia e delle finanze, e quindi a FINTECNA, nelle vertenze innanzi al giudice ordinario ed amministrativo concernenti le pregresse posizioni previdenziali del personale degli enti soppressi. Questa soluzione, se solleva la Società dalla gestione del contenzioso e consente la predeterminazione concordata degli oneri finanziari, snellendo le procedure di liquidazione degli enti, comporterà pur sempre in capo a FINTECNA la raccolta delle documentazione da trasferire agli enti previdenziali per consentire loro una puntuale analisi dei singoli casi e le opportune decisioni in materia di difesa in giudizio. Per le restanti controversie, non connesse a questioni previdenziali, restano ferme le precedenti norme, con subentro della FINTECNA al Ministero (IGED).

7. Gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare

L'attività dell'IGED in materia consiste nella vendita delle unità immobiliari di proprietà degli enti oggetto di liquidazione e nella gestione e manutenzione degli immobili ancora in carico. Quest'ultima attività comprende la gestione delle schede delle unità, la partecipazione alle assemblee condominiali, i rapporti con gli amministratori di condominio, il pagamento degli oneri condominiali, l'autorizzazione di lavori straordinari, la riscossione dei canoni di locazione, etc.; un'attività molto onerosa anche perché riferita ad un elevato numero di immobili dalle caratteristiche e dimensioni più disparate ed appartenenti a centinaia di enti sparsi in tutta Italia. La valutazione

degli immobili, dapprima affidata agli Uffici tecnici erariali, veniva effettuata da una Commissione, costituita in seno all'IGED, sulla base di indagini di mercato e tenuto conto delle condizioni e dello stato dell'immobile; essa ha operato fino all'entrata in vigore della legge n.112/2002.⁹

L'IGED ha comunicato di non essere in grado di precisare il numero di unità immobiliari prese in carico nel corso della sua pluridecennale attività (per corrispondere alla richiesta della Corte si dovrebbero consultare centinaia di faldoni degli archivi con risultati non sempre esaustivi): lo stesso concetto di unità immobiliare, del resto come è emerso anche in sede di indagine sui risultati delle cartolarizzazioni¹⁰, mal si presta anche ad una sommaria descrizione del patrimonio immobiliare dal momento che, nelle varie operazioni esaminate, sotto questo nome l'IGED include sia complessi abitativi o produttivi di ampie dimensioni, sia singoli accatastamenti anche di unità minime. Dati più precisi si hanno a far tempo dalle liquidazioni gestite nel periodo 1993-2005, nel corso del quale risultano concluse 446 cessioni di immobili relative ad unità dalle caratteristiche estremamente diversificate: complessi edilizi composti da più appartamenti ad uso ufficio e ad uso abitazione, singoli appartamenti, magazzini, cantine, posti auto, terreni, etc. Il prezzo totale realizzato è ammontato ad €120.869.517,20. Notevole parte del patrimonio immobiliare è stata ceduta a trattativa privata (n. 293 operazioni) mentre il ricorso all'asta pubblica ha interessato n. 145 operazioni; rispettivamente il gettito è ammontato ad €83.392.193,74 ed €37.477.323,46, con un importo medio di €284.614 per le cessioni a trattativa privata superiore a quello (€258.464) rilevato per le procedure di asta pubblica, che contrasta con quanto ci si sarebbe dovuto aspettare; al riguardo da parte dell'IGED è stato precisato che il ricorso alla trattativa privata era strettamente connesso alla situazione giuridica dell'immobile da cedere.

Per completezza di indagine si è provveduto a ricercare i dati relativi alle cessioni antecedenti al 1993 – non forniti dall'IGED – consultando tutti i bilanci delle gestioni chiuse negli anni 1957-1992 (106 enti): risultano a questa Corte ceduti in tale periodo immobili per €864.288,60 che vanno pertanto sommati al dato fornito dall'IGED per il periodo 1993-2005. E', al riguardo, da tenere presente che sfuggono a questa Corte i dati relativi alla cessione di immobili appartenenti agli enti che non sono stati oggetto di provvedimento di chiusura in data precedente al 1993 (dato desumibile soltanto a seguito dell'analitico esame di tutti i fascicoli in possesso dell'IGED), ma che potrebbero essere stati ceduti in corso di gestione, anche se si ha motivo di ritenere che, a causa del difficile e lento avvio delle operazioni, non si tratti di attività significativamente rilevante. Il ricavato dalla vendita degli immobili dell'intero periodo 1957-2005 ammonta pertanto ad € 121.733.805,80 da stimarsi in leggero difetto per le ragioni ora dette; è anche da considerare che la maggior parte degli immobili strumentali, ed in particolare quelli di proprietà degli enti interessati dalla riforma sanitaria, sono transitati ad altri enti

⁹ Presieduta da un Consigliere di Stato e composta da due tecnici dell'UTE e da funzionari dell'IGED.

¹⁰ Sez.centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Delib. n.4/2006/G.

pubblici (particolarmente alle Regioni per l'attuazione della rete del Servizio sanitario nazionale).

Nella tabella n. 7 sono riportati i dati, forniti dall'IGED, relativi alle cessioni annualmente concluse nel periodo 1993-2005; è da tenere presente che i dati annuali comprendono sia le cessioni di immobili appartenenti ad enti per i quali è stato emesso il decreto di chiusura della

gesti
one
sia le
cessi
oni
di
imm
obili
di
appa
rten
enza
ad
enti
per i
quali
eran
o (o
sono
tutto
ra)
in
cors
o le
proc
edur

Tab. n.7

UNITA' IMMOBILIARI VENDUTE E RICAVALTO (1993-2005)						
ANNO	ASTA	PREZZO	TRATTATIV A PRIVATA	PREZZO	TOTALI	
					N.ro	PREZZO
1993	15	641.341,86	3	85.525,26	18	726.867,12
1994	12	2.180.048,75	3	797.267,43	15	2.977.316,18
1995	10	868.082,44	3	19.639.306,50	13	20.507.388,94
1996	15	2.031.741,96	17	521.621,46	32	2.553.363,42
1997	7	1.234.601,58	29	2.626.545,11	36	3.861.146,69
1998	11	965.599,84	6	2.869.434,53	17	3.835.034,37
1999	0	0,00	55	17.456.453,07	55	17.456.453,07
2000	25	6.907.739,68	40	3.311.020,52	65	10.218.760,20
2001	32	6.408.975,87	47	12.865.570,43	79	19.274.546,30
2002	17	12.347.327,27	24	14.143.560,20	41	26.490.887,47
2003	8	3.869.909,63	56	8.018.915,48	64	11.888.825,11
2004	1	21.954,58	2	266.243,75	3	288.198,33
2005	0	0,00	1	654.430,00	1	654.430,00
2006	0	0,00	7	136.300,00	7	136.300,00
Tot.	145	37.477.323,46	293	83.392.193,74	446	120.869.517,20

Fonte dati: RGS-IGED

e di soppressione.

La tabella n.8, elaborata dalla Corte sulla scorta dei bilanci finali, riguarda, invece, gli immobili ceduti appartenenti ad enti soppressi e sono imputati all'anno di chiusura dell'ente e non all'anno di vendita degli immobili.

Tab n. 8			
RICAVATO VENDITA IMMOBILI (1957-1992)			
ANNO	GESTIONI CHIUSE	IMPORTO IN LIRE	IMPORTO IN EURO
1957	12	0	0,00
1959	7	261.381	134,99
1960	7	227.612.575	117.552,08
1961	2	133.198.535	68.791,30
1962	3	496.590.617	256.467,65
1963	1	0	0,00
1964	1	0	0,00
1966	1	0	0,00
1967	1	685.573.011	354.068,91
1968	1	0	0,00

1969	2	0	0,00
1970	1	0	0,00
1971	2	0	0,00
1972	1	0	0,00
1973	2	0	0,00
1974	1	0	0,00
1978	1	0	0,00
1980	1	0	0,00
1984	2	0	0,00
1986	5	0	
1987	4	90.000.000	46.481,12
1988	12	0	0,00
1989	12	0	0,00
1990	12	40.260.000	20.792,55
1991	32	0	0,00
1992	20	0	0,00
Totale	146	1.673.496.119	864.288,60
Fonte dati: elaborazione Corte dei conti			

Secondo i dati forniti da FINTECNA nella "Relazione annuale delle attività IGED - 2006" del 31 gennaio 2007, questa ha preso in consegna con riserva (la consegna potrà diventare definitiva a seguito di completi ed adeguati verbali che descrivano le singole situazioni) 419 unità immobiliari appartenenti a liquidazioni "domestiche" la cui "ultima stima disponibile, risalente nel tempo, è stata predisposta da una Commissione dell'IGED" ed ammonta ad €99.345.583, come riportato nella tabella n.9.

