

3. L'osservanza delle prescrizioni poste con il D.Lvo n. 509/1994

3.1 I bilanci tecnici

L'art. 2, c. 2 del D.Lvo n. 509/1994 stabilisce che la gestione economico-finanziaria degli enti previdenziali privatizzati deve assicurare l'equilibrio di bilancio mediante "l'adozione di provvedimenti coerenti con le indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale".

Il ricorso a siffatto bilancio tecnico è stato effettuato dall'Ente in ordine alle gestioni di seguito indicate.

3.1.1 Fondo di previdenza degli impiegati in agricoltura

Premesso che con delibera del 21.9.1995 era stato approvato l'ultimo bilancio tecnico di detto fondo al 31 dicembre 1993, l'Ente ha provveduto all'aggiornamento del bilancio stesso ad opera di apposito professionista nel 1999 con riferimento al 31 dicembre 1997 (cfr. delib. C.A. del 29.7.1999), confermando l'aliquota contributiva nella misura del 4,16% (comprensiva della quota addizionale per spese dello 0,91%), come suggerito dall'attuario.

3.1.2 Fondo per il trattamento di fine rapporto degli impiegati in agricoltura

Il bilancio tecnico al 31 dicembre 1994 è stato aggiornato nel 1999 con riferimento al 31 dicembre 1997 e proiezione quarantennale (1998-2037), allo scopo di individuare le condizioni di equilibrio del fondo assicurate dall'aliquota contributiva necessaria e sufficiente a garantire il finanziamento delle prestazioni.

L'attuario, all'uopo incaricato, nelle sue conclusioni ha stabilito che l'aliquota contributiva complessiva applicata (6,24%) non era sufficiente a garantire un equilibrato sviluppo del fondo nel lungo periodo, onde si configurava la necessità dell'aumento della medesima, a far tempo dal 1° gennaio 1998, al 6,59%.

Con delibera consiliare n. 11 del 14 aprile 1999, peraltro, l'Ente ha confermato la misura del 6,24% dell'aliquota contributiva fino al 2000, programmando l'anticipata compilazione di un nuovo bilancio tecnico al 31 dicembre 1999.

Nella parte motiva della deliberazione è stato sottolineato dall'Ente che il periodo di riferimento (1995-1997) risultava influenzato da "eventi atipici riconducibili alla incertezza della evoluzione della normativa previdenziale accompagnata da una forte

spinta verso il pensionamento” e che era “ritenuto indispensabile verificare gli effetti delle modifiche che sono via via introdotte all’istituto dal TFR dalla normativa legata alla legge finanziaria 1999”.

A fronte di siffatte generiche motivazioni non pare che la cennata deliberazione n. 11 possa essere considerata “coerente” con le conclusioni espresse dall’attuario nel cennato bilancio tecnico, dal quale emerge un saldo contributi-prestazioni prefigurato di segno negativo dal 2001 per tutto il restante periodo (fino al 2037).

Mette conto sottolineare, al riguardo, che anche il collegio dei sindaci (cfr. verbale n. 71 del 28.5.1999) aveva considerato detta delibera consiliare contrastante con i dati del bilancio tecnico e, quindi, non rispondente “ai criteri di prudenzialità che devono presiedere alle determinazioni da adottare in materia previdenziale”.

I Ministeri vigilanti, tenuti ai sensi dell’art. 3, c. 2 lett. B) del D.Lvo n. 509/1994 all’approvazione delle delibere in materia di contributi e prestazioni, hanno espresso adesione³.

3.1.3 Fondo di accantonamento del trattamento dei dipendenti consorziali

Si ricorda che con delibera consiliare del 10 dicembre 1992 – approvativa di quella del Comitato di gestione del suindicato Fondo - era stata fissata l’aliquota contributiva a decorrere dal 1° gennaio 1993.

Nell’ultimo referto (8 giugno 1998), in assenza di ulteriore bilancio tecnico, perciò, la Corte aveva sollecitato l’Ente a provvedervi.

