

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 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; le funzioni di segretario del Consiglio di Amministrazione sono svolte dall'ufficiale superiore della Guardia di Finanza, preposto alla direzione 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 1973¹⁰; nonché il Comitato

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.

¹⁰ Tale Commissione 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

per l'attività sportiva che provvede alla gestione dei fondi assegnati dal CONI, per la promozione dell'attività sportiva agonistica e dilettantistica.

3.2 - Nel corso degli esercizi in esame si sono avute le seguenti nomine per agli organi statutari del F.A.F..

Con decorrenza 8 febbraio 2003¹¹, è stato nominato il nuovo Presidente del Consiglio di amministrazione, e, con decorrenza 8 aprile 2004¹², essendo il primo cessato dal servizio, il successore, tuttora in carica,.

In sostituzione di 8 membri del Consiglio di amministrazione, cessati per varie ragioni dall'incarico (scadenza del mandato; promozioni comportanti decadenza dal mandato medesimo), si è proceduto ad altrettante nuove nomine, aventi varie decorrenze¹³.

Si è proceduto, altresì, per il biennio 26 settembre 2003-25 settembre 2005, al rinnovo del Collegio dei revisori, con la conferma del Presidente e di due membri facenti parte del precedente Collegio e la nomina di due nuovi membri¹⁴.

3.3.- I compensi ed i gettoni di presenza dei componenti degli organi statutari, e delle Commissioni e Comitati operanti in seno al FAF (rimasti tutti invariati¹⁵ dal 1996) sono stati rivalutati¹⁶, nei limiti dell'indice nazionale generale ISTAT per la rivalutazione monetaria¹⁷, tenendo presente la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 9 gennaio 2001 relativa alla "fissazione dei criteri per la determinazione dei compensi dei componenti di organi di amministrazione e di controllo degli enti e organismi pubblici", nonché i fini assistenziali perseguiti dal Fondo.

Per i componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori, i compensi mensili lordi sono stati rideterminati, con l'approvazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per il coordinamento amministrativo¹⁸, e del Ministro vigilante, nelle misure indicate nei prospetti che seguono, a decorrere dall'1 aprile 2004.

Finanze e da due ufficiali della G.d.F. di grado non inferiore a tenente colonnello. Il segretario è un funzionario della carriera amministrativa del predetto Ministero o un ufficiale del Corpo (di grado non inferiore al 9°).

¹¹ V. D.M. 31 gennaio 2003.

¹² V. D.M. 21 aprile 2004

¹³ V. DD.MM. in data 23 aprile e 25 giugno 2003 e 30 gennaio, 19 marzo 2004.

¹⁴ V. D.M., in data 16 ottobre 2003, del Ministro dell'economia e delle finanze.

¹⁵ 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, esprime parere favorevole per l'aumento, con effetto dal 1° gennaio 1996, dei compensi e per l'attribuzione di un gettone di presenza di lire 100.000 ai partecipanti alle riunioni.

¹⁶ Parimenti, sono stati rivalutati i compensi al personale preposto alla gestione dell'Ente (rimasti invariati dal 1991), modificandone peraltro il criterio di computo (v. appresso, paragrafo 4.1.).

¹⁷ Tale indice per il periodo gennaio 1996-febbraio 2004 ha subito una variazione percentuale di oltre il 19,5%.

¹⁸ V. nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 9219/IV/2.31.4.7, in data 19 luglio 2004.

Consiglio di amministrazione

Destinatari	2002	2003	2004	
			Fino al 31/3	Dall'1/4

(in euro)

Presidente	320,20	320,20	320,20	382,64
Vicepresidente	320,20	320,20	320,20	382,64
Componenti	263,39	263,39	263,39	314,75

Collegio dei Revisori

Destinatari	2002	2003	2004	
			Fino al 31/3	Dall'1/4

(in euro)

Presidente	320,20	320,20	320,20	382,64
Componenti	263,39	263,39	263,39	314,75

Anche i gettoni di presenza – spettanti, per la partecipazione a ciascuna seduta¹⁹, ai componenti degli organi collegiali validamente costituiti, compresi i Comitati e le Commissioni –, già pari ad euro 51,64, dall'1 aprile 2004 sono stati rivalutati²⁰, nella misura di euro 61,73.