Tab n. 9		
PATRIMONIO IMMOBILIARE LIQUIDAZIONI "DOMESTICHE" TRASFERITO A FINTECNA		
Casistica	N. Unità Immobiliari	Valore (stima IGED - €)
Unità immobiliari svincolate dall'operazione di cartolarizzazione denominata SCIP 3	268	38.695.790
Unità immobiliari occupate dall'ISPESL	49	36.722.360
Unità immobiliari ad "uso governativo" o rivendicate da altri enti	19	20.405.597
Unità immobiliari per le quali è già stata avviata la procedura di alienazione	68	3.521.836

Unità immobiliari assoggettate a progetto di riparto	15	0
TOTALE	419	99.345.583
Fonte: FINTECNA		

Rispetto a tale tabella è da notare come essa comprenda gli immobili già oggetto del decreto 10 giugno 2003 del Ministero dell'economia e delle finanze, con il quale si erano individuati gli immobili di proprietà degli enti soppressi da sottoporre alle procedure della cartolarizzazione ai sensi della legge n.112/2002 per essere inseriti nell'operazione SCIP 3. Si tratta di 268 immobili successivamente svincolati dalla procedura di cartolarizzazione con decreto del Ragioniere generale dello Stato del 27 settembre 2006 al fine di "accelerare la conclusione delle procedure liquidatorie in atto e di provvedere all'alienazione degli immobili degli enti soppressi". Lo stesso decreto prevede il diritto di opzione, in caso di vendita in forma individuale di unità immobiliari ad uso residenziale, in favore dei conduttori, nonché dei familiari conviventi e degli eredi, con un prezzo di vendita pari al prezzo di mercato ridotto del 30%.

L'elenco comprende anche 49 unità immobiliari (controvalore stimato da IGED in €36.722.360) già di proprietà dell'Associazione nazionale controllo combustione (ANCC) e dell'Ente nazionale prevenzione infortuni (ENPI), soppressi a seguito della legge n.833/1978, le cui competenze, personale e patrimonio sono state trasferite all'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL) istituito con D.P.R. 31 luglio 1980, n.619, che, peraltro, assegna a tale nuovo ente solo le "strutture scientifiche e i laboratori centrali" di ANCC ed ENPI. La questione di tali immobili si presenta particolarmente complessa e comprende: immobili detenuti in forza di contratto di locazione transitoria di durata annuale tra IGED ed ISPESL tuttora in vigore per tacito rinnovo; immobili detenuti da ISPESL senza alcun titolo contrattuale per i quali sono corrisposti all'IGED (attualmente a FINTECNA) le indennità di occupazione convenute; le sedi istituzionali dell'ISPESL, già sedi delle direzioni generali di ANCC ed ENPI, detenute a titolo gratuito. Vi sono, infine, comprese 19 unità immobiliari (controvalore stimato da IGED in €20.405.597) utilizzate ad uso governativo o rivendicate da altri enti pubblici. Se ne può desumere che la collocazione sul mercato di parte del patrimonio immobiliare trasferito a FINTECNA presenterà difficoltà e condizionamenti derivanti dalla situazione ora descritta. E', inoltre, da tenere presente che con due decreti del 20 giugno 2007 il patrimonio immobiliare dell'Ente nazionale cellulosa e carta e del Consorzio Cremona-Milano-Po è stato escluso da quelli interessati dalla cessione a FINTECNA.

La legge finanziaria 2007 (n.296 del 27 dicembre 2006) al comma 484 dell'art.1 ha disposto che FINTECNA acquisti nell'anno 2007 "gli immobili delle gestioni liquidatorie di cui alla legge 4 dicembre 1956, n.1404, e successive modificazioni, per un controvalore non inferiore a 180 milioni di euro". Tra questi, stante il generico riferimento alla legge del 1956, potrebbero,

almeno in via teorica, essere compresi anche gli immobili delle gestioni "distinte"; è tuttavia da considerare la necessità che, a tutela della massa creditoria, vengano assicurate le condizioni per la migliore collocazione sul mercato del patrimonio immobiliare di ciascuna gestione. Per l'attuazione di tale disposizione FINTECNA, in data 26 gennaio 2007 ha interpellato il Ministero dell'economia e delle finanze affinché fornisca gli "indirizzi attuativi" in ordine ai tempi ed alle modalità di acquisto degli immobili e perché emani i provvedimenti normativi necessari perché l'acquisto avvenga attraverso la "Fintecna Immobiliare s.r.l.", di cui è azionista unico ed alla quale ha conferito l'intero patrimonio immobiliare.

8. Liquidazioni "distinte"

Come si è illustrato nel paragrafo in cui si è presentato il quadro normativo, la legge n.1404/1956 aveva sin dall'inizio previsto, nell'art.4, la possibilità per il Ministero di nominare commissari esterni per la liquidazione degli enti nei casi in cui non avesse ritenuto "per motivi eccezionali" di provvedervi direttamente: si tratta delle c.d. liquidazioni "distinte", che hanno rappresentato un fenomeno molto contenuto negli anni. Successivamente la legge n.112/2002, all'art. 9, comma 1 ter, stabilì che il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con decreto da emanarsi nel termine di 60 giorni (15 agosto 2002), individuasse: le liquidazioni gravemente deficitarie per le quali si debba far luogo a liquidazione coatta amministrativa; le liquidazioni per le quali sia, comunque, opportuna che la gestione liquidatoria resti distinta. Per queste liquidazioni lo Stato risponde delle passività nei limiti dell'attivo della singola liquidazione (regola che dovrà poi essere estesa a tutte le gestioni, comprese quelle "domestiche", a seguito della legge n.296/2006, che ha incluso tale criterio tra i principi cui deve attenersi il Governo nell'emanazione del decreto di cui all'art.1, comma n.482). Con la legge n.311/2004 (art. 1, comma 226) venne attribuito alla società subentrante all'IGED ogni potere, compreso quello di revoca degli incarichi di Commissario liquidatore; al riguardo l'art.4 dell'Atto aggiuntivo alla Convenzione stipulata tra IGED e FINTECNA stabilisce che la revoca e la nomina dei commissari liquidatori viene effettuata con decreto del Ragioniere generale dello Stato su proposta di FINTECNA, con possibilità di gestione accentrata di una o più liquidazioni "distinte".