In realtà il Comitato di gestione con deliberazione del 30 maggio 1996 aveva già incaricato all’uopo l’attuario, che in data 14 novembre 1997 aveva trasmesso la bozza del bilancio tecnico, redatto con riferimento al 31 dicembre 1998 e con proiezione fino al 31 dicembre 2020.

Peraltro, solo il 17 novembre 1999 il Comitato di gestione ha determinato – sulla base della relazione al bilancio tecnico – la misura del contributo a decorrere dal 1° gennaio 2000 e nella stessa data il Consiglio di amministrazione, con delibera n. 54, ha recepito detto provvedimento, restando stabilita con la suindicata decorrenza la misura del contributo medio da versare all’Ente nell’8,94% delle retribuzioni imponibili.

La delibera consiliare n. 54 è stata trasmessa – ai fini dell’approvazione – ai Ministeri vigilanti il 23 novembre 1999 e – su richiesta dei medesimi – il bilancio tecnico il 13 gennaio 2000.

³ In ordine a tale materia l’art. 3 non prevede il silenzio-approvazione.

Fino a data odierna le indicate amministrazioni statali non hanno ancora espresso le valutazioni di competenza; peraltro i contributi sono stati corrisposti all'Ente nel corrente anno non secondo le aliquote applicate precedentemente e cioè del 13,95% delle retribuzioni imponibili dei dipendenti dei consorzi di bonifica e del 13,10% di quelle dei dipendenti dei consorzi di miglioramento fondiario (cfr. relazione amm.va al consuntivo 1999, pag. 49), ma secondo quella media (risultante dal bilancio tecnico) dell'8,94%⁴.

Non pare da escludere che i ritardi applicativi del bilancio tecnico connessi al comportamento sia del Comitato di gestione del fondo sia delle amministrazioni statali vigilanti possano essere rapportabili alle considerazioni (riequilibrative e conclusive) svolte in sede di relazione al bilancio tecnico dall'attuario, secondo il quale "appare oggi ineludibile ed urgente una attenta revisione del regolamento del fondo che tenga conto dei rilevanti mutamenti intervenuti dal lontano 1971 nell'assetto dei mercati finanziari".

L'esigenza della auspicata revisione deriverebbe da talune superate direttive contenute nell'art. 14 della convenzione-regolamento del fondo in esame ai fini della redazione dei bilanci tecnici, come quella che fissando nel 5% il tasso tecnico di capitalizzazione (da adottare nelle operazioni di attualizzazione finanziaria delle future entrate e uscite della gestione) individua in uno scenario "statico" le condizioni di equilibrio della gestione, prescindendo perciò "da ogni possibile disegno evolutivo dell'inflazione".

La Corte ritiene che sia la Fondazione, sia le amministrazioni vigilanti siano tenute ad attivare i necessari procedimenti volti all'adeguamento della disciplina regolamentare del fondo nel senso evidenziato in sede di bilancio tecnico.

3.2 La speciale riserva legale

L'obbligo della riserva legale, commisurata - secondo l'art. 1, c. 4, lett. C) del D.Lvo n. 509 - a non meno di cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere, com'è noto, è stato attenuato con la legge n. 449 del 1997, per la quale la cennata quintuplicazione minima va riferita alle pensioni in essere al 31 dicembre 1994.

Queste per l'ENPAIA erano risultate complessivamente pari a 147,9 miliardi, sicché il raffronto dell'ammontare della riserva legale in ciascun anno va effettuato con 739,5 miliardi.

⁴ L'applicazione della nuova aliquota media di equilibrio del resto si armonizza con la disposizione dell'art. 3, c. 3 del D.Lvo n. 509/1994, relativa al "silenzio-esecutività" in tema di bilanci preventivi (quello del 2000 è stato impostato in base alla cennata nuova aliquota contributiva).

Dai documenti di bilancio risulta che detta riserva è stata di 1219,03 miliardi (1997), 1237,47 miliardi (1998) e 1309,77 miliardi (1999), sicché ne deriva il pieno rispetto dell'obbligo di legge in esame in ciascuno degli anni di riferimento.

