

Determinazione n. 48/2004

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 6 luglio 2004;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 18 luglio 1964, con il quale il «Fondo di assistenza per i finanzieri» è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2001 e 2002, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Corrado Cerbara e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 2001 e 2002;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

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

L'ESTENSORE

f.to Corrado Cerbara

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA, DEL «*FONDO DI ASSISTENZA PER I FINANZIERI*» (FAF) PER GLI ESERCIZI 2001 E 2002

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Cenni storici e scopi. – 3. Organi. – 4. Funzionamento dell'Ente. – 5. Mezzi finanziari. – 5.1. Proventi con destinazione specifica. – 5.2. Gestione del patrimonio. – 6. Funzioni istituzionali. – 6.1. Previdenza (Indennità di buonuscita). – 6.1.1. Dati relativi agli esercizi in esame. – 6.1.2. Contenzioso. – 6.2. Assistenza. – 6.2.1. Provvidenze di carattere sanitario. – 6.2.2. Assistenza agli orfani. – 6.2.3. Sussidi. – 6.2.4. Anticipazioni ai reparti. – 6.2.5. Periodico «il Finanziere». – 7. Attività «per conto». – 8. Contabilità speciali. – 8.1. Fondi C.O.N.I. – 8.2. Amministrazioni condominiali. – 9. Struttura e impostazione dei conti. – 10. Rendiconto finanziario. – 11. Conto economico. – 12. Situazione patrimoniale. – 13. Situazione amministrativa. – 14. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1. - Premessa

1.1.- Ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 e ss. della legge 21 marzo 1958, n. 259, e del D.P.R. 18 luglio 1964 (s.n.), la gestione del Fondo Assistenza per i Finanzieri (F.A.F) è assoggettata al controllo della Corte dei conti che ne riferisce al Parlamento. L'ultimo referto riguarda gli esercizi 1998, 1999 e 2000¹.

La presente relazione riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione relativa agli esercizi 2001 e 2002, nonché gli eventi più significativi sino a data corrente.

1.2.- In via preliminare, va ribadito² il richiamo - su un piano generale - alla presenza nel nostro ordinamento di una pluralità di organismi, quale l'Ente in esame, erogatori di prestazioni previdenziali ed assistenziali aggiuntive a favore di particolari categorie di dipendenti civili e militari dello Stato.

Già nell'ambito del solo Comando Generale della Guardia di finanza risultano istituiti, in tempi diversi, ed operano i tre fondi di previdenza ed assistenza appresso indicati:

- Cassa Ufficiali Guardia di finanza che, analogamente alle Casse Ufficiali delle altre Forze Armate, eroga a tutti gli ufficiali che cessano dal servizio un'indennità supplementare (integrativa di quella dell'INPDAP) pari al 2% dell'80% dell'ultimo stipendio conseguito, moltiplicato per gli anni di iscrizione. A fronte di tale erogazione viene operata una contribuzione del 2% dell'80% dello stipendio annuo degli iscritti durante gli anni di servizio;

- Fondo di previdenza per i sottufficiali e militari di truppa della Guardia di finanza che, allo stesso modo della Cassa Ufficiali, corrisponde alle citate categorie di militari un'indennità di buonuscita (aggiuntiva di quella corrisposta dall'INPDAP) pari a 2,65% dell'80% dell'ultimo stipendio moltiplicato per gli anni di iscrizione, a fronte di una contribuzione del 2% dell'80% dello stipendio stesso. Tale Fondo, oltre all'anzidetta indennità, eroga anche, in base a quanto

¹ Atti parlamentari, XIV Legislatura Camera dei deputati, DOC. XV, N. 46.

² V. precedenti relazioni.

previsto dall'art. 4 della legge 30 novembre 1961, n. 1326, una liquidazione ("premio di previdenza") il cui importo è rapportato agli anni di servizio, senza alcuna copertura contributiva.

- Fondo assistenza per i finanziari, che è l'Ente di cui si occupa la presente relazione.

Gli anzidetti trattamenti si aggiungono all'indennità di buonuscita, che lo Stato eroga ai propri dipendenti (militari e civili).

Il perseguimento e il mantenimento dell'equilibrio dei conti pubblici, comporta, tra le altre, iniziative di modifica strutturale delle fonti di spesa, nel cui contesto si colloca anche quella relativa all'assetto del sistema previdenziale.

In tale ambito, si appalesa opportuna la riconsiderazione della persistenza dei vari enti assistenziali e previdenziali come quello in esame, specie quelli alimentati prevalentemente con proventi dello Stato; circostanza questa che risulta in contrasto con i criteri che presiedono al meccanismo simmetrico delle entrate/spese in materia pensionistica e previdenziale.