Il compenso mensile lordo ai componenti della menzionata (v. punto 3.1.) Commissione per la distribuzione dei premi a favore dei militari aventi diritto, già liquidato nella misura di euro 144,61, è stato portato ad euro 172,80. Il Presidente della Commissione (ed il suo sostituto) non percepiscono tale compenso, in quanto svolgono compiti strettamente connessi alla carica rivestita²¹.

Il compenso mensile lordo del presidente e dei membri del Comitato per l'attività sportiva è stato portato da euro 120,33 ad euro 143,79, dall'1 giugno 2004.

¹⁹ 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):

	2003	2004
Consiglio di amministrazione	13	15
Collegio dei revisori	7	8

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

²⁰ V. menzionata nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 9219/IV/2.31.4.7, in data 19 luglio 2004.

²¹ In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato con parere del 25 ottobre 1983.

4. - Funzionamento dell'Ente e personale

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 - come si è detto - svolge anche funzioni di segretario del Consiglio di Amministrazione.

Il Fondo non ha un organico del personale. Le assegnazioni vengono effettuate, secondo le esigenze, di volta in volta 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 corso degli anni 2003 e 2004 presso l'Ufficio di Segreteria hanno prestato la loro opera ventisei unità di personale, tra ufficiali, ispettori, sovrintendenti, appuntati e finanziari, compresi il capo della Segreteria, il vicesegretario e il cassiere.

Il predetto personale - secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione -, oltre a svolgere a tempo parziale, nell'ambito dell'Ufficio di Segreteria, i compiti relativi all'attività gestionale dell'Ente, svolge altresì compiti strettamente d'istituto (servizi di vigilanza, ordine pubblico, scorta, rappresentanza, ecc.); a tutti gli effetti dipende dal Comando del Quartier generale, salva la dipendenza funzionale dal capo della Segreteria del Fondo per quanto riguarda i compiti inerenti il Fondo medesimo.

In ordine ai compensi al personale, si rinvia a quanto sarà detto appresso al punto 4.2.,.

L'utilizzazione di personale della G.d.F. - che sostanzia un ulteriore apporto dello Stato - comporta consistenti vantaggi economici per il Fondo, che altrimenti dovrebbe provvedere integralmente alle relative spese.

4.2.- I compensi per il personale di Segreteria - che secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione frequentemente prosegue l'attività lavorativa oltre l'orario d'ufficio e non può utilizzare i mezzi collettivi di trasporto del Corpo per il rientro alla propria abitazione - ed i relativi criteri di computo, sono stati modificati a decorrere dall'1 giugno 2004. In particolare, fino al 31 maggio 2004 tali compensi (mensili lordi) avevano carattere forfettario; dall'1 giugno 2004, ne è stata aumentata l'entità in valore assoluto, ma hanno perso il predetto carattere forfettario, e vengono calcolati in relazione ai giorni di effettiva presenza, dividendo l'importo massimo erogabile nel mese (che, come si vede dal prospetto, è stato aumentato rispetto al precedente) per i giorni lavorativi del mese stesso e moltiplicando il risultato per i giorni di effettiva presenza.

Personale di Segreteria

	2002	2003	2004	
			Fino al 31/5	Dall'1/6
(in euro)				
Ispettori	69,72	69,72	69,72	120,00
Sovrintendenti	69,72	69,72	69,72	93,77
App.ti e Finanziari	55,78	55,78	55,78	75,02

I compensi mensili lordi dell'ufficiale direttore della segreteria (e segretario del Consiglio di amministrazione), del vicesegretario e del cassiere, anche essi fermi da anni, sono stati aumentati a decorrere dall'1 giugno 2004. In particolare, con riguardo agli esercizi in esame, il compenso del direttore della Segreteria è passato da euro 320,20 fino al 31 maggio 2004 ad euro 382,64 dall'1 giugno dello stesso anno; e con uguali decorrenze, il compenso del vicesegretario da euro 97,61 ad euro 382,64; il compenso del cassiere da euro 320,20 ad euro 382,64.