Tali risultanze complessive, peraltro, non trovano conferma in ordine ai singoli fondi.

Quanto, invero, al fondo relativo ai dipendenti consorziali, le cui pensioni in essere al 31 dicembre 1994 erano state 34,14 miliardi, la riserva tecnica è risultata inferiore alla quintuplicazione di detto importo, (170,7 miliardi), perché in particolare la sua misura è stata di miliardi 132,2 (1999), 113,95 (1998) e 105,25 (1997).

Il dato complessivo innanzi esposto è risultato conforme a legge grazie alla opposta quantificazione della riserva legale in ordine agli altri fondi; in particolare, a fronte di prestazioni in essere al 31 dicembre 1994 di 65,66 miliardi e perciò di un importo quintuplicato di 328,3 miliardi, la misura della riserva legale del fondo per il trattamento di fine rapporto è stata di miliardi: 626,58 (1999), 594,8 (1998) e 569,87 (1997).

3.3 La certificazione dei bilanci

La Fondazione ha dato attuazione alla disposizione dell'art. 2, c. 3 del D.Lvo 509/94 sottoponendo i rendiconti annuali a revisione e certificazione da parte di apposita società, in possesso dei prescritti requisiti.

Le sintetiche relazioni di detta società attestano che i consuntivi sono stati redatti con chiarezza e rappresentano in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria, nonché il risultato economico di ciascun esercizio.

Va in particolare sottolineato che anche la società di revisione ha considerato l'adeguamento delle aliquote quale presupposto indispensabile per garantire il riequilibrio tecnico e l'autonomia economico-finanziaria dei singoli fondi, con particolare riferimento a quello di accantonamento in favore del personale consorziale.

3.4 I criteri di scelta degli investimenti

L'art. 3, c. 3 del D.Lvo n. 509/94 stabilisce che in sede di bilancio preventivo vanno posti i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli

investimenti, che detti criteri sono sottoposti all'esame dei Ministeri vigilanti e che può darsi luogo alla procedura del "silenzio-esecutività".

Lo statuto della Fondazione stabilisce poi all'art. 8, lett. K che spetta al Consiglio determinare i criteri d'investimento e di disinvestimento e all'art. 19 che le somme delle quali non sia necessario conservare la liquidità possono essere impiegate in titoli di Stato (o garantiti dallo Stato) o di istituti di credito fondiario, nell'acquisto di immobili, in mutui o in altri modi individuati dal consiglio di amministrazione, con salvezza dall'esigenza della buona redditività e della sicurezza degli investimenti.

Il Consiglio di amministrazione, da parte sua, coerentemente con i criteri indicati dal Ministro del Tesoro mediante decreto n. 703 del 21 novembre 1996 (cfr. delibere consiliari n. 30/1997, n. 25/1998; n. 44/1998 e n. 38/1999) è intervenuto varie volte in ordine alla materia in esame.

Opportunamente peraltro il Collegio dei revisori dei conti in sede di relazione sul bilancio preventivo 1999 ha rilevato il mancato inserimento nel bilancio stesso degli specifici criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti, come previsto nel citato art. 3, c. 3 del D.Lvo n. 509/94, omissione questa non ripetutasi nel bilancio preventivo 2000.

Detti criteri – elaborati e proposti in concreto al Consiglio di amministrazione dalla apposita commissione investimenti e gestioni immobiliari – sono stati progressivamente puntualizzati.

Sono state previste la investibilità di quote finanziarie in impieghi immobiliari sull'intero territorio nazionale (ove consentita nel singolo anno dal Consiglio di amministrazione), la investibilità in impieghi mobiliari con criteri non rigidi (attesa la fluidità del mercato sotto il profilo dei tassi di rendimento e dei cambi valutari); successivamente, anche la comunicazione di volta in volta ai gestori di "gestioni patrimoniali mobiliari" della quota massima in investimenti azionari sulla base del criterio del 20% massimo di rischio azionario riferito all'intero patrimonio mobiliare dell'Ente; la possibilità dei gestori di dette G.P.M. di investire in valuta oltre che della Svizzera anche dei Paesi del G. 7; la investibilità in obbligazioni e in piccole partecipazioni azionarie in settori con buone prospettive di sviluppo.