I dati sin qui esposti ed analizzati (in particolare nelle tabelle 3, 4, 5) sono comprensivi delle liquidazioni c.d. "distinte", la cui chiusura è avvenuta entro il 31 dicembre 2005. A tale data la situazione delle gestioni "distinte" era la seguente:

- Fondo di previdenza per gli Uffici del lavoro e della massima occupazione (ULMO; decreto di soppressione e messa in liquidazione 22 aprile 1998; la gestione è stata poi oggetto di decreto di chiusura in data 30 giugno 2006);

- Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali (FGICLP; messo in liquidazione a seguito della legge 24 marzo 1990, n.58; commissariato e poi posto in liquidazione coatta amministrativa). Secondo notizie fornite da FINTECNA l'ente ha un forte deficit patrimoniale circa 450 milioni di euro) e passività per circa 1.500 milioni di euro; in data 29 dicembre 2006 con decreto RGS è stato ripristinato l'organo amministrativo monocratico nella persona del precedente liquidatore unico; gestione mantenuta nell'ambito IGED;
- Ente per le scuole materne della Sardegna (ESMaS; posto in liquidazione a seguito della legge 6 ottobre 1998, n.353; commissariato con decreto 24 gennaio 1999); se ne prevede la chiusura nel corso del 2007; gestione trasferita a FINTECNA;
- Consiglio di Borsa (posto in liquidazione con decreto 19 gennaio 1998; commissariato con decreto 30 gennaio 1998); se ne prevede la chiusura nel corso del 2007 (sul prevedibile saldo finale è già stato versato al bilancio dello Stato un acconto di 24 milioni di euro); gestione trasferita a FINTECNA;
- Gestione fuori bilancio concernente particolari e straordinarie esigenze, anche di ordine pubblico, della città di Catania (istituita, insieme con l'analoga gestione per la città di Palermo, con decreto legge 1 febbraio 1988, n.19, convertito in legge 23 marzo 1988, n.99; divisa dalla Gestione relativa alla città di Palermo con DPCM del 9 settembre 1999 con nomina del Commissario nella persona del sindaco di Catania; soppressa ai sensi della legge 23 dicembre 1993, n.559); gestione trasferita a FINTECNA; la società ha comunicato che ad inizio 2006 la gestione presentava uno sbilancio di circa 7 milioni di euro;
- Gestione fuori bilancio concernente particolari e straordinarie esigenze, anche di ordine pubblico, della città di Palermo (stesso iter normativo della Gestione per la città di Catania, con nomina del Commissario nella persona del sindaco di Palermo a seguito del DPCM del 9 settembre 1999); gestione vigilata mantenuta nell'ambito IGED;
- Gestione fuori bilancio concernente l'adeguamento del sistema di trasporto intermodale nelle zone interessate dal bradisismo - "adeguamento del sistema di trasporti nell'area flegrea" (legge 23 dicembre 1993, n.559; commissariata con DPCM 22 aprile 1994); gestione già affidata a FINTECNA; la società ha, tuttavia, comunicato che la gestione ha ripreso a svolgere una rilevante attività consistente nell'affidamento in concessione di lavori per interventi infrastrutturali finanziati dallo Stato, dalla Regione Campania e dell'Unione europea. In relazione a ciò, ed a seguito di Accordo di programma, la gestione liquidatoria è cessata il 31 dicembre 2006, con trasferimento di tutti i rapporti attivi e passivi ad una gestione commissariale regionale, ai sensi dell'art.11, legge n.887/1984;
- Ente nazionale per la cellulosa e carta (ENCC) e società controllate (decreto legge 21 giugno 1995, n.337, convertito con legge 3 agosto 1995, n.337, con nomina di un

commissario liquidatore; avocazione delle residue operazioni liquidatorie con decreto RGS 4 maggio 2000). Gestione affidata a FINTECNA. Il gruppo era costituito da: Società agricola e forestale per le piante da cellulosa e da carta – SAF, che deteneva la maggioranza delle quote della EIC srl e partecipazioni in NURAMARE spa e cooperative e consorzi; SIVA spa, in liquidazione coatta amministrativa, che deteneva il 99,9% del capitale di NURAMARE srl; Società ricerca economica servizi – RESS spa). L'ente ha un notevole patrimonio immobiliare per il quale FINTECNA ha provveduto all'aggiornamento delle valutazioni e del relativo fondo di deprezzamento che tiene conto della natura degli immobili non residenziali, del rischio di devoluzione e della tipologia degli eventuali acquirenti (istituzioni, enti pubblici, etc.). In merito è in atto un rilevante contenzioso attivato dal legale già titolare di mandato di patrocinio in relazione ad attività professionale che sarebbe stata prestata per circa 20 mesi con una pretesa di circa 21,5 milioni di euro oltre ad interessi e rivalutazione; la questione è stata oggetto di una indagine disposta dal Ragioniere generale dello Stato e condotta dai Servizi ispettivi di finanza pubblica dell'Ispettorato generale di finanza e la relazione conclusiva è stata trasmessa in data 17 novembre 2006 alla Procura regionale per il Lazio di questa Corte (nella memoria presentata ai fini dell'adunanza del 6 luglio c.a. FINTECNA ha reso noto che l'ENCC ha trasmesso il rapporto ispettivo al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma per le valutazioni di competenza). Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 20 giugno 2007 le residue operazioni liquidatorie dell'Ente sono state avocate al Ministero ed affidate a FINTECNA a far data dal 1° dicembre 2007 ed è stato stabilito che il suo patrimonio immobiliare non confluisca nell'universo degli immobili da vendere alla FINTECNA ai sensi dell'art.1, comma 484, della legge n.296/2006;

- Consorzio del canale Milano-Cremona-Po (decreto di soppressione e messa in liquidazione 3 giugno 2000); l'attività in corso ha riguardato soprattutto la cessione degli immobili che, in base al protocollo di intesa del 2004 modificato nel 2006, sono in gran parte destinati al Comune di Milano (circa mq. 460.000); le restanti aree (mq. 90.000 nel Comune di Milano e circa mq. 382.000 in Comuni vicini) saranno poste sul mercato. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze è stato stabilito che le residue operazioni liquidatorie siano avocate – a far tempo del 1° dicembre 2007 – al Ministero ed affidate a FINTECNA e che il patrimonio immobiliare non confluisca nell'universo del immobili da vendere alla FINTECNA ai sensi dell'art.1, comma 484, della legge n.296/2006.

A tali enti e gestioni si aggiungono alcune società: s.r.l. FINAM, Finanziaria agricola meridionale (poi cancellata dal registro delle imprese il 30 giugno 2006); s.r.l. LAM.FOR (in cui sono confluite per fusione la s.r.l. SICIL.FOR e la s.r.l. CAL.FOR), per la quale FINTECNA

prevede che la liquidazione possa essere chiusa entro la fine del 2008¹¹; s.p.a. Linee aeree transcontinentali italiane – LATI (poi cancellata dal registro delle imprese il 30 giugno 2006); s.p.a. Ricerche economica statistica servizi – RESS (poi cancellata dal registro delle imprese il 30 giugno 2006)¹².

Alla data del 31 dicembre 2006 restavano pertanto aperte ancora otto gestioni distinte relative ad enti pubblici o gestioni fuori bilancio (di cui una, quella relativa al bradisismo della zona flegrea, affidata a commissario regionale) e ad una società. L'IGED ha dichiarato che delle predette gestioni "distinte" riferite ad enti pubblici erano proprietari di immobili soltanto l'ENCC (11 unità immobiliari "in maggioranza ad uso abitativo ed altre, in misura minore, ad uso industriale") ed il Consorzio del Canale Milano-Cremona-Po (135 unità di caratteristiche estremamente diversificate, per una superficie complessiva di circa mq. 550.000 che, in base al protocollo d'intesa del 23 novembre 2004, debbono essere venduti in blocco al Comune di Milano, ad eccezione di circa mq. 90.000 che saranno posti sul mercato e gli immobili situati in altri comuni). Come si è detto, esponendo analiticamente la situazione di queste due gestioni distinte, esse rientreranno nella gestione diretta di FINTECNA a far tempo dal 1° dicembre 2007.

Con uno scambio di note tra FINTECNA (24 giugno 2005) e IGED (5 luglio 2005) era stato convenuto di razionalizzare al massimo tali gestioni liquidatorie "distinte" mediante accorpamenti e sostituzione o affiancamento di dirigenti FINTECNA agli attuali liquidatori; tale affiancamento è avvenuto a seguito di conseguenti provvedimenti del Ministero e, nel mese di marzo 2006, le sedi legali e gli archivi delle gestioni distinte sono stati trasferiti nella sede IGED, al fine di razionalizzare il complesso degli adempimenti, concentrare le operazioni, ottenere significative riduzioni di costi.