Il rilevante aumento del compenso al vicesegretario – che supera di gran lunga i parametri di aggiornamento di cui sopra – si spiega²² con il fatto che le mansioni inerenti tale incarico e, quindi, il grado del militare che vi è preposto sono radicalmente mutati rispetto al passato. In particolare, il vicesegretario – contrariamente a quanto avveniva – sostituisce all'occorrenza il direttore della Segreteria ed è presente a tutte le riunioni del Consiglio di amministrazione e dei vari "Comitati" istituiti in tale ambito; conseguentemente, l'incarico è ricoperto da un ufficiale superiore, a differenza che per il passato in cui l'incarico era ricoperto, prima, da un sottufficiale, e, più recentemente, da un ufficiale inferiore. Per tali ragioni, il Consiglio di amministrazione²³ ha ritenuto di adeguare l'importo del relativo compenso, non su base ISTAT – come effettuato per il restante personale –, bensì rapportandolo a quello corrisposto al cassiere dell'Ente e al segretario, dei quali – in caso di assenza dei medesimi – rileva compiti e funzioni, e con i quali ha delega di firma congiunta per operare sui conti correnti dell'Ente.

4.3.- Nei due prospetti che seguono sono riportati i dati concernenti le spese di funzionamento e il valore dei beni strumentali in uso, entrambi sostanzialmente in linea con quelli relativi ai precedenti esercizi²⁴.

²² V. lettera n. 10711/F.A.F./6^, in data 10 novembre 2005, del F.A.F..

²³ V. delibera del CdA in data 24 maggio 2004.

²⁴ Nel 2001 le spese di funzionamento sono state pari ad euro 20.899,76; il valore dei beni strumentali in uso è stato pari ad euro 147.471,51.

SPESE DI FUNZIONAMENTO

(in euro)

DESCRIZIONE	2002	2003	2004
Cancelleria	5.931,33	6.300,07	2.800,00
Spese postali	104,80	107,50	550,55
Spese telefoniche	480,87	468,50	265,50
Manutenzioni e riparazioni	9.059,33	11.200,00	6.100,00
Acquisto stampati	0	0	0
Prestazioni professionali (vidimazioni libri)	146,98	30,00	422,37
Varie (abbonamenti, pubblicazioni, ecc.)	251,08	3.130,43	3.695,24
Aggiornamento e manutenzione software	1.443,50	1.239,50	1.239,74
Totale	17.417,89	22.476,00	15.073,40

VALORE BENI STRUMENTALI IN USO

(in euro)

Descrizione	2002	2003	2004
Mobili ed arredi	18.667,78	44.151,28	44.151,28
Computer macchine elettroniche	126.339,21	87.092,21	69.248,021
Totale	145.006,99	131.243,49	113.399,29

5.- Mezzi finanziari

Le entrate che il Fondo realizza per il perseguimento dei propri fini istituzionali - a parte quelle patrimoniali, di cui si farà cenno nel prosieguo della presente relazione - sono costituite, ai sensi dell'art. 18 del vigente statuto dell'Ente, dalle "quote delle contravvenzioni, ammende, pene pecuniarie, prodotti di confisca" previste:

1) dall'art. 1, 1° comma, lett. b), della legge n. 168/1951, là dove tale legge recita che nei casi in cui le leggi tributarie prevedano la partecipazione degli accertatori delle violazioni, nella ripartizione delle somme riscosse, la ripartizione stessa, detratto il 10 per cento per le spese, viene effettuata con l'assegnazione del 20 per cento ai fondi di previdenza o assistenza delle Amministrazioni civili e dei Corpi di polizia cui appartengono gli accertatori;

2) dalla legge n. 734/1973, recante "concessione di un assegno perequativo ai dipendenti civili dello Stato e soppressione di indennità particolare", il cui art. 5 prevede il riparto di quote di tali indennità sopprese tra il Fondo assistenza finanziari per scopi assistenziali e previdenziali e i militari del Corpo della Guardia di finanza; la legge 13 luglio 1984, n. 302, recante "disposizioni per il potenziamento della Amministrazione doganale e delle imposte indirette e per il funzionamento degli uffici doganali e dei connessi uffici periferici dell'Amministrazione stessa", con l'art. 6 ha modificato il richiamato art. 5 della legge 734/73 per quanto concerne i criteri di riparto di quote provenienti dalle suindicate indennità sopprese;

3) da qualsiasi altra disposizione precedente che ne prevedeva la devoluzione al soppresso Fondo Massa della Guardia di finanza. In tale generica indicazione di disposizioni sono contenute norme che prevedono la devoluzione all'Ente di una quota percentuale delle somme riscosse dallo Stato a titolo di sanzioni pecuniarie applicate per violazione di leggi tributarie a seguito dell'attività operativa svolta dai militari del Corpo nel comparto fiscale.

