

il consuntivo stesso⁴⁹.

Con successiva nota del 23.02.2011, il nominato Commissario ad acta ha trasmesso al Ministero vigilante "i documenti contabili relativi al rendiconto della gestione al 31.07.2010, già inviati con la suddetta nota del 29.10.2010, modificati alla luce delle operazioni contabili successivamente intervenute" – consistenti nell'acquisizione degli inventari relativi ai beni mobili di pertinenza dei Comitati provinciali⁵⁰ – "privi però della delibera di adozione e dell'ulteriore parere del Collegio dei revisori dei Conti"⁵¹

Nonostante che, sin dal 27.04.2011⁵², il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, premesso di condividere il parere espresso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel senso che l'attività posta in essere dal Commissario ad acta successivamente alla scadenza dell'incarico, possa essere considerata meramente integrativa e funzionalmente riconducibile al mandato ricevuto", avesse invitato il Commissario ad acta a voler perfezionare la documentazione già trasmessa deliberando il rendiconto generale, dopo aver acquisito il parere del Collegio dei Revisori sulle operazioni contabili intervenute successivamente all'esame del documento contabile effettuato dallo stesso organo con il summenzionato verbale n°8 del 21.10.2010, solo in data 04.07.2011⁵³ è stato, infine, acquisito il parere del Collegio dei Revisori dei Conti che, con verbale n°1/2011, ha espresso parere favorevole, e solo in data 11.07.2011, come innanzi esposto, il Commissario ad acta ha provveduto, quindi, a deliberare il bilancio di chiusura al 31.07.2010.

Con nota del 28.07.2011 prot. n°84403, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha, peraltro, formulato rilievi sotto vari profili nei confronti del bilancio di chiusura, evidenziando la necessità di acquisire, in merito, gli opportuni chiarimenti.

Con nota del 05.09.2011 prot. n°5716, indirizzata al Commissario ad acta, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, condividendo quanto rappresen-

⁴⁹ Lo schema di consuntivo al 31.07.2010 di cui al testo - successivamente modificato come esposto infra - è stato trasmesso, unitamente ai relativi allegati, a questa Corte, con nota prot. n°0001698 del 03.02.2011 pervenuta l'08.02.2011. Nella relativa nota di accompagnamento il Dirigente della Divisione Ragioneria ha, peraltro, sottolineato come si tratti di "schema ancora non deliberato né tanto meno approvato dai Ministeri vigilanti".

⁵⁰ Le operazioni di inventariazione hanno dato luogo, ai fini della loro sistemazione contabile, all'iscrizione, a stato patrimoniale, di maggiori immobilizzazioni per €37.092,22 ed a conto economico di maggiori sopravvenienze attive di pari ammontare.

⁵¹ vds. nota del M.I.U.R. 09.03.2011 prot. n°1595.

⁵² Con nota in pari data prot. n°2900.

⁵³ Con nota del 28 giugno 2011, nel riscontrare una nota di alcune OO.SS. che sollecitavano l'adozione del decreto di trasferimento all'I.N.P.D.A.P. delle risorse strumentali, umane e finanziarie dell'ENAM, il Ministero vigilante aveva evidenziato come le risultanze dei bilanci in proprio possesso non fossero "formalmente perfezionate in quanto non deliberate dal Commissario ad acta, a causa della mancanza del verbale del Collegio dei Revisori dei conti sulle operazioni contabili intervenute successivamente al primo esame del bilancio di cui trattasi, effettuato dallo stesso organo di controllo con il verbale n°8 del 21.10.2010" e "come la conclusione della procedura relativa all'approvazione del rendiconto dell'ex ENAM costituisse atto propedeutico all'adozione del decreto di natura non regolamentare di cui all'art. 7 del D.L. 78/2010 conv. dalla L. 122/2010".

tato dal M.E.F. con la suddetta nota, ha fatto propria la richiesta di chiarimenti che sono stati, quindi, forniti dal Commissario ad acta con nota del 26.10.2011⁵⁴.

Allo stato il bilancio di chiusura non risulta approvato dall'Amministrazione vigilante.

⁵⁴ I rilievi del Ministero dell'Economia e delle Finanze ed i chiarimenti del Commissario ad acta hanno ad oggetto, in particolare:

- una presunta "incapienza" della parte disponibile dell'avanzo di amministrazione al 31.07.2010 "a coprire il disavanzo finanziario di competenza" relativo all'esercizio 01.01.-31.07.2010 (se ne farà cenno infra, in nota, nel paragrafo relativo alla "situazione amministrativa");
- la divergenza fra i valori dei beni mobili risultanti, rispettivamente, dall'inventario trasmesso e dalla situazione patrimoniale (se ne farà cenno infra, in nota, nel paragrafo relativo allo stato patrimoniale, a proposito delle immobilizzazioni);
- la circostanza che, in allegato alla nota dell'11.07.2011 di "trasmissione formale del rendiconto generale di fine gestione", il Commissario ad acta ha trasmesso una situazione del personale in servizio al 31.07.2010 "alla luce dei passaggi economici del personale interno banditi con provvedimento direttoriale n°117 del 10.11.2010 ed approvati con provvedimento del Dirigente dell'Area risorse umane e finanziarie n°34 e n°35 del 24.12.2010" (se ne è fatto cenno retro, in nota, nel paragrafo relativo al personale).