9. La gestione FINTECNA

Come si è detto nei paragrafi dedicati al quadro normativo ed all'attività dell'IGED, lo schema organizzatorio, basato su un organo centrale dello Stato (nella specie un ufficio nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato), è stato, sulla scia di una tendenza che ha investito tutta la pubblica amministrazione, radicalmente trasformato a partire dal 2002, dapprima con la legge 15 giugno 2002, n.112, che, nel convertire il decreto legge 15 aprile 2002, n.63, ha introdotto il comma 1-bis all'art.9 in cui viene prevista la possibilità del ricorso

¹¹ Delle diverse società messe in liquidazione sono state cancellate dal registro delle imprese: SIVA (9 giugno 2000), NURAMARE (18 agosto 2000), EIC (31 ottobre 2003), SAF (31 ottobre 2003).

¹² Le gestioni liquidatorie dell'Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera – EFIM (decreto legge 19 dicembre 1992, n.487, convertito con modificazioni in legge 17 febbraio 1993 n.33) e dell'Azienda universitaria Policlinico Umberto I° (decreto legge 1 ottobre 1999, n.341, convertito in legge 3 dicembre 1999, n.453) non sono state affidate all'IGED.

ad una società esterna, e poi con le leggi finanziarie 30 dicembre 2004, n.311, 23 dicembre 2005, n.266, e 27 dicembre 2006, n.296, che hanno progressivamente ampliato ruolo e funzioni della società incaricata di procedere alla liquidazione degli enti pubblici.

Con la prima legge (n.112/2002, art.9, comma 1 bis, lett.c) è stata data al Ministero dell'economia e delle finanze la possibilità di affidare ad una società, controllata direttamente o indirettamente dallo Stato e scelta in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, la gestione della liquidazione e del contenzioso degli enti pubblici, ferma restando la titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi in capo al Ministero. La società esercita ogni potere già attribuito all'IGED e può compiere qualsiasi atto di diritto privato (transazioni, cessioni di aziende, cessioni di crediti in blocco o prosoluto, rinunce a domande giudiziali) sulla base di criteri di efficacia ed economicità ed al fine di eliminare il contenzioso pendente, evitando l'instaurazione di nuove cause; essa si avvale dell'assistenza, della rappresentanza e della difesa in giudizio dell'Avvocatura dello Stato, cui può anche chiedere pareri sulle transazioni. I rapporti tra la società ed il Ministero sono regolati da una convenzione che disciplina il compenso spettante alla società, i profili contabili del rapporto, le modalità di rendicontazione e di controllo. I relativi oneri sono predeterminati nella misura massima di 1,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2002. La stessa legge ha previsto anche la possibilità di alienazione degli immobili secondo la normativa prevista per la privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico dal decreto legge 25 settembre 2001, n.351, convertito dalla legge 23 novembre 2001, n.410 (operazioni di cartolarizzazione, conferimento a fondi comuni di investimento immobiliare), con versamento dei proventi all'entrata del bilancio dello Stato. Il personale adibito alle procedure di liquidazione (Ragioneria generale dello Stato) è destinato prioritariamente ad altre attività istituzionali del Ministero.

Con la legge finanziaria per il 2005 (30 dicembre 2004, n.311) sono state ulteriormente precisate e rafforzate le competenze della società affidataria delle procedure di soppressione e liquidazione. In particolare: ad essa viene attribuito ogni potere già in materia intestato all'IGED; diviene discrezionale il ricorso al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato; le vengono attribuiti la potestà di procedere alla revoca dei mandati già conferiti e tutti i poteri già detenuti dall'IGED, compresa la facoltà di revoca degli incarichi di Commissario liquidatore in essere; le viene data facoltà di alienare gli immobili – compresi quelli nel frattempo divenuti oggetto di cartolarizzazione – nell'ambito della attività di gestione della liquidazione. Viene, inoltre, disposto che la società stessa, congiuntamente al Ministero dell'economia e delle finanze presenti annualmente una relazione alle Camere sullo stato della liquidazione degli enti pubblici per i quali la liquidazione stessa non sia stata esaurita entro il 31 dicembre 2005.

Il processo di trasferimento di poteri e funzioni dall'IGED alla società è stato completato dalla terza delle leggi citate (finanziaria per il 2006), che ha attribuito a questa "il complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi degli enti pubblici" (art.1, comma 89) soggetti a soppressione e liquidazione; la sua concreta attuazione è stata, tuttavia, condizionata dalla mancanza delle situazioni patrimoniali degli enti nella cui liquidazione è subentrata FINTECNA. Le attività ed i

rapporti giuridici attivi e passivi così trasferiti formano patrimonio autonomo e separato della società e gli atti concernenti il trasferimento e quelli conseguenti sono esenti da ogni tributo e diritto. Il corrispettivo del trasferimento è determinato sulla base di una relazione di stima redatta da primaria società scelta di comune intesa tra il Ministero e la società¹³. Le modalità tecniche per l'attuazione di tali norme, per l'esercizio della garanzia dello Stato in caso di mancato soddisfacimento dei creditori (che continua anche dopo il trasferimento alla società di tutti i poteri e funzioni dell'IGED), per le liquidazioni gravemente deficitarie e per le liquidazioni coatte amministrative sono stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.

Ulteriori modificazioni sono state introdotte dall'ultima delle leggi sopra citate, la legge finanziaria per il 2007, che, relativamente all'attività della società, ha stabilito (art. 1, commi 482 - modificativo dell'art.28 della legge n.448/2001 -, 483 e 484) che: per gli enti soppressi e messi in liquidazione lo Stato risponda delle passività nei limiti dell'attivo della singola liquidazione (disposizione da attuare nell'ambito della decretazione delegata che, entro il 30 giugno 2007, deve rivisitare la materia del riordino, trasformazione e soppressione degli enti pubblici, di cui si è detto nel paragrafo relativo al quadro normativo generale); che la società stessa - come si è riferito nel paragrafo relativo agli immobili - debba acquistare nell'anno 2007 "gli immobili" di cui alla legge n.1404/1956 "per un controvalore non inferiore a 180 milioni di euro". Come si è anticipato nel paragrafo 2, dall'attuazione delle nuove disposizioni (fusione di enti, organismi e strutture pubbliche; trasformazione o soppressione di enti ed organismi pubblici; razionalizzazione e riduzione degli organi di indirizzo amministrativo, gestione e consultivi; abrogazione delle disposizioni legislative che prescrivono il finanziamento, diretto o indiretto, a carico del bilancio dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche degli enti ed organismi pubblici soppressi o trasformati in soggetti di diritto privato) dovrà derivare una riduzione dell'indebitamento netto non inferiore a 205 milioni di euro per il 2007, a 310 milioni di euro per il 2008, ed a 415 milioni di euro a decorrere dal 2009. Entro il 30 settembre 2007 il Governo dovrà dare conto dei provvedimenti adottati in apposito documento allegato alla relazione di cui al comma 480 della stessa legge.

Con lo stesso art.1 (al comma 486) vengono così sostituiti i commi 89, 90, 91 della legge n.266/2005: soppressione dell'IGED e destinazione del relativo personale ad altre attività del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; attribuzione della definizione delle pregresse posizioni previdenziali del personale degli enti soppressi alla gestione previdenziale di destinazione; subentro dell'INPS e dell'INPDAP nelle vertenze giudiziarie concernenti le pregresse posizioni previdenziali. L'ammontare della remunerazione (cap.2835 del Ministero dell'economia e delle finanze) per l'anno 2006 e successivi è annualmente determinato con

¹³ A seguito di gara pubblica è stata scelta la società che avrebbe dovuto procedere alla stima; la mancanza di situazioni patrimoniali ed il subentro della legge finanziaria per 2007, con le nuove disposizioni per il trasferimento del patrimonio da IGED a FINTECNA, ha determinato la sospensione delle successive operazioni. L'incarico è stato, nel giugno 2007, affidato all'Agenzia del territorio.

decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con riferimento ai servizi resi dalla società FINTECNA nell'anno precedente "per la gestione della liquidazione e del contenzioso degli enti pubblici, nel limite dello stanziamento di bilancio a legislazione vigente".