A tale riguardo, meritano di essere segnalate le seguenti disposizioni:

- a) - legge 168/1951 - già citata - e art. 337 del D.P.R. n. 43/73 attinenti ad imposte indirette in materia doganale;
- b) - norme²⁵ in materia di assicurazioni, spettacoli, concessioni governative, bollo;
- c) - D.P.R. 633/72, art. 75, in materia di Iva;
- d) - norme²⁶ in materia di Monopoli;
- e) - D.Lgs C.P.S. n. 1511/1947 e D.P.R. n. 148/88 - art. 30, in materia di infrazioni valutarie;
- f) - D.Lgs. n. 285/92, art. 208, in materia di codice della strada;
- g) - proventi in materia di imposte dirette (D.P.R. n. 600/73, art. 70);
- h) - legge n. 734/73 e D.P.R. n. 43/73, art. 337, in materia di servizi nell'interesse nel commercio fuori Dogana;

²⁵ - Cfr. legge n. 168/51, legge n. 1216/61 - art. 26, DD.PP.RR. n. 640/72, art. 37, n. 641/72, art. 10, n. 642/72, art. 38.

²⁶ - Legge 168/51, legge n. 907/42, D.P.R. n. 43/73, art. 337.

- i) - D.Lgs. n. 504/95 e D.P.R. n. 43/73, art. 337 concernenti quote di proventi per sanzioni pecuniarie irrogate in materia di imposte di fabbricazione.

I predetti proventi – in un primo tempo venuti meno, come si è detto, in conseguenza del combinato disposto degli artt. 55, comma 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e 10 del D.L. 8 agosto 1996, n.437, convertito dalla legge n. 556 del 24 ottobre 1996 - sono stati ripristinati fino alla "data di trasformazione in forme di previdenza complementare dei trattamenti erogati da associazioni, enti ed organismi aventi natura o con finalità previdenziale o assistenziale"²⁷. Ciò ha consentito il recupero delle entrate istituzionali non assegnate al Fondo nel corso dell'esercizio 1998 e la ripresa del flusso delle risorse, che si sono, peraltro, ridotte a seguito dell'emanazione dei Decreti Legislativi nn. 471, 472 e 473 del 18 dicembre 1997, concernenti la riforma, la gestione e la revisione delle sanzioni tributarie.

Tale vicenda normativa ha grande rilevanza sulla gestione, da parte del Fondo, sia della previdenza che dell'assistenza, come risulterà dal prosieguo.

5.1. Proventi con destinazione specifica.

I proventi di cui sopra al "punto 5" sono da tenere distinti dagli altri previsti dalle stesse leggi e che non sono destinati all'Ente per il conseguimento delle finalità istituzionali, ma solo per essere erogati in premi ai militari o agli accertatori delle violazioni. Tali ultimi proventi si configurano, sotto il profilo meramente contabile, come partite di giro o più propriamente, come assegnazioni al bilancio con vincolo di destinazione, anche se nella contabilità dell'Ente esse vengono indicate come "attività per conto".

Le entrate istituzionali sono ancora da tenere distinte dalle entrate che danno luogo a "contabilità speciali".

Queste ultime sono costituite: a) dai fondi assegnati dal C.O.N.I., nonché da altri soggetti, al fine di realizzare infrastrutture ed attività sportive; b) dalle entrate, attinenti alle amministrazioni condominiali, relative ai versamenti effettuati dagli inquilini che hanno in uso abitativo immobili di proprietà dell'Ente, per le spese di amministrazione riguardanti detti immobili.

5.2.- Gestione del patrimonio

L'Ente nel 2003 e nel 2004 ha attuato una sistematica opera di rinnovamento delle strategie gestionali, che hanno interessato in particolare il settore delle disponibilità finanziarie, le quali - in passato, investite in BOT e "pronti contro termine" - sono state investite in varie tipologie di fondi, come sarà meglio precisato (v. appresso, punto 11). Per la valutazione degli strumenti finanziari l'Ente si è basato sull'ammontare del capitale investito.