7. Gestione finanziaria

La tabella che segue espone i risultati finanziari della gestione di competenza, evidenziando come tutti gli esercizi considerati, ad eccezione dell'esercizio 2009, si siano chiusi con un rilevante disavanzo.

RISULTATO FINANZIARIO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA					
	2006	2007	2008	2009	2010 (01.01-31.07.)
Totale entrate (A)	60.784.662	62.215.228	65.211.901	64.668.046	25.780.771
Totale spese (B)	59.552.498	67.880.878	78.289.931	61.361.690	36.828.254
Avanzo/disavanzo di competenza (C=A-B)	1.232.164	-5.665.650	-13.078.030	3.306.356	-11.047.483

I prospetti che seguono evidenziano, rispettivamente, con riferimento alle entrate ed alle spese, l'ammontare delle partite correnti, delle partite in conto capitale e delle partite di giro, la rispettiva incidenza sul totale delle entrate e delle uscite nonché le variazioni intervenute con riferimento alle partite stesse nel periodo considerato.

ENTRATE														
	2006	%	2007	%	variaz.	2008	%	variaz.	2009	%	variaz.	2010 01.01-31.07	%	variaz. rettificata
entrate correnti	45.939.544	75,58	46.209.075	74,27	0,59	49.149.266	75,37	6,36	50.009.690	77,33	1,75	24.404.079	94,66	-15,98
entrate in c/ capitale	3.287.748	5,41	2.991.968	4,81	-9,00	3.264.373	5,01	9,10	2.982.375	4,61	-8,64	87.795	0,34	-94,93
partite di giro	11.557.370	19,01	13.014.185	20,92	12,61	12.798.262	19,63	-1,66	11.675.981	18,06	-8,77	1.288.897	5,00	-80,99
totale entrate	60.784.662	100,00	62.215.228	100,00	2,35	65.211.901	100,00	4,82	64.668.046	100,00	-0,83	25.780.771	100,00	-31,36

SPESE														
	2006	%	2007	%	variaz.	2008	%	variaz.	2009	%	variaz.	2010 01.01-31.07	%	variaz. rettificata
spese correnti	44.268.988	74,34	50.964.940	75,08	15,13	59.024.816	75,39	15,81	43.677.350	71,18	-26,00	31.255.392	84,87	23,20
spese in c/ capitale	3.726.140	6,26	3.901.753	5,75	4,71	6.466.852	8,26	65,74	6.008.359	9,79	-7,09	4.283.966	11,63	22,76
partite di giro	11.557.371	19,41	13.014.185	19,17	12,61	12.798.262	16,35	-1,66	11.675.981	19,03	-8,77	1.288.897	3,50	-80,99
totale spese	59.552.498	100,00	67.880.878	100,00	13,98	78.289.931	100,00	15,33	61.361.690	100,00	-21,62	36.828.254	100,00	3,33

Come è dato evincere dalla seguente tabella, negli esercizi in considerazione, le entrate correnti sono consistite in misura assolutamente prevalente dal contributo a carico degli iscritti previsto dall'art. 3, lett. a) del D.Lgs. C.P.S. 21 ottobre 1947 n°1346 e dalle rette, e cioè dalle quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni ed in particolare, dai contributi per attività climatico termale e per le case di riposo e studentati, mentre in misura ben più modesta vi hanno concorso le entrate per interessi e rendite di beni patrimoniali, nonché le entrate diverse e le entrate eventuali.

Occorre osservare che l'ammontare complessivo dei contributi a carico degli iscritti è andato crescendo in termini assoluti, presumibilmente in funzione della dinamica della retribuzione degli iscritti cui il contributo stesso è commisurato⁵⁵.

Del pari dopo una lieve flessione, nel 2007 rispetto al precedente esercizio 2006, ne è aumentata l'incidenza percentuale sul totale dell'entrate correnti, passata dal 87,88% nel 2006 al 91,98 % nel 2009⁵⁶.

Diverso l'andamento delle rette per attività climatica e per case di riposo e studentati che dopo essere aumentate, nel 2007, in termini assoluti ed in termini di incidenza percentuale sulle entrate correnti, sono diminuite, sotto entrambi i summenzionati profili, negli anni successivi.

Deve essere, inoltre, segnalata la notevole riduzione delle entrate accertate per interessi su depositi e conti correnti verificatasi nel 2009 , ed in misura ancor più evidente, nel 2010, rispetto ai precedenti esercizi.⁵⁷.

⁵⁵ In proposito occorre osservare che non risulta che l'ENAM abbia redatto un bilancio attuariale né i documenti contabili trasmessi recano alcuna proiezione idonea a rappresentare la condizione di equilibrio finanziario di lungo periodo avuto riguardo alla dinamica delle entrate contributive e della spesa per prestazioni, in relazione ai presumibili flussi di pensionamento.