Il problema ha infatti già costituito oggetto di attenzione da parte del Governo e del Parlamento, che, con legge 24 dicembre 1993, n. 537 (legge finanziaria 1994), al primo comma dell'art. 9, dispose l'abrogazione di tutte le disposizioni che consentivano la destinazione di risorse finanziarie pubbliche o di impiegare pubblici dipendenti in favore di associazioni ed organizzazioni.

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

Rimaneva in via generale viva l'esigenza di perseguire gli obiettivi connessi al contenimento della spesa unitamente alla finalità di ripristinare la

parità di trattamento tra i pubblici dipendenti delle varie amministrazioni. In tale contesto l'art. 55, comma 2°, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, con effetto 1° gennaio 1998, ha ripristinato la piena operatività dell'originaria disposizione del richiamato articolo 9 della legge n. 537/1993.

Peraltro, l'art. 26, comma 21, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (recante misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) ha apportato ulteriori modifiche al suindicato art. 9, prevedendo che "l'abrogazione dell'art. 10 del decreto legge 8 agosto 1996, n. 437, disposta dall'art. 55, comma 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ha effetto dalla data di trasformazione in forma di previdenza complementare dei trattamenti erogati da associazioni, enti ed organismi aventi natura o con finalità previdenziale o assistenziale".

Tale norma consente ora al Fondo in questione (e di conseguenza, anche agli altri analoghi enti) di svolgere la sua attività assistenziale e previdenziale aggiuntiva.

È auspicabile che la problematica evidenziata trovi al più presto soluzione in linea con i criteri che presiedono al riassetto strutturale del sistema pensionistico e previdenziale.

2. - Cenni storici e scopi

Il Fondo Assistenza Finanziari venne istituito con la legge 20 ottobre 1960, n. 1265, modificata con la legge 6 ottobre 1967, n. 942 e, successivamente, con la legge 2 dicembre 1980, n. 804. Al Fondo vennero devoluti il patrimonio e tutte le entrate che, in particolare, la legge 7 febbraio 1951, n. 168, attribuiva al "Fondo Massa della Guardia di finanza"³,

³ Tale Fondo, sopravvivenza singolare di antiche istituzioni amministrative militari, trae origine dalle norme contenute nella legge 13 maggio 1862, n. 616, e dalle disposizioni regolamentari approvate nello stesso anno al fine di provvedere all'approvvigionamento e distribuzione del vestiario ed alla manutenzione delle armi; le sue entrate consistevano in trattenute operate sugli assegni dei militari.

Successivamente, vennero devoluti al Fondo Massa le quote dei proventi contravvenzionali stabilite dalla legge e correlativamente venne ad esso assegnato anche uno scopo assistenziale, da soddisfare con l'impiego di tali ultime entrate.

al quale - secondo tale legge - spettavano quote dei proventi contravvenzionali dipendenti da accertamenti operati da militari della Guardia di finanza.

Lo statuto, approvato con D.P.R. n. 775 del 26 settembre 1978 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1979, ha subito modifiche⁴ con i DD.PP.RR. n. 797/1984, 347/1987, e n. 307/1990⁵.

L'art. 2 della citata legge n. 1265/60, oltre ad indicare finalità dell'ente di natura assistenziale, già proprie del predetto Fondo Massa, ha introdotto, per la prima volta, anche una finalità di carattere previdenziale costituita dall'erogazione di una indennità di buonuscita, destinata nel tempo a costituire l'attività prevalente del nuovo Fondo.

Il "Fondo di Assistenza per i Finanziari" - denominazione, in linea con l'origine storica, che, peraltro, non rispecchia integralmente le attuali funzioni e la rispettiva rilevanza - ha, quindi, finalità assistenziali e previdenziali.

Le prime si attuano attraverso l'erogazione di varie provvidenze⁶ a favore degli orfani dei militari della Guardia di finanza, dei militari stessi e dei loro familiari, nonché mediante la concessione di borse di studio ai figli dei predetti militari; sono previste inoltre forme di assicurazione del personale del Corpo destinato a particolari servizi rischiosi, nonché la

Tenuto conto dei peculiari caratteri del Fondo (accanto ai compiti assistenziali esso svolgeva funzioni proprie esclusivamente dell'Amministrazione dello Stato) la gestione dell'Ente era disciplinata non già secondo gli schemi tipici di un ente pubblico, bensì come se si trattasse di una Amministrazione autonoma dello Stato.