²⁷ Cfr. art. 26, comma 21, della legge 23 dicembre 1998, n.448 (collegato alla finanziaria per l'anno 1999).

In passato sono stati effettuati anche investimenti in immobili. La rappresentazione in bilancio del patrimonio immobiliare è fondata sul costo di acquisto del bene (v. appresso, punti 10 e 11).

6.- Funzioni istituzionali

Si è fatto cenno sopra agli scopi (in generale)²⁸ dell'Ente. Nelle precedenti relazioni sono state analiticamente descritte le singole funzioni istituzionali, nonché i presupposti per la concessione delle provvidenze e le relative procedure.

Peraltro, non tutte tali provvidenze sono in concreto erogate.

Negli esercizi in esame (ma il fenomeno si è verificato anche negli esercizi precedenti), per ragioni di economia di gestione, sono state attivate la previdenza, mediante la corresponsione dell'indennità di buona uscita, e, per quanto riguarda l'assistenza, le sole provvidenze ritenute di primaria importanza (assistenza agli orfani, sussidi per il concorso alle spese funebri e provvidenze di carattere sanitario).

L'amministrazione del Fondo ha ritenuto indispensabile la non attivazione delle altre provvidenze le quali, pur avendo un elevato valore sociale ed un ampio gradimento, sono state considerate secondarie e non obbligatorie, ovvero attivabili solo quando le risorse lo consentano (borse di studio, sussidi per particolari situazioni, ecc.).

Nel prosieguo si tratteranno le provvidenze effettivamente erogate con particolare riguardo a quelle di maggiore rilievo (previdenza e sanità), richiamando, altresì, alcune funzioni statutarie, residuo di antiche competenze del Fondo Massa²⁹, del tutto superate nel vigente ordinamento (anticipazioni relative alla funzionalità delle unità operative) e meritevoli di menzione unicamente sotto il profilo della esigenza della loro eliminazione mediante le modifiche statutarie del caso.

6.1.- Previdenza (Indennità di buonuscita)

La previdenza, per le risorse che assorbe, rappresenta la più importante funzione del Fondo. Basti considerare che nel 2002 le somme impegnate per la previdenza sono state pari a 4,45 mln di euro a fronte di 2,10 per l'assistenza³⁰, nel 2003 le somme impegnate per la prima sono state pari a 5,54 mln e quelle impegnate per la seconda sono state pari a 2,12, nel 2004 sono state rispettivamente di 4,90 e 2,21.

La "previdenza" si sostanzia nella corresponsione della "indennità di buonuscita"; questa, come emerge dall'art. 7 comma 1, dello statuto del Fondo, approvato con D.P.R. n. 775/1978, e successive modificazioni ed integrazioni, costituisce una forma di previdenza aggiuntiva a favore del personale appartenente al Corpo con almeno 9 anni di servizio effettivo e viene erogata alla data di cessazione dal servizio permanente. Tale provvidenza si aggiunge a quella liquidata dallo Stato in base alle norme vigenti per tutti i dipendenti pubblici.

²⁸ V. punto 2.

²⁹ V. punto 2.

³⁰ Anche negli anni precedenti le spese per la previdenza hanno superato di gran lunga quelle per l'assistenza.

Secondo la norma statutaria, nei casi di collocamento in congedo per infermità dipendente da causa di servizio, l'anzidetta indennità viene corrisposta anche se il militare non abbia compiuto un periodo di servizio di 9 anni; in tale caso è ragguagliata a 10 annualità.

Nei casi di morte del militare in attività di servizio l'indennità è ugualmente corrisposta, a domanda o su segnalazione dei reparti o uffici di appartenenza, secondo l'ordine di preferenza, alle vedove, ai figli, ai genitori, ai fratelli minori o inabili al lavoro e nullatenenti³¹.

Fino al 1997, la misura dell'indennità per ogni anno di servizio utile era calcolata moltiplicando l'ammontare dello stanziamento iscritto in bilancio per un determinato coefficiente (0,0000347). La misura dell'indennità non poteva essere inferiore a quella nell'anno precedente. Laddove poi, a seguito della misura così determinata, l'importo assegnato in sede revisionale si fosse rivelato inadeguato a coprire le spese per le indennità di buonuscita, lo statuto prevedeva il ricorso ad apposito fondo di riserva.