⁵⁶ Il dato relativo al 2010, che evidenzia un ulteriore aumento dell'incidenza percentuale sul totale delle entrate correnti, è scarsamente significativo stante la chiusura anticipata dell'esercizio, come del resto evidenziato dal rilievo dell'assenza totale, nel 2010, di entrate per rette relative ad attività climatico- termale che negli esercizi precedenti avevano costituito oltre il 5% delle entrate correnti

⁵⁷ Considerato che dalle verifiche di cassa espletate dal Collegio dei revisori dei conti risulta che il c/c intrattenuto con la banca cassiera presentava (tenuto conto, nell'ipotesi di divergenza fra gli importi risultanti rispettivamente dalla contabilità dell'ENAM e da quella della Banca cassiera, del minore dei due importi) un saldo contabile di €36.081.416 al 31.12. 2008, di €23.408,544 al 31.03.2009, di €27.430.905, al 06.07.2009, di 32.821.494 al 01.09.2009 e di €32.206.186 al 31.12.2009, deve ritenersi che la consistenza media del deposito, calcolata quale media aritmetica delle rispettive consistenze in ciascuno dei periodi compresi fra le predette date a loro volta calcolate quale semisomma delle consistenze ad inizio ed al termine di ciascun periodo, fosse pari, nel 2009, ad oltre 29.400.000 euro. E' evidente, peraltro, come un rendimento, pari allo 0,62% ($=182.364/29.400.000*100$) non sia in linea, considerato l'ammontare del deposito, con i tassi correnti di mercato.

DETTAGLIO ENTRATE CORRENTI														
(con l'indicazione della rispettiva incidenza percentuale sul totale delle entrate correnti)														
	2006	%	2007	%	variaz.	2008	%	variaz.	2009	%	variaz.	2010 01.01-31.07	%	variaz. (rettificata)*
contributi iscritti	40.372.964	87,88	40.556.678	87,77	0,46	43.640.755	88,79	7,60	45.999.471	91,98	5,40	22.619.295	92,69	-15,34
rette attività climatico termale	2.588.479	5,63	3.093.102	6,69	19,49	2.816.661	5,73	-8,94	2.555.328	5,11	-9,28			-100,00
rette casa di riposo e studentato.	390.567	0,85	286.658	0,62	-26,60	306.953	0,62	7,08	142.910	0,29	-53,44	130.867	0,54	57,66
tassa ammissione cassa mutua piccolo credito	261	0,00	194	0,00	-25,67		0,00	-100,00		0,00				
entrate contributive	43.352.271	94,37	43.936.632	95,08	1,35	46.764.369	95,15	6,44	48.697.709	97,38	4,13	22.750.162	93,22	-19,57
affitti	58.311	0,13	59.274	0,13	1,65	59.925	0,12	1,10	59.925	0,12	0,00	34.956	0,14	0,43
interessi su prestiti a dipendenti	10.113	0,02	12.065	0,03	19,30	9.835	0,02	-18,48	13.005	0,03	32,23	6.809	0,03	-9,86
interessi prestiti piccolo credito	43.630	0,09	44.117	0,10	1,12	44.994	0,09	1,99	45.721	0,09	1,62	26.051	0,11	-1,90
interessi depositi e conti correnti	831.925	1,81	1.038.940	2,25	24,88	1.022.830	2,08	-1,55	182.364	0,36	-82,17	11.781	0,05	-88,88
trattenute su prestiti	14.543	0,03	14.706	0,03	1,12	14.998	0,03	1,99	15.240	0,03	1,61	8.684	0,04	-1,89
entrate diverse ed eventuali	1.628.751	3,55	1.103.341	2,39	-32,26	1.232.315	2,51	11,69	995.726	1,99	-19,20	1.565.636	6,42	170,71
Totale altre entrate	2.587.273	5,63	2.272.443	4,92	-12,17	2.384.897	4,85	4,95	1.311.981	2,62	-44,99	1.653.917	6,78	117,04
Totale entrate correnti	45.939.544	100,00	46.209.075	100,00	0,59	49.149.266	100,00	6,36	50.009.690	100,00	1,75	24.404.079	100,00	-15,98

Come è dato evincere dalla seguente tabella, le entrate in c/ capitale sono costituite, per la quasi totalità del relativo ammontare, dalla riscossione dei crediti per rimborso dei prestiti concessi agli iscritti ai sensi L. 21 febbraio 1963 n°360⁵⁸ ed ai dipendenti, ai sensi dell'art. 59 del D.P.R. 16.10.1979 n° 509⁵⁹.

In proposito, appare, ictu oculi, evidente l'anomalia del dato degli accertamenti per riscossioni delle rate dei prestiti concessi agli iscritti relativo al 2010⁶⁰.

DETTAGLIO ENTRATE IN C/ CAPITALE										
(con l'indicazione della rispettiva incidenza percentuale sul totale delle entrate in c/ capitale)										
	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
riscossione rate prestiti piccolo credito	3.124.532	95,04	2.877.698	96,18	3.138.066	96,13	2.862.050	95,97	4.484	5,11
riscossione rate prestiti dipendenti	141.518	4,30	95.519	3,19	108.678	3,33	104.091	3,49	72.666	82,77
altre*	21.698	0,66	18.751	0,63	17.629	0,54	16.234	0,54	10.645	12,12
totale entrate in c/ capitale	3.287.748	100,00	2.991.968	100,00	3.264.373	100,00	2.982.375	100,00	87.795	100,00

* Entrate per trattenute fondo garanzia prestiti cassa mutua di piccolo credito e fondo di garanzia su prestiti ai dipendenti ed entrate da contributi fruttiferi piccolo credito.

La tabella che segue riporta il dettaglio delle entrate per partite di giro.