L'individuazione della società cui attribuire i predetti compiti è stata effettuata con tempestività (il decreto del Ragioniere generale dello Stato è del 17 dicembre 2002, sei mesi dopo la pubblicazione della legge n.112) con la scelta della "Finanziaria per i settori industriali e dei servizi S.p.A.", FINTECNA, direttamente controllata dallo Stato. L'elaborazione ed approvazione della Convenzione MEF-FINTECNA, hanno, invece, richiesto più tempo anche in connessione con le modifiche legislative che si sono succedute in corso d'opera: la Convenzione è stata sottoscritta in data 27 settembre 2004 (decreto del Ragioniere generale dello Stato in pari data, registrato dalla Corte dei conti in data 7 dicembre 2004), ma è potuta entrare in vigore soltanto dal 1° gennaio 2006 dopo l'Atto aggiuntivo dell'8 novembre 2005 (approvato con decreto del Ragioniere generale dello Stato in pari data e registrato dalla Corte dei conti in data 5 dicembre 2005) che ne ha sostanzialmente modificato gli articoli 3, 4, 6 e 7; anche questa è tuttavia in parte superata dalla legge finanziaria per il 2006. Mentre, infatti, con la preesistente normativa FINTECNA operava come mandataria in nome e per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, a seguito della legge 23 dicembre 2005, n.266 (art. 1, commi 89 e 90), essa diviene titolare a tutti gli effetti del "complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi" degli enti pubblici soggetti a soppressione e liquidazione contro pagamento di una somma che sarà determinata con le modalità sopra illustrate.

In base alla convenzione l'IGED deve mettere a disposizione della Società tutta la documentazione di riferimento, compresa quella afferente il rendimento del conto della gestione riferito all'ultimo giorno del mese precedente la data di trasferimento. Dell'utilizzo da parte della Società di strutture e risorse ministeriali (all'Atto aggiuntivo è allegato un elenco di 70 dipendenti IGED non aventi qualifica dirigenziale ritenuti necessari ai fini delle operazioni di consegna) non si terrà conto ai fini del compenso forfetario, "in quanto voce di costo operativo soggetta al rimborso". La Società potrà utilizzare, per le attività regolate dalla convenzione, gli spazi della sede IGED, in Roma, via di Villa Ada, n.55 (art.4.2, Atto aggiuntivo). La convenzione regola, altresì, le materia del patrocinio legale, della nomina di commissari liquidatori, della possibilità di accentrare due o più liquidazioni. La Società, oltre a riferire, congiuntamente con il Ministero, alle Camere sullo stato della liquidazione degli enti, deve: predisporre e comunicare entro il 31 marzo di ogni anno al Ministero il piano annuale delle attività; trasmettere al Ministero, entro il 31 gennaio, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente, unitamente al rendiconto per l'attività amministrativa, contrattuale, transattivi, dismissiva, giuridica, etc.

Le somme derivanti dalla gestione delle attività di liquidazione debbono affluire direttamente all'entrata del bilancio dello Stato e nelle relative quietanze dovranno essere indicati le causali ed i titoli specifici dei versamenti per le conseguenti imputazioni. Le somme anticipate da FINTECNA per le esigenze della liquidazione, comprensive degli oneri per interessi,

sono rimborsate annualmente dallo Stato nei limiti delle disponibilità complessivamente versate all'entrata dello Stato; per le eventuali maggiori esigenze finanziarie si applica la procedura prevista dall'art.11 ter, comma 7, della legge n.468/1978¹⁴. A titolo di corrispettivo alla Società viene corrisposto un compenso annuo forfetario di 1,5 milioni di euro (IVA inclusa; determinazione ora superata dalla legge finanziaria 2007); a tale scopo la Società deve presentare, al termine di ciascun esercizio, fattura relativa al compenso dovuto, oltre alla rendicontazione delle spese sostenute. Il pagamento avviene in due rate: acconto di un milione di euro alla presentazione del piano annuale di attività; saldo del corrispettivo sulla base degli adempimenti e della rendicontazione dell'attività svolta.

In data 31 gennaio 2007, FINTECNA ha approvato, ai sensi dell'Atto aggiuntivo alla Convenzione, la Relazione annuale delle attività svolte nel 2006 nella quale si dà conto delle iniziative assunte e si espongono le linee di azione previste, rappresentandosi, inoltre, le difficoltà e problematicità dell'affidamento, con una significativa premessa: "L'articolazione della materia, caratterizzata peraltro da procedure e provvedimenti propri delle amministrazioni pubbliche, la vastità della documentazione da trasferire e, segnatamente, la mancanza di rendicontazioni patrimoniali, hanno determinato la necessità di distinguere in due momenti la presa in consegna delle attività IGED previste dall'art.4.1 dell'Atto aggiuntivo". Si è conseguentemente avuta una "presa in consegna con riserva" durante la quale FINTECNA ed IGED hanno collaborato nella individuazione delle attività prevalenti e nella ricostruzione delle situazioni patrimoniali delle liquidazioni "domestiche" e "distinte" e sono stati affrontati gli aspetti organizzativi. In data 26 marzo 2007 da parte del Ragioniere generale dello Stato e del Presidente ed Amministratore delegato di FINTECNA è stata firmata, per il successivo inoltro alle Camere, la relazione annuale sullo stato della liquidazione degli enti disciolti.

A fronte degli 85 dipendenti (di cui 6 dirigenti) in forza all'IGED al 1° gennaio 2006 FINTECNA ritiene che "possono essere considerati a disposizione per l'attribuzione ad altri dipartimenti circa 50 dipendenti di cui 12 messi a disposizione nel primo semestre 2006 ed ancora in attesa di assegnazione". I rimanenti 35 dipendenti (di cui 3 dirigenti) sono funzionali alla "consegna definitiva" e "risultano necessari" fintanto che non troveranno applicazione le disposizioni della legge finanziaria 2007, di cui all'art.1, comma 484 (acquisto immobili per un controvalore fino a 180 milioni di euro) e comma 486 (emanazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di attribuzione delle competenze dell'IGED; trasferimento agli enti previdenziali della gestione delle relative pratiche e del connesso contenzioso). FINTECNA prevede che, effettuati tali adempimenti, sarà necessario mantenere ancora 10-15 unità da destinare in particolare alle procedure pubblicistiche attinenti alla chiusura delle restanti liquidazioni. Secondo quanto afferma la Relazione, tale gradualità nel trasferimento del personale ad altra attività del Dipartimento della Ragioneria dello Stato non sarebbe in contrasto con l'avvenuta soppressione dell'IGED a far tempo dal 1° gennaio 2006:

¹⁴ Tale comma stabilisce che, in caso di scostamenti rispetto alle previsioni di entrata o di spesa, il Ministro dell'economia e delle finanze riferisca in Parlamento ed assuma le conseguenti iniziative legislative.

affermazione, che, se è comprensibile sotto l'aspetto operativo per la particolare professionalità necessaria in queste procedure aventi forti connotazioni pubblicistiche, deve conciliarsi con la nuova situazione venuta a crearsi con la soppressione dell'Ispettorato ed il completo subentro di un soggetto di diritto privato quale la FINTECNA.

Sempre sotto l'aspetto organizzatorio è stato individuato nell'immobile di via Pacinotti a Monterotondo (Roma) lo spazio per il trasferimento degli archivi attualmente collocati in uno stabile dell'ENCC, che, una volta liberato, potrà essere messo sul mercato; in corso di sgombero è anche un altro immobile dell'ENCC, con trasferimento degli uffici nella sede dell'IGED di via di Villa Ada (Roma).