Tale meccanismo, previsto dall'articolo 7 dello Statuto (prima delle modifiche di cui appresso), ha palesato un'eccessiva rigidità che, in presenza di cause di natura strutturale (entrate finanziarie stabili o in diminuzione a fronte di un continuo incremento della misura annua; esigenza di perequazione con il personale civile dell'Amministrazione finanziaria, anch'esso destinatario di un identico emolumento) e congiunturale (esodi di personale particolarmente consistenti), ha portato ad una progressiva erosione delle risorse del fondo di riserva con conseguenti difficoltà per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

Da ciò la necessità di introdurre modifiche adeguate alle mutate esigenze, volte soprattutto a superare le "rigidità" manifestate dalle disposizioni regolanti la determinazione dell'indennità di buonuscita³².

Il sistema ora vigente, basato su valutazione a consuntivo e non più al preventivo, disegna un nuovo criterio di calcolo per la misura dell'indennità annua, in conformità a quello utilizzato per il personale civile dell'Amministrazione finanziaria, con l'introduzione degli opportuni correttivi richiesti dalle peculiarità del F.A.F..

Il meccanismo³³ prevede, anzitutto, che la quota delle risorse dell'Ente utilizzabile annualmente per l'erogazione della indennità di buonuscita sia pari al sessantacinque per cento delle entrate del Fondo. L'indennità è determinata dal Consiglio di amministrazione per ciascun esercizio entro il termine di approvazione del relativo rendiconto, sulla base di uno specifico quoziente, che viene computato dividendo la quota attribuita alla previdenza nello stesso esercizio per il totale degli anni di servizio maturati ai fini dell'indennità dai militari cessati dal servizio nell'esercizio medesimo.

³¹ Cfr. la legge n. 1265/60 (istitutiva dell'Ente) e le norme statutarie.

³² Tali modifiche (sulla base dei pareri del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 131, in data 28 marzo 1995; n. 954 in data 25 agosto 1998; nonché dei pareri, sempre del Consiglio di Stato, espressi dalla Sezione consultiva per gli atti normativi e dalla III Sezione, nelle adunanze, rispettivamente del 7 giugno e 2 novembre 1999) sono state apportate con decreto, in data 5 aprile 2000, del Ministro delle Finanze di concerto con il Ministero del tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica.

³³ Cfr. art. 7 vigente Statuto.

In secondo luogo, al fine di contemperare le contrapposte esigenze di ricostituzione delle riserve finanziarie dell'Ente e di garantire, in ogni caso, una certa continuità nell'entità della buonuscita nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema di calcolo, la disposizione statutaria stabilisce che qualora l'indennità annua, computata secondo il meccanismo sopra descritto, risulti superiore a quella mediamente corrisposta negli ultimi tre esercizi, la differenza sia destinata al fondo di riserva, mentre, laddove risulti inferiore di oltre il 10% all'anzidetta media, si provveda integrando la differenza mediante il ricorso al fondo di riserva, nei limiti del trenta per cento della consistenza dello stesso.

E' anche prevista una "clausola di salvaguardia", nel caso in cui la misura dell'indennità annua dovesse risultare sensibilmente inferiore (di oltre il 30%) alla media del triennio precedente. Viene stabilito, infatti, che, in tale ipotesi, il quoziente così determinato sia attribuito non a titolo definitivo, ma provvisorio, ed il conguaglio venga corrisposto ricorrendo alle eventuali eccedenze registrate nei tre esercizi successivi: se tali eccedenze non si verificano, l'indennità già percepita assume carattere definitivo.

6.1.1.- Dati relativi agli esercizi in esame.

Il prospetto riportato nella pagina seguente indica per gli esercizi in esame (e per quelli a partire dal 1998) il numero di beneficiari, la quota annua di indennità da moltiplicare - secondo i menzionati criteri di calcolo - per il numero di anni di servizio utili, e l'onere complessivo erogato a tale titolo in ciascun anno.