DETTAGLIO ENTRATE PER PARTITE DI GIRO										
(con l'indicazione della rispettiva incidenza percentuale sul totale delle entrate per partite di giro)										
	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
ritenute erariali	1.516.965	13,13	1.233.800	9,48	1.184.972	9,26	1.180.229	10,11	708.216	54,95
ritenute previdenziali ed assistenziali	299.547	2,59	275.894	2,12	286.609	2,24	297.069	2,54	196.828	15,27
trattenute c/ terzi	12.195	0,11	13.768	0,11	16.096	0,13	17.433	0,15	11.533	0,89
partite in sospeso	9.728.663	84,18	11.490.723	88,29	11.310.585	88,38	10.181.250	87,20	372.320	28,89
totale entrate per partite di giro	11.557.370	100,00	13.014.185	100,00	12.798.262	100,00	11.675.981	100,00	1.288.897	100,00

⁵⁸ L'articolo unico della L.360/1963 ha previsto che l'Ente nazionale di assistenza magistrale potesse concedere prestiti ai propri iscritti in misura pari a due mensilità di stipendio con recupero dei medesimi in non oltre 24 quote mensili consecutive a decorrere dal mese successivo a quello in cui viene effettuata la corresponsione del prestito.

⁵⁹ Il D.P.R. 509/1979, recante approvazione della disciplina del rapporto di lavoro del personale negli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, contenuta nell'ipotesi di accordo del 31 luglio 1979, prevede, all'art.59, che gli enti possano disciplinare, sentite le federazioni sindacali nazionali di categoria maggiormente rappresentative su base nazionale, sulla base dei principi e nei limiti di cui all'allegato n°6, la concessione dei seguenti benefici di natura assistenziale e sociale in favore dei propri dipendenti: 1) sussidi; 2) borse di studio; 3) contributi a favore di attività culturali, ricreative e con finalità sociale; 4) prestiti; 5) mutui edilizi. Il richiamato allegato 6 al D.P.R. cit., che detta i "principi informativi per la disciplina con criteri omogenei dei benefici di natura assistenziale e sociale" prevede, sub n°4, che i prestiti siano concessi in presenza di documentati eventi che comportino sensibili aggravii al bilancio familiare del dipendente, entro un importo massimo pari a tredici mensilità di stipendio e che l'estinzione abbia luogo mediante piano di ammortamento di durata proporzionale all'entità del prestito con applicazione del saggio di interesse legale.

⁶⁰ Rapportando il suddetto dato ad anno intero (e cioè dividendolo per 212 e moltiplicandolo per 365) e confrontandolo con quello del precedente esercizio 2009, si evidenzia una contrazione del 99,73%, che, considerato l'andamento dei mutui erogati nei due esercizi precedenti (e cioè negli esercizi 2008 e 2009), non appare giustificata.

In proposito, occorre evidenziare il rilevante ammontare delle “partite in sospeso”, costituite dalle risorse anticipate alle strutture periferiche cui corrisponde, a carico delle stesse, un obbligo di rendicontazione in ordine alla gestione dei relativi accrediti o di rientro delle anticipazioni non utilizzate.

Passando all’esame delle spese, occorre, innanzi tutto evidenziare la rispettiva incidenza delle spese di funzionamento e delle spese per interventi sull’ammontare delle spese correnti.

SPESE CORRENTI

	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
spese per gli organi	458.503	1,04	219.820	0,43	272.848	0,46	242.358	0,55	76.966	0,25
oneri per il personale	5.057.393	11,42	5.057.046	9,92	4.968.147	8,42	4.550.497	10,42	2.198.367	7,03
spese beni e servizi	2.604.852	5,88	2.237.185	4,39	1.933.723	3,28	2.410.607	5,52	1.519.117	4,86
spese di funzionamento	8.120.748	18,34	7.514.051	14,74	7.174.718	12,16	7.203.462	16,49	3.794.450	12,14
spese per prestazioni istituzionali	35.390.518	79,94	35.705.297	70,06	50.474.153	85,51	34.738.301	79,53	26.807.684	85,77
altre spese	757.721	1,71	7.745.592	15,20	1.375.945	2,33	1.735.587	3,97	653.258	2,09
spese per interventi	36.148.239	81,66	43.450.889	85,26	51.850.098	87,84	36.473.888	83,51	27.460.942	87,86
totale spese correnti	44.268.987	100,00	50.964.940	100,00	59.024.816	100,00	43.677.350	100,00	31.255.392	100,00

La successiva tabella evidenzia le variazioni intervenute nei suddetti aggregati di spesa.

VARIAZIONI DEGLI AGGREGATI DI SPESA CORRENTE									
	2006	2007	variaz. %	2008	variaz. %	2009	variaz. %	2010 (01.01-31.07)	variaz. (rettificata)*
spese per gli organi	458.503	219.820	-52,06	272.848	24,12	242.358	-11,17	76.966	-45,32
oneri per il personale	5.057.393	5.057.046	-0,01	4.968.147	-1,76	4.550.497	-8,41	2.198.367	-16,82
spese beni e servizi	2.604.852	2.237.185	-14,11	1.933.723	-13,56	2.410.607	24,66	1.519.117	8,50
spese di funzionamento	8.120.748	7.514.051	-7,47	7.174.718	-4,52	7.203.462	0,40	3.794.450	-9,31
spese per prestazioni istituzionali	35.390.518	35.705.297	0,89	50.474.153	41,36	34.738.301	-31,18	26.807.684	32,86
altre spese	757.721	7.745.592	922,22	1.375.945	-82,24	1.735.587	26,14	653.258	-35,20
spese per interventi	36.148.239	43.450.889	20,20	51.850.098	19,33	36.473.888	-29,66	27.460.942	29,63
totale spese correnti	44.268.987	50.964.940	15,13	59.024.816	15,81	43.677.350	-26,00	31.255.392	23,2

Come è dato evincere dalle surriportate tabelle le spese di funzionamento, seppur con andamento non lineare, sono notevolmente diminuite, sia in termini assoluti sia in termini di incidenza percentuale sul totale della spesa corrente, nell'arco temporale considerato.