Le gestioni liquidatorie trasferite al 1° gennaio 2006 a FINTECNA sono 148, di cui 135 "domestiche"¹⁵ e 13 "distinte"; nel corso del 2006 sono state chiuse 34 liquidazioni "domestiche"

e 4 liquidazioni "distinte". Al 31 dicembre 2006 risultavano quindi ancora in corso di liquidazione 101 gestioni "domestiche" e 9 "distinte". Tra le gestioni "domestiche", oltre la metà delle quali riguarda casse o gestioni mutue di malattia, figurano anche enti di un certo rilievo quali l'ENAL, l'ENALI, l'ENALC, l'ENPI, la GESCAL, l'INADEL, l'INAM, l'INAPLI, l'INCIS, l'INIASA, tutti enti i cui provvedimenti di soppressione risalgono agli anni "settanta". Le liquidazioni "distinte" in mandato gestorio FINTECNA sono: Consiglio di Borsa, Ente per le scuole materne della Sardegna (ESMAS), Ente cellulosa e carta (ENCC), Consorzio del canale Po Milano-Cremona, s.r.l. LAMFOR e le gestioni liquidatorie per le straordinarie esigenze della città di Catania e per il sistema intermodale dell'area Flegrea (per quest'ultima dal 1° gennaio 2007 il Presidente della Regione Campania, opera in qualità di commissario straordinario ai sensi dell'art.11 della legge n.887/1984). Sono rimaste nella vigilanza dell'IGED la gestione liquidatoria per le straordinarie esigenze della città di Palermo e il Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali. Sono state chiuse nel 2006 le gestioni "distinte" del Fondo di previdenza per gli U.L.M.O., la s.p.a. LATI, la s.r.l. FINAM, la s.p.a. RESS.

Per quanto riguarda la disamina delle caratteristiche e tipologia dell'attività oggetto del subentro di FINTECNA a IGED, sono state avviate le azioni relative alla valutazione preliminare dei riflessi economico-patrimoniali attivi e passivi delle liquidazioni sia "domestiche" che "distinte", facendosi particolare riguardo per queste ultime alla determinazione dei fondi per rischi ed oneri. Tali azioni non sono ancora state completate e sulle stesse si è già riferito per gli aspetti riguardanti la gestione delle questioni riguardanti il personale (ricostruzione di carriera, rivalutazioni, posizione previdenziale, contenzioso lavoristico e previdenziale) ed il patrimonio immobiliare. Rispetto alle posizioni creditorie e debitorie, tenuto conto delle difficoltà di analisi derivanti dal fatto che "solamente una parte delle stesse è contabilizzata e di questa si è proceduto solo parzialmente all'inserimento nel sistema informatico", FINTECNA dà una stima di posizioni creditorie per 137 milioni di euro e debitorie per 208 milioni; in merito deve,

¹⁵ Vedi nota n.2

comunque, ancora procedere alla verifica di eventuali prescrizioni, grado di esigibilità dei crediti, etc.

10. Rapporti IGED-FINTECNA

I rapporti finanziari tra l'IGED e la FINTECNA sono disciplinati dall'art.6, comma 3, e dall'art.7, della Convenzione, come modificati dall'Atto aggiuntivo dell'8 novembre 2005, di attuazione all'art.9, comma 1 bis, lett.c), della legge n.112/2002, che prescriveva che il compenso spettante alla società venisse determinato in sede di convenzione entro la misura massima di 1,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2002 (comprensivi di IVA, come successivamente precisato dal decreto del Ragioniere generale dello Stato del 27 settembre 2004 di approvazione della Convenzione). In base alla Convenzione le somme anticipate da FINTECNA per le esigenze della liquidazione, comprensive degli oneri per interesse al tasso legale, vengono annualmente rimborsate dallo Stato "nel limite delle disponibilità complessivamente versate all'entrata dello Stato mediante iscrizione in bilancio delle somme occorrenti, con prelevamento dal fondo di riserva delle spese obbligatorie, sempre nel limite, inteso quale riferimento, delle entrate acquisite" (con iscrizione nel cap.2833 nello stato di previsione MEF); per le maggiori eventuali esigenze finanziarie si applica la procedura ex art.11 ter, comma 7, della legge n.468/1978) L'erogazione dell'importo forfetario di € 1,5 milioni comprensivo di IVA (che grava sul cap.2835 appositamente iscritto sul bilancio di previsione MEF) viene erogato, quanto ad un milione, alla presentazione del Piano annuale di attività da comunicare entro il 31 marzo dell'anno cui il piano stesso si riferisce, e, per il saldo, a seguito della presentazione (entro il 31 gennaio dell'anno successivo) della relazione sull'attività svolta unitamente al rendiconto per l'attività amministrativa, contrattuale, transattiva, dismissiva, giuridica, etc.

La legge finanziaria per il 2007 (n.296/2006) ha tuttavia stabilito che l'ammontare di tale remunerazione (cap.2835) venga determinato, per l'anno finanziario 2006 e successivi, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con riferimento ai servizi resi nell'anno precedente dalla società e nel limite dello stanziamento di bilancio a legislazione vigente.

In considerazione del ritardo con il quale FINTECNA è subentrata ad IGED nelle attività liquidatorie, per gli anni trascorsi per la stipula della Convenzione e tra questa e la sua entrata in vigore a seguito dell'Atto aggiuntivo dell'8 novembre 2005, per il periodo dal 2002 (previsione di cui alla legge n.112/2002) al 2005 nulla era dovuto alla società, la cui attività gestoria è iniziata dal 1° gennaio 2006. Per il 2006, è stato corrisposto, a valere sul cap. 2835, l'importo complessivo di € 1.207.758 (al netto dei compensi corrisposti ai dirigenti FINTECNA per la partecipazione ai comitati di liquidazione delle gestioni "distinte") e sono stati rimborsati

€ 2.819.147,21 (oltre ad € 24.427 per interessi) per somme anticipate da FINTECNA per le esigenze delle liquidazioni.

Per completezza si espongono le linee generali del Piano di attività del 2007 che sono, tuttavia, dalla società esplicitamente subordinate ad alcune condizioni: che non mutino le condizioni operative della vigente legislazione; che non mutino le condizioni operative dei due atti convenzionali incluse le tabelle ad essi allegate che recano l'elenco del personale necessario. Riguardo a questo viene sottolineata la necessità che non venga meno la struttura minimale di supporto in grado di interloquire con la società o che la struttura stessa possa essere utilizzata per la sola predisposizione della documentazione necessaria alla presa in consegna definitiva.

Subordinatamente a queste condizioni il Piano prevede: la chiusura di tre gestioni "distinte" (ridotte successivamente a due in conseguenza degli esiti negativi di un tentativo di accordo relativo alla gestione fuori bilancio concernente interventi straordinari per la città di Catania) e la chiusura di 30/35 liquidazioni "domestiche"; "alcune altre decine" di liquidazioni "domestiche" potrebbero essere chiuse subordinatamente all'attuazione dei commi 484 e 486 della legge finanziaria per il 2007, che prevedono una serie di passaggi - individuazione delle posizioni previdenziali, stima dei capitali di copertura necessari, accordo tra INPS, INPDAP e INAIL ed il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - che la legge prevedeva dovessero essere definiti entro il 30 giugno 2007.

Da ultimo, anche ai fini di una valutazione delle prospettive delle attività di liquidazione e soppressione degli enti pubblici, sono utili le conclusioni della relazione di FINTECNA al Ministero per l'economia e le finanze sulle attività svolte nel 2006 (doc.31 gennaio 2007, ai sensi dell'art.6.3 dell'Atto aggiuntivo dell'8 novembre alla Convenzione del 27 settembre 2005) e della Relazione congiunta MEF-IGED e FINTECNA al Parlamento sullo stato della liquidazione degli enti disciolti (doc. 26 marzo 2007, ai sensi dell'art. 1, comma 229, della legge n.311/2004)

Afferma FINTECNA nella parte conclusiva della sua relazione al Ministero che l'attività nel corso del 2006 è stata condizionata dalla necessità della presa in consegna con riserva delle gestioni liquidatorie e dalla definizione del perimetro del mandato gestorio; nonostante ciò "le azioni poste in essere ed i risultati conseguiti congiuntamente al personale IGED nel 2006 sopra descritti risultano in linea con quanto previsto nel piano annuale 2006". Dopo aver ribadito la opportunità di una "riduzione progressiva del personale IGED necessaria per il passaggio delle residue consegne a FINTECNA" (ma si deve ora tener conto di quanto disposto dall'art.1, comma 486 della legge n.296/2006 che sopprime l'IGED, destinandone il personale ad altre attività istituzionali della Ragioneria generale dello Stato), la Relazione conclude riportando integralmente quanto affermato nel Piano annuale delle attività 2006:

"Da ultimo, si evidenzia che il programma si basa sul presupposto che non mutino significativamente le attuali condizioni operative ai sensi delle leggi 112/2002 e 311/2004,

nonchè dei due atti convenzionali che sono scaturiti, incluse le tabelle allegate a detti atti che recano l'elenco del personale necessario.