In prosieguo l'Amministrazione interessata avocò a sé le funzioni tipiche statali, lasciando al Fondo Massa soltanto scopi assistenziali (istruzione degli orfani dei militari del Corpo, concessione di borse di studio ai figli di detti militari, elargizione di sussidi ai militari in casi di infortunio e di bisogno, concessioni di premi ai militari particolarmente meritevoli).

Al mutamento operato nella funzione istituzionale del Fondo Massa, non seguì, però, il corrispondente adattamento della sua configurazione giuridica, attraverso l'inquadramento dello stesso nell'ambito della disciplina comune agli enti pubblici che hanno scopi assistenziali.

Tale riconoscimento formale fu poi realizzato con l'art. 1 della legge 20 ottobre 1960, n. 1265, che istituì il "Fondo di assistenza per i finanziari", conferendogli la personalità giuridica e ponendolo sotto la vigilanza del Ministro delle finanze. In favore del nuovo Ente fu prevista la devoluzione del patrimonio e di tutte le entrate del fondo Massa.

⁴ Per la descrizione delle principali modifiche statutarie di volta in volta intervenute, v. precedenti relazioni.

⁵ V. anche il decreto, in data 5 aprile 2000, del Ministro delle Finanze di concerto con il Ministro del Tesoro.

⁶ Come si vedrà, il Fondo, in ragione delle compatibilità di bilancio, ha limitato gli interventi alle provvidenze ritenute di primaria importanza.

concessione di sussidi e contributi in favore di enti morali e circoli costituiti presso comandi o reparti del Corpo.

Le seconde (finalità previdenziali), che per le ragioni di cui si dirà⁷ assumono grande rilevanza nella gestione del Fondo, si sostanziano nella liquidazione di una indennità di buonuscita, aggiuntiva rispetto a quella dell'INPDAP, attribuita ai militari che cessano dal servizio ed ai loro aventi diritto nel caso di decesso in servizio.

Le suindicate funzioni sono previste e disciplinate dalla richiamata legge n. 1265/1960, istitutiva dell'Ente, e dalle norme statutarie.

L'Ente svolge inoltre altri compiti, quali le erogazioni dei premi ai militari del Corpo⁸, con mezzi finanziari di cui ha la temporanea disponibilità.

Per l'assolvimento dei compiti statutari il Fondo trae, per la maggior parte, le proprie risorse dalle quote delle sanzioni pecuniarie irrogate e riscosse a seguito dell'attività operativa svolta dai militari del Corpo.

Nessuna forma di contribuzione obbligatoria è posta a carico del personale.

3. - Organi

3.1.- Gli organi del Fondo sono i seguenti.

- il Presidente: è un ufficiale in servizio permanente effettivo della Guardia di finanza di grado non inferiore a generale di divisione, nominato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (già delle Finanze);
- il Consiglio di amministrazione: è composto dal Presidente, dal Vice-Presidente e da altri nove membri, di cui tre ufficiali, tre sottufficiali e tre appuntati o finanzieri, tutti in servizio permanente o continuativo della Guardia di finanza; il Vice-Presidente è un generale o un colonnello; i predetti sono nominati dal predetto Ministro su proposta del Comandante Generale della Guardia di finanza; durano in carica due anni e possono

⁷ V. punti 6.1. e seguenti.

⁸ V. punto 7.

essere riconfermati una sola volta; il Ministro può assistere alle sedute del Consiglio o delegare a tal fine un Sottosegretario di Stato⁹; le funzioni di segretario del Consiglio sono espletate dal capo della segreteria dell'Ente.

- il Collegio dei revisori dei conti: è composto da quattro dirigenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di cui due del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e due del Dipartimento delle politiche fiscali e da un ufficiale superiore del Servizio di amministrazione dell'Esercito, in servizio presso il Comando generale della Guardia di finanza; le funzioni di Presidente sono svolte da uno dei dirigenti designati dal predetto Dipartimento della Ragioneria generale; anche i membri del Collegio dei revisori sono nominati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze; durano in carica due anni e possono essere riconfermati.

Non è prevista la durata dei predetti organi collegiali (Consiglio di amministrazione e Collegio dei revisori), bensì la durata in carica dei singoli componenti, che - come detto - è di due anni, salvo riconferma.

La Corte ha già avuto modo di rilevare che tale assetto organizzativo (v. artt. 10 e 15 dello Statuto), determinando - specie per i membri del C.d.A. - un accentuato ricambio dei singoli membri in conseguenza del variare delle posizioni di grado e delle destinazioni, non garantisce sufficiente continuità collegiale.