Il suddetto andamento rinviene significativo riscontro nell'indice di rigidità della spesa corrente, costituito dal rapporto fra la somma della spesa per gli organi, degli oneri per il personale e delle spese generali di funzionamento e l'ammontare delle entrate ricorrenti (considerando tali solo i contributi degli iscritti (con esclusione, pertanto, delle rette)⁶¹.

INDICE RIGIDITA' DELLA SPESA					
	2006	2007	2008	2009	2010 (01.01-31.07)
spese di funzionamento (A)	8.120.748	7.514.051	7.174.718	7.203.462	3.794.450
entrate ricorrenti (B)	40.372.964	40.556.678	43.640.755	45.999.471	22.619.295
indice (C=A/B)	0,20	0,19	0,16	0,16	0,17

⁶¹ Le spese di funzionamento che hanno subito la più rilevante contrazione sono le spese per gli organi. Occorre, peraltro, osservare che nel novero delle suddette spese sono comprese le spese per le elezioni che, sopportate da ultimo nel 2006, per l'importo di € 122.503, non figurano nei rendiconti finanziari gestionali relativi ai successivi esercizi all'esame della Sezione, ciò che si spiega considerata, da un lato, la durata quadriennale delle cariche elettive e, dall'altro, l'intervenuta revoca della delibera di indizione delle elezioni che avrebbero dovuto svolgersi nel 2010.

Di converso altalenante è l'andamento delle spese per interventi: il relativo ammontare dopo essere aumentato nel 2007 e nel 2008 ha subito una notevole contrazione nel 2009.

Avuto riguardo all'esercizio 2007, occorre osservare come evidentemente impropria, anche perché disattende la prescrizione per cui la suddivisione in capitoli deve essere effettuata secondo "l'oggetto ed il contenuto economico funzionale della spesa", è l'appostazione, nel rendiconto finanziario gestionale relativo all'esercizio 2007, fra le spese per interventi, di un capitolo recante stanziamento dell'importo di € 6.808.380, integralmente impegnato e pagato nell'esercizio stesso, per utilizzo di avanzo di amministrazione⁶².

Nella nota integrativa relativa al consuntivo 2007, in relazione al suddetto importo, iscritto a conto economico quale onere straordinario, leggesi che lo stesso "si riferisce a somma versata a titolo di sanzione per il mancato rispetto della disposizione contenuta nell'art. 1, comma 57 L. 311/2004 -legge finanziaria 2005"⁶³ e che "ai fini della verifica dell'osservanza dell'anzidetta norma per l'esercizio finanziario 2007, non deve essere conteggiato tale importo in quanto versato come sanzione"⁶⁴.

Il notevole incremento delle spese per prestazioni istituzionali verificatosi nell'esercizio 2008 è conseguente allo smaltimento dell'arretrato di pratiche relative a domande di prestazioni che negli esercizi precedenti non era stato possibile evadere a causa dei vincoli posti, in funzione di contenimento della spesa pubblica, dalla cit. L. 311/2004.

Per far fronte al suddetto arretrato, è stata disposta⁶⁵, una variazione del bilancio di previsione del 2008 che, utilizzando l'avanzo di amministrazione, ha implementato il

⁶² Il suddetto capitolo ha ad oggetto lo "utilizzo avanzo amministrazione come ind. cap. 141" relativo all'entrata, avente, a sua volta, ad oggetto "autorizzazione prelevamento avanzo di amministrazione", per il medesimo importo. L'importo della suddetta previsione di entrata non risulta, ovviamente, nel rendiconto consuntivo, né accertato né riscosso.

⁶³ L'art. 1, comma 57, della L.311/2004, in funzione di un'evoluzione controllata della spesa complessiva degli enti pubblici, ha disposto che gli enti indicati nell'elenco 1 allegato alla stessa legge - e cioè gli enti inseriti nel conto economico consolidato della P.A.- potessero incrementare le proprie spese, al netto delle spese per il personale, per l'anno 2005 in misura non superiore all'ammontare delle spese dell'anno 2003 incrementato del 4,5 per cento, e, per gli anni 2006 e 2007, alla percentuale di incremento del 2 per cento applicata alle corrispondenti spese determinate per l'anno precedente. Il mancato rispetto della suddetta disciplina sul contenimento delle spese, è stato sanzionato dal D.L. 04.07.2006 n°223, conv. in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 4 agosto 2006, n. 248, che, all'art. 26, ha previsto che in tal caso i trasferimenti statali a qualsiasi titolo operati a favore di detti enti siano ridotti in misura pari alle eccedenze di spesa risultanti dai conti consuntivi ovvero, per gli enti che - come l'E.N.A.M. - non ricevono contributi a carico del bilancio dello Stato, che gli stessi siano tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato, entro il 30 settembre dell'anno successivo all'esercizio di riferimento, un importo pari alle eccedenze risultanti dai relativi conti consuntivi.