SPESE PER INDENNITA' DI BUONUSCITA									
		ELEMENTI RICONDUCIBILI ESCLUSIVAMENTE ALL'ESERCIZIO DI COMPETENZA					Note	DATI COMPLESSIVI DELL'ESERCIZIO	
ANNO	QUOTA ANNUA	QUOTA MENSILE	PERIODI MATURATI		INDENNITA' DI BUONUSCITA				
	euro/lire	euro/lire	MESI	ANNI	IMPORTO	NUMERO		IMPORTO	NUMERO
a	b	C=b:12	D	e	f=c x d	g			
1998	£952.858	£79.405	429.552	35.796	£34.108.504.968	1.480	1	£62.288.006.291	2.139
1999	£536.484	£44.707	443.874	36.990	£19.844.274.918	1.432		£20.058.237.769	1.449
2000	£670.204	€ 55.850,33	285.166	23.764	£15.926.616.155	1.040		£15.968.777.721	1.040
2001	€ 371,77	€ 30,98	209.036	17.420	€ 6.476.109,48	661+int.'99	2	€ 8.985.470,31	661
2002	€ 354,12	€ 29,51	150.651	12.554	€ 4.445.711,01	548		€ 4.445.752,86	548
2003	€ 357,34	€ 29,78	186.246	15.521	€ 5.546.095,47	600		€ 5.546.405,88	600
2004	€ 361,08	€ 30,09	163.090	13.591	€ 4.907.378,10	548		€ 4.907.378,10	548

Nota 1: Nel corso dell'esercizio sono intervenute le modifiche nella quantificazione dell'indennità; inoltre sono state liquidate anche indennità relative a periodi precedenti.

Nota 2: Sono comprese anche le integrazioni dovute per il 1999.

A fronte della prestazione in parola, pur se normativamente definita previdenziale, non fa riscontro alcuna contribuzione a carico degli aventi diritto. Ciò, a prescindere da ogni altra considerazione di merito riguardante la natura e il diritto a tale indennità, è produttivo di negative conseguenze sull'equilibrio gestionale dell'Ente.

Quanto all'incidenza sulla gestione finanziaria del Fondo della spesa corrente dovuta all'erogazione di tale emolumento, si rinvia alle considerazioni che saranno svolte nel prosieguo della presente relazione.

6.1.2. - Contenzioso

I predetti dati nei quali si sostanzia la gestione della previdenza - e cioè, come si è detto, la funzione più rilevante del F.A.F. - sono nel complesso positivi dal punto di vista dell'equilibrio finanziario. Infatti, essi conseguono all'applicazione dei criteri (sopra analiticamente descritti), adottati proprio al fine di salvaguardare tale equilibrio.

A parte ciò, il F.A.F. ha fornito all'Avvocatura Generale dello Stato - su richiesta di questa - elementi di valutazione sui numerosi ricorsi proposti avverso la procedura di liquidazione della predetta indennità, che, sulla base dei "nuovi" criteri, ha comportato misure annue inferiori a quelle corrisposte in precedenza. I ricorrenti hanno censurato la relativa modifica statutaria, adducendone vari profili di asserita illegittimità.

Nella tabella che segue si riportano alcuni dati relativi ai ricorsi in questione.

Numero ricorrenti davanti a vari T.A.R.	Sospensiva non accolta	Respinti	Pendenti
557	5	4	553

La Corte non ignora che la modifica statutaria in contestazione, prima della sua entrata in vigore, ha superato il vaglio del Consiglio di Stato, il quale ha esaminato e definitivamente licenziato "in sede consultiva per gli atti normativi" le modifiche in parola, con il parere n. 1652/99 del 2 novembre 1999³⁴. Occorre anche dire che il T.A.R. per la Liguria ha recentemente³⁵ respinto 4 ricorsi del tipo in questione, affermando fra l'altro che l'art. 19 dello Statuto, il quale impone, quale cardinale principio di gestione del Fondo in parola, il puntuale

³⁴ V. anche il parere n. 954 del 25 agosto 1998, con il quale è stata richiamata la necessità di rimuovere la rigidità del sistema di determinazione soltanto in aumento della misura annua dell'indennità di buona uscita onde evitare il totale depauperamento delle risorse finanziarie del Fondo.

³⁵ V. sentenza n.381/01 e-m, in data 24 maggio 2004.

rispetto del principio di equilibrio del bilancio, rappresenta un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico in materia di contabilità pubblica, che, in ragione di tale valenza, è assolutamente inderogabile.

Peraltro, il numero (4) dei ricorsi respinti (tutti del T.A.R. ligure) in proporzione a quelli proposti (557) è troppo esiguo perché si possa parlare di un consolidato orientamento giurisprudenziale, favorevole alle tesi dell'Amministrazione.