Sotto il profilo quantitativo, attesa la composizione del patrimonio dell'Ente (di natura immobiliare per oltre il 50%), la scelta degli investimenti ha privilegiato quelli in operazioni finanziarie con esclusione di quelli immobiliari; sono altresì presenti, ma per importi inferiori anche investimenti in mutui e in prestiti agli ascritti. Sul punto peraltro si fa rinvio alla specifica trattazione contenuta nei paragrafi della successiva Parte III.

PARTE II

La gestione previdenziale

4. Premessa metodologica

4.1 Come già accennato in precedenza, a termini dell'art. 3, c. 5 del D.Lvo n. 509/94, la Corte dei conti "esercita il controllo generale sulla gestione delle assicurazioni obbligatorie".

A stretto rigore, il presente referto perciò non dovrebbe riguardare la gestione speciale del fondo di accantonamento per il trattamento di quiescenza dei dipendenti consorziali, che trae origine da una convenzione stipulata a suo tempo dall'Ente e le Associazioni consorziali, avente la durata fino al 31 dicembre 2020, mentre le gestioni ordinarie discendono direttamente da specifica disciplina legislativa, recata dalla legge 29 novembre 1962, n. 1655, e, in quanto tali, sono obbligatorie.

Non dissimile dovrebbe essere la conclusione per quanto attiene alle due gestioni separate, di recente avvio operativo, quella dei periti agrari e quella degli agrotecnici, derivanti da apposite convenzioni tra la Fondazione e le rispettive organizzazioni professionali.

Peraltro, dette convenzioni trovano la loro fonte in una previsione legislativa che abilita, nel primo caso, l'ENPAIA a svolgere, previa convenzione, le funzioni previdenziali previste nella citata legge n. 1655 anche nei confronti di impiegati agricoli non destinatari della disciplina dalla stessa introdotta e, con riguardo all'altro caso, il D.Lvo n. 103 del 1996 – relativo alla previdenza obbligatoria a tutte le categorie del lavoro autonomo, che ne fossero ancora prive – ha facultato le categorie professionali interessate o a crearsi una specifica cassa previdenziale o ad avvalersi dell'INPS ovvero di altro ente previdenziale già esistente (ipotesi questa ultima prescelta dalle organizzazioni professionali degli agrotecnici e dei periti agrari).

Per tali ragioni, sebbene la fonte diretta di dette gestioni sia di natura convenzionale, assume un certo rilievo anche la sottostante ricordata disciplina legislativa, che in certo qual modo colora in senso obbligatorio anche la gestione speciale dei consorziali e le due gestioni separate degli agrotecnici e dei periti agrari.

In base alle esposte considerazioni nel presente referto trova trattazione la gestione dell'ENPAIA nel suo complesso.

4.2 L'altra avvertenza che si configura utile attiene all'oggetto del controllo della Corte, che, come già anticipato ha riguardo alla gestione previdenziale; questa rigorosamente intesa, è composta dalla contribuzione e dai conseguenti interventi previdenziali.

Tuttavia reali si configurano le interdipendenze tra la gestione previdenziale ed altre aree gestionali: si pensi a quella dei beni immobili, rappresentativi di investimenti effettuati dall'Ente a garanzia sussidiaria del pagamento delle prestazioni previdenziali ovvero a quella dei beni mobili e dei relativi investimenti volti a garantirne una possibilità di rapida trasformazione in capitale liquido da utilizzare all'indicato scopo.

Ed in definitiva la stessa gestione delle risorse umane, benché sottratta alle varie tipologie di controlli ministeriali cui erano soggetti gli enti previdenziali prima della privatizzazione, va ugualmente monitorata, potendo le gestioni delle assicurazioni obbligatorie risentire pregiudizio da modalità atipiche, se non devianti, di detta gestione del personale.

Per tali ragioni nei successivi paragrafi del presente referto sono esposti, sia pur succintamente, anche gli essenziali fatti di gestione propriamente estranei all'area della previdenza, ma tuttavia, con la medesima correlabili in un rapporto strumentale o solo eventuale.