⁶⁴ . Il M.I.U.R. nell'approvare, con nota del 19.04.2007, il bilancio annuale di previsione relativo al 2007, ha evidenziato che gli effetti delle delibere ivi menzionate, adottate nel 2006, con le quali si è "stabilito l'accantonamento delle somme da versare allo Stato", avrebbero dovuto ricadere "sul precedente esercizio finanziario".

⁶⁵ con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n°47 dell'08.10.2008.

pertinente stanziamento di bilancio, consentendo l'assunzione dei conseguenti impegni di spesa.

Il saldo fra le entrate correnti e le spese correnti, negativo negli esercizi 2007 e 2008 e positivo nel 2009 (così come lo era stato nel 2006), è tornato nuovamente negativo nel 2010.

SALDO DELLE PARTITE CORRENTI					
	2006	2007	2008	2009	2010 (01.01-31.07)
entrate correnti (A)	45.939.544	46.209.075	49.149.266	50.009.690	24.404.079
spese correnti (B)	44.268.988	50.964.940	59.024.816	43.677.350	31.255.392
avanzo/disavanzo di parte corrente (C=A-B)	1.670.556	-4.755.865	-9.875.550	6.332.340	-6.851.313
equilibrio di parte corrente (D = A/B)	1,04	0,91	0,83	1,14	0,78

Per quanto attiene alle spese in c/ capitale, la tabella che segue ne evidenzia il dettaglio per aggregati con la rispettiva incidenza sull'ammontare complessivo delle spese stesse.

DETTAGLIO SPESE IN CONTO CAPITALE										
(con l'indicazione della rispettiva incidenza percentuale sul totale delle entrate in conto capitale)										
	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010 01.01-31.07	%
manutenzione straordinaria immobili	298.620	8,01	535.985	13,74	2.674.847	41,36	1.931.716	32,15	736.852	17,20
acquisizione immobilizz. tecniche e software	109.005	2,93	116.168	2,98	609.118	9,42	542.775	9,03	402.384	9,39
concessione prestiti (gestione cassa mutua piccolo credito e anticipaz.)	3.164.114	84,92	3.142.644	80,54	3.079.740	47,62	3.248.024	54,06	3.099.982	72,36
indennità di anzianità	154.401	4,14	106.956	2,74	103.147	1,60	285.844	4,76	44.748	1,04
Totale spese in conto capitale	3.726.140	100,00	3.901.753	100,00	6.466.852	100,00	6.008.359	100,00	4.283.966	100,00

Come risulta dalla surriportata tabella le spese in c/ capitale sono costituite in misura prevalente dalla concessione dei prestiti agli iscritti (cassa mutua piccolo credito) ed al personale (fondo prestiti personale). Il relativo ammontare ha subito modeste oscillazioni rimanendo, pertanto, pressoché invariato, in termini assoluti, anche nel 2010, nonostante l'anticipata chiusura dell'esercizio⁶⁶.

⁶⁶ Di converso, rapportato ad anno intero, il dato del 2010 evidenzia una significativa variazione incrementativa (pari al 64,32%) rispetto all'esercizio precedente.

Nel corso del periodo considerato ne è peraltro notevolmente variata l'incidenza sul totale delle spese in c/ capitale, considerato il notevole aumento di quest'ultime, verificatosi, in particolare, negli esercizi 2008 e 2009, in dipendenza del significativo incremento, verificatosi negli stessi esercizi, delle spese per manutenzione straordinaria di immobili⁶⁷ e, in misura minore, delle spese per acquisizioni di immobilizzazioni tecniche e software, come evidenziato nella tabella che segue.

VARIAZIONI DEGLI AGGREGATI DI SPESA IN CONTO CAPITALE									
	2006	2007	variaz.	2008	variaz.	2009	variaz.	2010 01.01-31.07	variaz. (rettificata)
manutenzione straordinaria immobili	298.620	535.985	79,49	2.674.847	399,05	1.931.716	-27,78	736.852	-34,33
acquisizione immobilizz. tecniche e software	109.005	116.168	6,57	609.118	424,34	542.775	-10,89	402.384	27,64
concessione prestiti (gestione cassa mutua piccolo credito e anticipaz.)	3.164.114	3.142.644	-0,68	3.079.740	-2,00	3.248.024	5,46	3.099.982	64,32
indennità di anzianità	154.401	106.956	-30,73	103.147	-3,56	285.844	177,12	44.748	-73,05
Totale spese in conto capitale	3.726.140	3.901.753	4,71	6.466.852	65,74	6.008.359	-7,09	4.283.966	22,76

Come evidenziato dal seguente prospetto, le spese in conto capitale sostenute dall'Ente negli esercizi in considerazione sono state solo in parte finanziate dalle omologhe entrate.