6.2.- Assistenza.

Tra le varie finalità istituzionali attinenti alla "assistenza", negli esercizi 2003 e 2004 - come si è detto - sono state attivate, per ragioni di economia gestionale, le sole provvidenze ritenute di primaria importanza, e precisamente: a) l'assistenza agli orfani; b) i sussidi per il concorso a spese funebri; c) provvidenze di carattere sanitario.

Dal seguente prospetto, risulta il rapporto, nell'anno di riferimento e nei due esercizi in esame³⁶, tra le varie spese relative alla previdenza ("indennità di buona uscita") ed all'assistenza ("assistenza agli orfani", "sussidi", "iniziative assistenziali varie" (sanità)).

	2002 (mln di euro)	2003 (mln di euro)	2004 (mln di euro)
Indennità di buona uscita	4,44	5,54	4,90
Assistenza agli orfani	0,42	0,42	0,58
Sussidi	0,09	0,11	0,12
Iniziative assistenziali varie (provvidenze di carattere sanitario)	1,58	1,58	1,50

A parte la previdenza (indennità di buona uscita) - che come si è detto rappresenta ora la funzione principale del F.A.F. -, nell'ambito dell'assistenza, è evidente il rilievo che assumono, rispetto alle altre provvidenze, quelle a carattere sanitario.

6.2.1. - Provvidenze di carattere sanitario

Le spese relative alle provvidenze di carattere sanitario - che per il loro ammontare vengono subito dopo la previdenza - figurano in bilancio sotto la voce "iniziative assistenziali varie", che assorbono integralmente (v. prospetto, al punto 6.2.).

³⁶ Il rapporto è sostanzialmente lo stesso negli esercizi precedenti (dal 1998).

Tali provvidenze, oltre che al personale in servizio, possono essere estese, qualora le disponibilità lo consentano, ai familiari, ai militari in congedo che abbiano prestato almeno venti anni di effettivo servizio nella Guardia di finanza o che siano stati congedati per infermità contratta e dipendente da causa di servizio, nonché ai loro familiari e a quelli dei militari deceduti in servizio o per infermità contratta e dipendente da causa di servizio.

6.2.2. - Assistenza agli orfani

L'assistenza agli orfani si attua con l'erogazione di contributi per rette di convitto, semiconvitto o per la frequenza di scuole ed istituti di istruzione statali, con l'ammissione in colonie marine e montane e con altri interventi atti a favorirne l'istruzione e la formazione civica.

L'assistenza è condizionata allo stato di disagiate condizioni economiche degli orfani e dei loro congiunti tenuti per legge alla somministrazione degli alimenti.

Le relative spese sono assai modeste rispetto alla previdenza ed alla sanità (v. prospetto).

6.2.3. - Sussidi

Nei confronti dei militari in servizio o in congedo con almeno 9 anni di effettivo servizio o che siano stati riformati per malattia dipendente da causa di servizio nonché alle vedove e agli orfani e, in caso eccezionale, anche ad altri congiunti è prevista un'altra forma di assistenza attraverso la concessione di sussidi a domanda e su proposta motivata e documentata dai comandanti del Corpo.

Il presupposto dell'erogazione dell'anzidetto beneficio è costituito dallo stato di bisogno per malattia, indigenza o altro particolare stato di necessità.

Con apposite circolari l'Ente ha provveduto a disciplinare la concessione degli anzidetti sussidi anche a favore dei figli e degli orfani handicappati dei militari della Guardia di finanza.

Nel quadro delle predette limitazioni di spesa, i sussidi in questione sono stati concessi, per la massima parte, quale contributo a spese funebri.

L'entità — come risulta dal prospetto (v. punto 6.2.) — è di scarso rilievo.

6.2.4.- Anticipazioni a reparti.

Nell'ambito dell'assistenza al personale in servizio, sono previste³⁷, fra le varie attività (analiticamente descritte nelle precedenti relazioni) da attuare secondo le modalità stabilite dal Consiglio di amministrazione, le seguenti: a) anticipazioni su richiesta dei comandanti di Corpo, ai reparti operanti in località disagiate, dei fondi occorrenti per l'acquisto dei viveri,

³⁷ V. D.P.R. n.307/1990 (art. 1).