In seno al F.A.F opera la Commissione prevista dalla già menzionata legge 7 febbraio 1951, n. 168, per la distribuzione dei premi, a favore dei militari aventi diritto, secondo i criteri fissati dall'articolo 4 della legge stessa, nonché dal decreto del Ministro delle finanze 9 gennaio 1975 n. 8762 per i premi di cui all'articolo 5 della legge n. 734 del 1973.

Essa è costituita dal Presidente, che è il Comandante Generale della Guardia di Finanza, o, per sua delega, il Comandante in seconda; da un magistrato della Corte dei conti; da due dirigenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze e da due ufficiali della G.d.F. di grado non inferiore a tenente colonnello.

⁹ Tale previsione si muove nell'ottica, da ritenere ormai superata, di essersi sempre ritenuto il Fondo quale organo dello Stato; ciò, con riferimento al soppresso "Fondo Massa" di cui il Fondo Assistenza Finanziari ha costituito la continuità. La Corte ha già rappresentato l'opportunità di riconsiderare la suddetta normativa alla luce dei nuovi principi di organizzazione pubblica.

Il segretario è un funzionario della carriera amministrativa del predetto Ministero o un ufficiale del Corpo (di grado non inferiore al 9°).

3.2- I compensi mensili lordi dei membri degli organi statutari, relativi agli esercizi 2001 e 2002, si rilevano dai seguenti prospetti¹⁰.

Consiglio di amministrazione

Destinatari	2001		2002
	(lire)	(euro)	(euro)
Presidente	620.000	320,20	320,20
Vicepresidente	620.000	320,20	320,20
Componenti	510.000	263,39	263,39
Segretario	620.000	320,20	320,20

Collegio dei Revisori

Destinatari	2001		2002
	(lire)	(euro)	(euro)
Presidente	620.000	320,20	320,20
Componenti	510.000	263,39	263,39

Ai membri degli organi predetti compete inoltre, per la partecipazione a ciascuna seduta¹¹, un gettone di presenza di lire 100.000 lorde, pari ad euro

¹⁰ Tali compensi non sono mutati rispetto agli esercizi precedenti. A suo tempo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (foglio UCA/11502/IV.2.31.4.7 del 9 settembre 1996), a seguito di richiesta del FAF, e tenuto conto di quanto rappresentato dal Ministero del Tesoro, espresse parere favorevole per l'aumento, con effetto dalla predetta data (1° gennaio 1996), dei compensi nelle misure indicate dal prospetto e per l'attribuzione di un gettone di presenza di lire 100.000 ai partecipanti alle riunioni.

51,64 (dal 2002) , nonché il rimborso delle spese di missione per servizi effettuati fuori sede.

Ai componenti della menzionata Commissione per la distribuzione dei premi a favore dei militari aventi diritto, tranne il Presidente e il suo sostituto, viene liquidato un compenso mensile forfettario di lire 280.000 lorde, pari ad euro 144,61 e un gettone di presenza di lire 100.000 (euro 51,65), imputati al Fondo.

La mancata previsione di compenso per il Presidente ed il suo sostituto è dovuta al fatto che essi svolgono compiti strettamente connessi alla carica rivestita¹².

Dall'esercizio finanziario 1997 l'approvazione del consuntivo è effettuata dal Comandante Generale della Guardia di finanza. Ciò, ovviamente, non incide sul generale potere di vigilanza spettante alla competente autorità governativa¹³.

4. - Funzionamento dell'Ente

4.1 Agli adempimenti amministrativi e contabili per la gestione finanziaria ed all'amministrazione del patrimonio del Fondo provvede l'ufficio di segreteria diretto da un ufficiale superiore della Guardia di Finanza, il quale svolge anche funzioni di segretario del Consiglio di Amministrazione.

L'organico del predetto ufficio è determinato dal Comandante generale della G.d.F., il quale - in base all'art. 4 della legge 23 aprile 1959, n.189 - presiede a tutte le attività concernenti "l'organizzazione, il personale, l'impiego...." del Corpo.

Nel periodo oggetto d'esame della presente relazione sono stati utilizzati n. 23

¹¹ L'attività collegiale si è svolta nel seguente numero di riunioni periodiche (il Consiglio di amministrazione con cadenza pressoché mensile; il Collegio dei revisori bimensile):

	2001	2002
Consiglio di amministrazione	11	11
Collegio dei revisori	6	7

I membri del Collegio dei revisori hanno inoltre partecipato alle adunanze del C.d.A.

¹² In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato con parere del 25 ottobre 1983.

¹³ - Cfr. parere del Consiglio di Stato, Adunanza della terza Sezione in data 17 novembre 1998, prot. n. 1316/98.