	2006	2007	2008	2009	2010 (01.01-31.07)
entrate in c/ capitale (A)	3.287.748	2.991.968	3.264.373	2.982.375	87.795
spese in c/ capitale (B)	3.726.140	3.901.753	6.466.852	6.008.359	4.283.966
A-B	-438.392	-909.785	-3.202.479	-3.025.984	-4.196.171
A/B	0,88	0,77	0,50	0,50	0,02

⁶⁷ Con riferimento al patrimonio immobiliare, il Presidente dell'ENAM che, nella relazione illustrativa allegata al consuntivo 2007, aveva evidenziato come lo stato di consistenza del patrimonio dell'Ente necessitasse di "urgenti opere per l'aggiornamento normativo, strutturale, edile ed impiantistico", nella relazione illustrativa relativa al successivo esercizio 2008, premesso che l'Ente aveva "deciso di modificare la destinazione d'uso di alcune proprietà immobiliari" e che "pertanto, una parte della struttura di Ostia Lido è soggetta a lavori di adeguamento per essere utilizzata non più come studentato ma come Casa di soggiorno da destinare all'utilizzo degli iscritti" ha rappresentato che, "come previsto nel piano triennale dei lavori, approvato con delibera del C.d'A. n°15/2008, si è avviata la procedura per la ristrutturazione dei due edifici costituenti il complesso in oggetto, così da adeguarne la struttura al nuovo utilizzo" e come anche l'immobile di Piazza dei Giochi Delfici fosse "stato sottoposto a lavori di adeguamento mirati a modificarne la destinazione d'uso". Nella relazione ai rendiconti generali relativi agli esercizi 2009 e 2010 (01.01-31.07) il Presidente ha, rispettivamente, evidenziato come fosse "stato valorizzato il terzo piano della Direzione generale, con l'insediamento della Direzione generale e di alcuni uffici" nonché "l'ultimazione dei lavori di ristrutturazione della casa ENAM di Loricca, che ne ha permesso la riapertura a partire dalla appena conclusa stagione di soggiorni estivi".

In proposito, si osserva che il deficit delle partite in c/ capitale è coperto, nel 2009, con il capiente surplus di parte corrente, tant'è che l'esercizio si è concluso con un avanzo di competenza.

Di converso, negli esercizi 2007 e 2008, così come anche nell'esercizio 2010 (01.01 – 31.07), il deficit delle partite in c/capitale si è sommato al disavanzo di parte corrente, per cui le risultanze gestionali evidenziano un disavanzo di competenza.

Sia per le entrate correnti che per le spese correnti l'Ente ha manifestato una discreta capacità previsionale.

L'indice di scostamento fra previsioni (definitive) di entrata ed uscita ed accertamenti ed impegni è, infatti, abbastanza contenuto, salvo che per il 2010, ciò che presumibilmente si spiega con l'anticipata chiusura dell'esercizio.

CAPACITA' PREVISIONALE					
	2006	2007	2008	2009	2010
ENTRATE					
Entrate correnti previste (A)	43.574.000	50.382.380	44.449.000	44.449.000	44.249.000
entrate correnti accertate (B)	45.939.544	46.209.075	49.149.266	50.009.690	24.404.079
differenza (C=A-B)	-2.365.544	4.173.305	-4.700.266	-5.560.690	19.844.921
scostamento % (D=C/A)	-5,43	8,28	-10,57	-12,51	44,85 ⁶⁸
USCITE					
spese correnti previste (A)	46.949.688	54.501.688	64.053.758	48.757.205	45.793.252
spese correnti impegnate (B)	44.268.988	50.964.940	59.024.816	43.677.350	31.255.392
differenza (C=A-B)	2.680.700	3.536.748	5.028.942	5.079.855	14.537.860
scostamento % (D=C/A)	5,71	6,49	7,85	10,42	31,75 ⁶⁹

Come evidenziato dalla surriportata tabella lo scostamento fra le previsioni di bilancio e la gestione di competenza è più elevato con riferimento alle entrate che con riferimento alle uscite.

Occorre, peraltro, osservare che le previsioni definitive riportate nella tabella che, avuto riguardo alle entrate, corrispondono alle previsioni iniziali, rimaste invariate, costituiscono, invece, per quanto attiene alle uscite, il risultato delle variazioni apportate alle iniziali previsioni di spesa nel corso dell'esercizio, in modo tale da adeguarne

⁶⁸ Rapportando le entrate accertate all'anno intero (secondo la formula entrate accertate/212*365) lo scostamento percentuale risulta pari al 5,05%.

⁶⁹ Rapportando le spese impegnate all'anno intero (secondo la formula spese impegnate/212*365) lo scostamento percentuale risulta pari al - 17,51% (il segno negativo evidenzia come rapportate ad anno intero, secondo la formula di cui alla nota precedente, le somme impegnate sarebbero superiori all'importo dello stanziamento).

l'ammontare - tenuto conto della natura autorizzatoria delle previsioni stesse - alle esigenze dell'Ente.

La gestione di cassa, risultante dai documenti consuntivi, evidenzia il seguente andamento.

	2006	2007	2008	2009	2010 (01.01-31.07)
cassa 01.01 (A)	45.098.556	44.953.936	39.522.338	36.081.416	32.206.186
riscossioni					
in conto residui	17.648.441	14.008.835	16.075.571	16.417.410	9.286.437
in conto competenza	46.775.827	46.136.309	48.746.214	46.631.282	25.408.124
totale riscossioni (B)	64.424.269	60.145.144	64.821.785	63.048.692	34.694.561
Pagamenti					
in conto residui	25.354.982	22.392.108	23.700.246	29.380.478	7.826.395
in conto competenza	39.213.907	43.184.634	44.562.460	37.543.444	14.903.197
totale pagamenti (C)	64.568.888	65.576.742	68.262.706	66.923.922	22.729.592
saldo (D = B-C)	-144.620	-5.431.598	-3.440.921	-3.875.230	11.964.969
cassa al termine dell'esercizio (A+D)	44.953.936	39.522.338	36.081.416	32.206.186	44.171.155

Occorre, peraltro, rilevare che, come risulta dal relativo verbale a firma congiunta del Direttore generale dell'Ente e della Banca tesoriere, la verifica di cassa al 31.07.2010 evidenzia un saldo disponibile presso la banca di €52.627.749,57 a fronte di un saldo contabile ENAM di €44.171.154,85. Come risulta dal "prospetto di riconciliazione banca cassiera", la differenza è conseguente a "mandati ancora da pagare" per €5.197.858,22, "reversali ancora da incassare" per €4.149.397,20, "uscite da regolarizzare" per €3.149.040,90 ed "entrate da regolarizzare" per €10.557.174,60⁷⁰.