“Un'eventuale modifica significativa del citato assetto, come ad esempio, l'attuazione dell'art.1, comma 6, della legge 17 agosto 2005, n.166 (UCAMP)¹⁶ o altri eventi incidenti sul personale IGED nel duplice aspetto quantitativo e qualitativo, renderebbe inattuabile o non completamente attuabile il programma medesimo fino a compromettere la stessa prosecuzione del mandato gestorio affidato alla FINTECNA...”.

Nella Relazione congiunta MEF-FINTECNA al Parlamento sullo stato della liquidazione degli enti disciolti per il 2006 il riferimento al problema del personale dell'IGED, giudicato determinante dalla Società, viene così espresso: “L'attività di trasferimento del personale IGED verrà intensificata nel corso del 2007, in attuazione dell'art.1, comma 90, della legge n.266 del 2005 nel testo sostituito dall'art.1, comma 486 della legge n.296 del 2006. In attesa della definizione di tali procedure di mobilità, il personale IGED, nell'ambito del citato passaggio di consegne, continua a svolgere, con FINTECNA, l'attività relativa alla gestione di liquidazione, del contenzioso e di chiusura degli enti soppressi”.

Le Considerazioni conclusive di tale Relazione affermano:

“Un primo bilancio della fase di avvio dell'affidamento dei servizi conferiti a FINTECNA, relativo al periodo in esame, consente di evidenziare una situazione di fattiva ed efficiente collaborazione con l'Amministrazione cessante (IGED) che, quanto prima, provvederà al passaggio delle consegne delle residue gestioni liquidatorie, ai sensi delle più volte citate leggi n.112 del 2002 e n.311 del 2004 ed ai fini del celere completamento dell'esternalizzazione in atto alla FINTECNA delle attività già svolte dall'IGED, da finalizarsi anche attraverso l'attuazione di quanto statuito dai commi 484 e 486 dell'art.1 della legge Finanziaria 2007”.

Nell'adunanza del 6 luglio 2007 il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze ha riferito sulla soppressione dell'IGED (avvenuta con D.M. 30 aprile 2007, registrato alla Corte dei conti in data 22 maggio 2007) con attribuzione all'Ispettorato generale delle finanze (IGEF), sempre nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, delle “competenze atte a realizzare sollecitamente il processo di consegna delle gestioni liquidatorie degli enti soppressi ai sensi della legge n.1404/1956, nonché quelle necessarie ad assicurare la continuità dell'azione amministrative per la gestione corrente ed il compimento di atti non differibili”. A tali compiti provvederanno cinque uffici, ricompresi in apposito settore enti in liquidazione; il personale da trasferire sarà individuato dallo stesso Dipartimento.

Da parte della FINTECNA Immobiliare s.r.l., cui FINTECNA s.p.a. ha, come si è già detto, conferito il proprio patrimonio immobiliare, è stata evidenziata la problematicità della tempestiva attuazione del comma 484 dell'art.1 della legge finanziaria n.296/2006, che prevede l'acquisizione, nel corso del 2007, da parte della società di beni immobili per un controvalore non inferiore a 180 milioni di euro, avendo il Ministero comunicato solo in data 6 giugno (lettera

¹⁶ La norma citata stabilisce che il personale IGED possa essere assegnato anche all'Ufficio centrale antifrode dei mezzi di pagamento.

prot.n.077507), che la valutazione degli immobili "sarà affidato all'Agenzia del territorio". Sono state inoltre espresse perplessità in ordine alla esclusione (di cui si è riferito nel paragrafo relativo alle gestioni "distinte") del patrimonio immobiliare dell'ENCC e del Consorzio Cremona-Milano-Po da quello interessato alla cessione a FINTECNA. Tale posizione è stata condivisa dal rappresentante di FINTECNA s.p.a. E' stato sottolineato, in proposito, che tale società esercita un mandato gestorio, non svolgendo, in relazione alle operazioni di liquidazione di enti pubblici, una attività propria ma attività propria dello Stato e da questo ad essa affidata in base alla legge n.212/2002 e ad appositi atti convenzionali, che prevedono, oltre ad un corrispettivo fissato per legge, il rimborso delle sole spese vive sostenute nello svolgimento dell'incarico.

11. Considerazioni conclusive

Si sintetizzano, a conclusione della relazione, le osservazioni che più dettagliatamente si è avuto modo di esprimere nell'esposizione del quadro normativo, degli atti, dei costi della gestione delle procedure di liquidazione di enti pubblici, dei risultati raggiunti, dei punti di criticità.

Un primo aspetto riguarda proprio il quadro definitorio dell'area di intervento, per la quale la legislazione ha avuto un andamento altalenante. La legge base (n.1404/1956) aveva stabilito la soppressione e messa in liquidazione degli enti di diritto pubblico e degli altri enti soggetti a vigilanza dello Stato e comunque interessanti la finanza statale nei casi in cui i loro scopi siano cessati o non più perseguibili, o si trovino in condizioni economiche di grave dissesto, o siano nella concreta impossibilità di attuare i propri fini statutari. I provvedimenti di soppressione dovevano essere promossi dal Ministro del tesoro, cui pertanto spettava la loro individuazione, ed emanati con decreto presidenziale. Nel 2001 la legge finanziaria per il 2002, n.448, conferì al Governo delega per l'individuazione degli enti, pubblici, amministrazioni, agenzie, etc. da sopprimere o accorpate con enti o organismi aventi analoghe finalità. Tale delega non fu mai esercitata e, per accelerare questa operazione di riduzione delle pubbliche amministrazioni, nel 2002 (legge finanziaria 2003 n.289) si invertì il percorso logico, attribuendo al Governo delega per l'individuazione degli enti ed organismi pubblici ritenuti indispensabili, con automatica soppressione degli enti non inclusi nell'elenco. Anche questa delega - i cui termini sono stati più volte prorogati - non è stata esercitata. Si giunge così all'ultima legge finanziaria (n.296/2006), che modifica tale impostazione "per esclusione" e attribuisce delega al Governo (da esercitare entro il 30 giugno 2007) perché proceda al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici, nonché di strutture amministrative pubbliche", dettandone i criteri.

Sul piano normativo si è evidenziata con chiarezza la grande difficoltà di individuare gli enti ed amministrazioni pubbliche i cui scopi siano cessati, non siano più perseguibili, si trovino in condizioni economiche di grave dissesto, siano nella concreta impossibilità di attuare i propri fini statutari. Ne sono prova sia il mancato esercizio da parte del Governo delle deleghe via via attribuitegli, sia la constatazione che i soli enti assoggettati alle procedure di liquidazioni sono, in definitiva, quelli interessati da leggi settoriali o di riforma, quali quelle riguardanti la sanità (metà degli enti chiusi erano casse mutue provinciali o categoriali), la formazione professionale, l'istituzione delle Regioni con conseguenti attribuzioni e deleghe di materie.

Entro il 30 settembre 2007 il Governo dovrà presentare al Parlamento una relazione sui risultati del programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (anche alla luce dell'applicazione del comma 507 e dei commi da 404 a 512 dell'art.1 della legge n.296/2007); alla relazione dovrà essere allegato un documento che dia conto dei provvedimenti adottati ai sensi delle disposizioni introdotte dal comma 482 (che riguarda, come si è sopra detto, il riordino, la trasformazione, la soppressione e la messa in liquidazione degli enti ed organismi e strutture pubbliche, che sono state oggetto della presente relazione).