5. Le entrate contributive

5.1 Gli iscritti

Come risulta dalla tabella n. 1 nel periodo in esame il numero degli iscritti - al netto delle cessazioni - è passato da 31.562 (1996) a 32.845 (1999) con riferimento alle gestione ordinarie⁵, ai quali vanno aggiunti gli iscritti del settore consorzi di bonifica e consorzi volontari, passati dai 7.200 (1996) a 7.434 (1999)⁶.

Anche il numero delle imprese contribuenti per quanto attiene alle gestioni ordinarie ha registrato un progressivo aumento e in particolare da 7.070 (1996) a 7.103 (1999), mentre il numero dei consorzi aderenti è risultato nel triennio in lento regresso (rispettivamente 176, 159 e 156), in dipendenza di una riorganizzazione

⁵ Nel 1997 gli iscritti sono stati 31.662 e 32.209 nel 1998.

⁶ Nel 1997 gli iscritti sono stati 7.335 e 7.341 nel 1998.

delle bonifiche e in particolare dei processi di accorpamento e di fusione, verificatisi specialmente in talune regioni (Abruzzo, Sardegna e Sicilia).

Alle unità innanzi indicate, vanno aggiunti, inoltre, gli iscritti delle due gestioni separate, quella degli agrotecnici (n. 708 alla fine del 1999) e quella dei periti agrari, (n. 2782 alla fine del 1999) la cui attivazione è avvenuta nel 1999 e, in ragione della loro peculiare tipologia gestoria (connessa alla separazione), saranno oggetto di specifico esame in appositi successivi paragrafi del presente referto (cfr. 5.2.5 e 5.2.6).

5.2 La contribuzione

Le entrate contributive dei fondi ordinari e di quello speciale, che si erano collocate nel 1996, al netto delle sanzioni ed interessi, su 130,5 miliardi, hanno registrato un incremento in ciascun anno fino a giungere nel 1999 a 151,8 miliardi, come risulta dalla tabella n. 2, nella quale la contribuzione è riferita alla vasta mappa aziendale che fa capo all'Ente (ai fini della previdenza delle unità impiegatizie).

Alla formazione dell'indicato gettito i singoli comparti aziendali ivi esposti hanno concorso in misura differente, in ragione non solo delle corrispondenti unità, ma specialmente delle singole tipologie di contribuzione.

5.2.1 Torna, allora, più significativa un'analisi del riparto di dette entrate contributive in relazione alle singole gestioni (sia ordinaria che speciale), tra le quali assume prioritario rilievo quella attinente al fondo di trattamento di fine rapporto, che, sebbene influenzata dal contingente (di anno in anno) numero delle unità cessate, tuttavia in ciascun esercizio ha prodotto la maggiore aliquota di entrate contributive (molto vicina alla metà del totale).

La ragione va individuata nel particolare meccanismo contributivo applicato ai fini del t.f.r. regolato, come noto, dalla disciplina del codice civile risultante dalla legge n. 297 del 1982, per la quale il contributo (a carico esclusivo del lavoratore) è corrisposto nella misura del 6% della retribuzione imponibile, che l'ENPAIA all'atto della cessazione del rapporto eroga come liquidazione a ciascun interessato, previa rivalutazione (ovvero eventualmente in parte anche in via anticipata, secondo specifica disciplina regolamentare emanata dall'Ente successivamente alla sentenza costituzionale n. 142/1991 per i casi di acquisto in itinere della casa di prima abitazione o di spese per terapie straordinarie).