⁷⁰ La nota integrativa, la relazione sulla gestione a firma del Direttore Generale e la relazione integrativa sulla gestione a firma del Commissario ad acta non recano menzione della suddetta differenza né, conseguentemente, provvedono a giustificarla in alcun modo.

Nel verbale n°8/2019 del 21.10.2010, il Collegio dei Revisori dei Conti, nel riportare la situazione amministrativa con il "fondo di cassa al 31.07.2010" per €44.171.154,85, ha evidenziato che "tali risultanze non concordano con il prospetto trasmesso in data 30.09.2010, ai fini del raccordo delle scritture contabili, dall'Istituto cassiere Unicredit" e che "nondimeno, l'Ente ha allegato ai documenti di bilancio un apposito quadro di riconciliazione delle scritture contabili alla data del 31.07.2010, fornendo le indicazioni delle ragioni del disallineamento dei dati".

Con nota del 26.10.2011, nel rendere i chiarimenti richiestigli con riferimento al bilancio di chiusura, dal M.E.F. e dal M.I.U.R., avuto riguardo, in particolare, ad una presunta insufficienza della parte disponibile dell'avanzo di amministrazione a coprire il disavanzo di competenza (rilievo sul quale ci si soffermerà infra, nella parte relativa alla situazione amministrativa), il Commissario ad acta ha rappresentato che "di fatto, alla data di chiusura individuata dalla norma, l'Ente presentava una situazione finanziaria con somme impegnate per prestazioni assistenziali proprie dell'Ente, a fronte di somme per contributi che, alla stessa data, risultavano ancora come sospesi in banca" e che la rapidità con la quale si è addivenuti alla soppressione dell'Ente non avrebbe "consentito la regolarizzazione delle partite sospese (come risulta dal prospetto di riconciliazione banca cassiera, allegato al verbale di verifica di cassa)".

Ai fini della valutazione delle predette risultanze soccorrono gli indici di bilancio⁷¹, indicatori di efficienza gestionale, ed in particolare gli indicatori della velocità di riscossione delle entrate e di gestione della spesa, che, rispettivamente, evidenziano quanta parte delle somme dovute in favore all'ente siano state oggetto di riscossione ovvero quanta parte delle somme dovute dall'ente siano state pagate.

	2006	2007	2008	2009	2010
velocità di riscossione delle entrate ⁷²	0,77	0,74	0,75	0,73	0,71
velocità gestione della spesa ⁷³	0,69	0,68	0,62	0,65	0,33

In disparte l'indice di velocità di gestione della spesa relativa all'esercizio 2010, presumibilmente condizionato dall'anticipata chiusura dell'esercizio, la tabella evidenzia come, in media, negli esercizi in considerazione oltre un quarto delle somme spettanti all'Ente ed oltre un terzo delle somme dallo stesso dovute, in conto residui ed in conto competenza, non siano state, rispettivamente, riscosse e pagate entro il termine dell'esercizio.

Inoltre, la tabella evidenzia una tendenza - espressasi, peraltro, con andamento non lineare - alla diminuzione della velocità di riscossione delle entrate e della velocità di gestione della spesa, indicativo di una diminuzione dell'efficienza gestionale dell'Ente.

Analoga tendenza è manifestata dalla velocità di gestione della spesa corrente, che indica quanta parte degli importi dovuti a fronte di impegni per spese correnti nel singolo esercizio siano stati pagati entro il termine dell'esercizio stesso.

	2006	2007	2008	2009	2010
pagamenti in c/ competenza per spese correnti (A)	24.279.075	26.693.243	29.551.379	23.070.598	11.747.739
impegni per spese correnti (B)	44.268.988	50.964.940	59.024.816	43.677.351	31.255.392
Velocità di gestione della spesa corrente (A/B)	0,55	0,52	0,50	0,53	0,38

Le considerazioni innanzi esposte in ordine alla gestione di cassa ed alla velocità di gestione delle entrate e delle spese, introducono all'esame della gestione dei residui.

⁷¹ Nell'elaborazione degli indici si è avuto riguardo, con riferimento all'esercizio 2010 (01.01-31.07.2010) ai dati di cui alla contabilità ENAM, riportati nella tabella, e non ai differenti dati emergenti dalla verifica di cassa di cui al testo.

⁷² La velocità di riscossione delle entrate è stata calcolata secondo la seguente formula:

$$\frac{\text{totale riscossioni (c/ competenza + c/ residui)}}{\text{accertamenti di competenza + residui attivi all'01.01 (+/- maggiori e minori accertamenti)}}$$

⁷³ La velocità di gestione della spesa è stata calcolata secondo la seguente formula:

$$\frac{\text{totale pagamenti (c/ competenza + c/ residui)}}{\text{impegni totali di competenza + residui passivi all'01.01 (- minori accertamenti)}}$$