Da rilevare anche la mancata emanazione, entro i termini stabiliti, di decreti o atti amministrativi di attuazione previsti dalla normativa (alcuni dei quali, peraltro, superati dalla successiva legislazione), come quelli, per ricordare i più recenti, relativi alla stima del corrispettivo del patrimonio immobiliare da trasferire a FINTECNA e le modalità tecniche di attuazione dei commi da 88 a 91 della legge n.266/2005. Entro il 30 giugno 2007, per la stessa legge, doveva anche essere emanato il decreto di attuazione del riordino, trasformazione o soppressione di enti ed organismi pubblici, ed entro la stessa data INPS, INPDAP ed INAIL avrebbero dovuto concordare con la Ragioneria generale dello Stato l'ammontare, anche in via presuntiva e a completa definizione delle posizioni previdenziali, dei capitali di copertura necessari per la definizione dei trattamenti previdenziali del personale degli enti disciolti; dalla data di stipula di tale atto decorrerà il subentro degli enti previdenziali nella gestione dei procedimenti amministrativi e del contenzioso.

In gran parte condizionati dal quadro normativo generale sono anche i tempi delle procedure: nei primi trenta anni, dal 1957 al 1987, sono stati emanati solo 58 decreti di chiusura e complessivamente in mezzo secolo sono stati chiusi 732 enti riguardanti, come si è detto, pochi e ben determinati settori di attività interessati a riforme di carattere generale, per i quali si è avuta, e per ben altri motivi, una normativa specifica. La gestione delle procedure contabili, l'inventariazione dei beni, l'individuazione delle partite creditorie e debitorie, la gestione della posizione dei lavoratori (posizione lavorativa, qualifica, livelli retributivi, posizioni previdenziali obbligatoria ed integrativa), la verifica dei patrimoni immobiliari con la relativa gestione, il contenzioso connesso a tutti questi fattori, dilatano notevolmente i tempi e questo avviene sia per le gestioni curate direttamente dall'IGED (ed ora dalla FINTECNA) sia per quelle assegnate a curatori esterni. Le ultime disposizioni, che prevedono il trasferimento agli enti

previdenziali interessati delle procedure amministrative e del contenzioso potranno, almeno in parte, ridurre gli adempimenti in capo al soggetto liquidatore, ma presuppongono, comunque, una serie di adempimenti preliminari da parte di questo per la predisposizione dei relativi fascicoli personali.

Tra gli enti, le cui gestioni liquidatorie sono ancora aperte, figurano alcuni grandi istituti, come l'INAM, l'ENPAS, l'INADEL, l'ENPDEP, l'INCIS, l'ONMI, l'ENPI, etc., per molti dei quali i provvedimenti di soppressione risalgono alla legislazione degli anni "settanta" ed "ottanta" in tema di sanità, ordinamento regionale, formazione professionale.

E' stata rilevata, sul piano contabile e finanziario, la incompletezza dei dati relativi alla gestione delle operazioni di liquidazione e soppressione degli enti, non essendo definitivi i dati dei bilanci annuali allegati ai decreti di chiusura pubblicati sulla Gazzetta ufficiale dal momento che: i creditori avevano sei mesi di tempo dalla data di pubblicazione del decreto di chiusura per richiedere il soddisfacimento del loro diritto sull'eventuale avanzo della gestione; sui conti correnti continuavano, fino al definitivo trasferimento all'entrata dello Stato, a maturare interessi. Al riguardo l'IGED ha comunicato di non aver acquisito in via informatica i relativi dati e questa carenza impedisce la completa ed aggiornata conoscenza della situazione ed il monitoraggio delle procedure e degli esiti dell'azione amministrativa.

Su questo stesso piano è stata rilevata la forte differenza, emersa nel corso dell'istruttoria, tra il risultato finale delle chiusure intervenute nel periodo 1957-2005, comportanti un saldo netto a favore dello Stato di € 102.094.387,26, e quanto nello stesso periodo effettivamente versato: € 957.082.139,08. Come si riferisce nella Relazione, tale divario, a parere dell'IGED, è dovuto alle modalità di contabilizzazione relative ai versamenti a carico degli attivi delle gestioni non ancora chiuse, ma la conferma si potrà avere soltanto "con la predisposizione del bilancio finale di liquidazione degli enunciati enti, in quanto soltanto con l'esame specifico dei saldi attivi e passivi di detti enti potrà pervenirsi a giustificare l'eccessivo importo versato al Bilancio dello Stato".

Incompleti sono anche, come si è riferito nell'apposito paragrafo, i dati relativi alla cessione degli immobili ed all'attuale valore di quelli tuttora di proprietà di liquidazioni in corso; su questi ultimi (419 unità relative alle gestioni domestiche) solo con la gestione FINTECNA è in corso l'acquisizione informatica dei dati identificativi e delle singole situazioni, mentre la valutazione del relativo controvalore è ferma ad una stima di un controvalore di circa 99 milioni di euro effettuata da una Commissione di valutazione dell'IGED cessata nel 2002. Il ritardo con cui è stato affidato all'Agenzia del territorio (giugno 2007) l'incarico della valutazione degli immobili da cedere a FINTECNA, da cui dovrebbe, tra l'altro, derivare un'entrata per lo Stato prevista in "Finanziaria" in un importo non inferiore a 180 milioni renderà difficile il raggiungimento di tale obiettivo entro l'esercizio 2007.

Per quanto riguarda, infine, la struttura ed i costi dell'IGED, che dal 1956 al 2006 ha gestito questa complessa materia, dapprima come Ufficio liquidazione e poi come Ispettorato generale, ma sempre nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato, è da rilevarne il

significativo ridimensionamento intervenuto a partire dal 2000, anno in cui occupava 224 dipendenti con un costo (personale, gestione, ammortamenti, voci straordinarie) di € 25.269.000. Al 31 dicembre 2006 erano in forza 85 unità per un costo complessivo di € 7.805 e si prevede che nel corso del 2007 tali unità potranno essere ridotte a 35, giudicate da FINTECNA funzionali alla consegna definitiva delle residue attività dell'IGED. In attuazione della legge finanziaria 2007, che ha soppresso dal 1° gennaio l'IGED, è stato emanato il decreto ministeriale di attribuzione, in un "settore" per la liquidazione degli enti di nuova istituzione nell'ambito della stessa Ragioneria generale dello Stato, delle relative competenze mentre deve essere ancora emanato il provvedimento di assegnazione del personale.

In relazione a ciò, ed anche per recepire le modifiche legislative intervenute successivamente all'Atto aggiuntivo del 2005, dovrà essere considerata l'opportunità di un riesame della vigente Convenzione che prevede la possibilità per FINTECNA di utilizzare strutture e risorse ministeriali (al citato atto aggiuntivo è allegato un elenco del personale giudicato all'epoca necessario per le operazioni di consegna, comprendente 70 nominativi) "di cui non si terrà conto nella quantificazione del compenso spettante alla società, di cui al successivo art.7¹⁷ in quanto voce di costo operativo soggetta al rimborso". In effetti FINTECNA opera in funzione di un mandato gestorio, basato sulla legge e convenzionalmente disciplinato, con il quale lo Stato le ha delegato l'esercizio di proprie funzioni a fronte del rimborso di spese effettivamente sostenute e di una "remunerazione" annualmente determinata dal Ministro dell'economia e delle finanze con riferimento ai servizi resi nell'anno precedente (art.1, comma 487, legge n.296/2007). E', in proposito, da rilevare che la Convenzione ha durata di tre anni, a decorrere dall'8 novembre 2005 e si riferisce (art.2) agli "enti soppressi attualmente in liquidazione presso l'Ispettorato"; stante il diretto richiamo all'art.9, comma 1 bis, lettera c) del decreto legge n.63/2002 come convertito dalla legge n.212/2002, operato dalla legge finanziaria 2007 (n.296/2006, art.1, comma 482) anche eventuali nuove gestioni liquidatorie conseguenti all'attuazione di tale legge potranno essere assegnate ad una società controllata dallo Stato, a conferma del quadro organizzatorio introdotto nel 2002 ed ulteriormente definito dalla successiva legislazione che esternalizza il processo di liquidazione e soppressione degli enti ed organismi pubblici, ferma restando la titolarità del Governo dell'individuazione di tali enti ed organismi.

IL RELATORE
Cons. Maurizio Giordano

¹⁷ Si tratta del compenso forfetario di € 1,5 milioni annui.