TABELLA n. 2

ENTRATE GENERALI CONTRIBUTIVE

DESCRIZIONE	(in miliardi)			
	1996	1997	1998	1999
Aziende agricole	32,1	34,8	37,6	42,1
Consorzi di bonifica	12,4	12,5	12,6	12,8
Organizzazione degli allevatori cons. Enti zootecnici	12,0	12,1	12,3	12,6
Cantine sociali e coop. vinicole	9,7	10,7	10,3	11,1
Aziende e coop. ortofrutticole	7,5	8,9	8,3	9,2
Aziende e coop. florovivaistiche	3,3	3,7	3,7	3,7
Enti di riforma e coop. assegnatari	0,2	0,2	0,2	0,1
Aziende e coop. di prod. lav. e trasf. tabacchi	1,9	2,1	2,0	2,3
Consorzi irrigui e miglioramento fondiario -C.A.M.	0,8	0,8	0,7	0,8
Aziende avicole e incubatoi	1,6	1,6	1,7	1,8
Coop. prod. trasf. cons. commerc. trebbiatori, aziende fitosan. selvaggina e piscicoltura	21,8	23,6	24,3	25,0
Latterie e caseifici sociali	6,4	7,1	6,4	6,8
Coop. agr. braccianti prov. Bologna-Ravenna-Forlì	3,5	4,0	4,5	4,4
Aziende allevamento bestiame	4,6	5,0	4,6	4,4
Aziende speciali consorziali	0,4	0,6	0,5	0,6
Consorzi polizia rurale e guardiana campestre	0,1	0,1	0,1	0,1
Cons. monta taurina e centri fecondazioni animale	0,1	0,1	0,1	0,1
Aziende di funghicoltura	0,6	0,7	0,5	0,5
Oleifici sociali	0,6	0,6	0,6	0,6
Federazione coldiretti e ass. sindacali	1,7	1,8	1,9	2,1
Unioni agricoltori	0,4	0,4	0,4	0,4
Associazioni di produttori	3,8	4,1	4,0	4,5
	125,5	135,5	137,3	146,0
Addizionale	5,0	5,4	5,5	5,8
	130,5	140,9	142,8	151,8
Gestione speciale	44,2	45,4	46,7	47,4
Totale	174,7	186,3	189,5	199,2

5.2.2 Sotto il profilo dimensionale – come emerge dalla tabella n. 3 – si collocano in posizione di rilievo anche le entrate contributive che affluiscono al fondo di previdenza (complementare) – di poco superiori al 38% del totale dei contributi – attinenti in particolare a due tipologie diverse del fondo.

Detti contributi sono costituiti dall'importo del 4% della retribuzione imponibile – ripartito tra impresa (2,50%) e dipendente (1,50%) – destinato ad alimentare in ragione del 3% un conto individuale di ciascuna unità lavorativa che consenta

l'erogazione, previa rivalutazione, di un certo capitale alla cessazione del rapporto e in ragione dell'1% destinato ad una prestazione (eventuale) in caso di morte⁷ o invalidità permanente totale⁸, avvenute in costanza di servizio e non connesse ad infortunio.

5.2.3 Minore consistenza assumono le entrate relative alla gestione del fondo "Assicurazione contro gli infortuni", perché determinate nel 2% delle retribuzioni imponibili; esse sono destinate all'erogazione di indennità in caso di morte dell'assicurato⁹ per infortunio o di invalidità permanente (assoluta o parziale)¹⁰ aventi carattere alternativo agli analoghi interventi INAIL (cfr. art. 6, c. 25 D.Lvo n. 536/1987, conv. nella L. n. 48/1988).

5.2.4 Nella tabella n. 3 non figurano le entrate della Gestione speciale relativa ai dipendenti dei consorzi, atteso che i movimenti attivi e passivi relativi alla medesima sono tenuti dall'ENPAIA in evidenza separata nelle proprie scritture contabili e nei propri bilanci (art. 3 e 4 regolamento-convenzione).

TABELLA n. 3

Entrata Gestioni Ordinarie

(in miliardi)

Fondi	1996	1997	1998	1999
1. Fondi T.F.R.	61,1	66,5	67,4	71,9
2. Fondo Previdenza (Morte - Invalidità Permanente)	12,6	13,5	13,66	14,5
3. Fondo Previdenza (Quota risparmio)	37,7	40,4	41,0	43,4
4. Fondo assicurazione infortuni	14,1	15,1	15,3	16,2
5. Addizionale	5,0	5,4	5,5	5,8
6. Totale	130,5	140,9	142,8	151,8
7. Sanzioni e interessi	6,0	3,2	3,6	3,2

⁷ L'assegno ai superstiti è pari a 20 dodicesimi della retribuzione annua.

⁸ L'indennità è pari a 25 mensilità di retribuzione.

⁹ L'indennità è pari a 10 annualità, incrementata di una percentuale in rapporto inverso all'età dell'assicurato.

¹⁰ Le misure d'intervento sono analiticamente disciplinate nell'apposito regolamento deliberato dal Consiglio di amministrazione il 23 luglio 1995, modificato con deliberazioni n. 24 del 18 giugno 1998 e n. 1 del 1999 (approvato dal Ministero il 14.6.2000) volte a migliorare le prestazioni offerte agli iscritti.

Dette entrate si sono attestaste su miliardi: 45,14 circa (1997); 46 (1998) e 47,24 (1999). Come già anticipato nel paragrafo 3.1.3 i contributi versati al fondo in esame sono stati del 13,95% delle retribuzioni quiescibili per i dipendenti dei consorzi di bonifica e del 13,10% per quelli dei consorzi di miglioramento fondiario e sono stati utilizzati per la corresponsione a detti dipendenti dei trattamenti di quiescenza (indennità di t.f.r. o assegno mensile di pensione).

5.2.5 Non figurano infine nella tabella n. 3, in quanto attinenti a gestioni separate, i contributi versati alla gestione separata dei periti agrari e a quella degli agrotecnici.

La prima - costituita con decreto interministeriale 25 marzo 1998, approvativo del regolamento della gestione e delle modifiche allo statuto della Fondazione, pubblicato nella G.U. del 28.4.1998 - è stata attivata subito dopo l'insediamento del Comitato di gestione mediante la raccolta delle iscrizioni (previo invio agli interessati della documentazione informativa necessaria), che sono risultati 2621 e 2836 al 31 dicembre, rispettivamente del 1998 e 1999.

Poiché la decorrenza iniziale dell'obbligo contributivo era rapportata alla dichiarazione reddituale attinente al 1996, dal primo consuntivo compilato dall'Ente, quello relativo al 1999, risultano contabilizzati anche i contributi attinenti ai tre anni precedenti (19,02 miliardi) oltre a quelli di competenza (7,47 miliardi), per un totale di 26,56 miliardi.

Alla formazione di detti importi ha concorso una tripla tipologia contributiva.

Il regolamento invero ha previsto un contributo soggettivo, commisurato al 10% del reddito professionale netto di lavoro autonomo risultante dalla dichiarazione IRPEF, un contributo integrativo, pari al 2% dei corrispettivi professionali lordi, e un contributo fisso di lire 10.000 per il finanziamento dell'indennità di maternità.

La disaggregazione dell'indicato gettito complessivo di 26,56 miliardi evidenzia in 20,86 miliardi circa l'importo contributivo della prima tipologia, in 5,7 miliardi quello della seconda e in 2,57 milioni quello della terza categoria.

Poiché la corresponsione delle prestazioni pensionistiche (di vecchiaia, di invalidità, di reversibilità) presuppone una retribuzione effettiva minima di cinque anni, non è stato erogato alcun trattamento previdenziale.

5.2.6 Anche la gestione separata degli agrotecnici risulta costituita con D.I. del 25 marzo 1998 (G.U. del 28.4.1998).

Gli iscritti (500 alla fine del 1998 e 708 alla fine del 1999) hanno versato contributi che nel consuntivo 1999 risultano complessivamente di 2,89 miliardi, dei quali 0,97 miliardi attinenti al 1999 e 1,9 miliardi al periodo precedente; tale ultimo importo si riferisce per 2,27 miliardi circa al contributo soggettivo, per 0,6 miliardi al contributo integrativo per 21,68 milioni al contributo di maternità, tutti e tre disciplinati analogamente a quelli previsti per la gestione separata dei periti agrari.

Anche in ordine a tali professionisti non è stato erogato alcun trattamento pensionistico in carenza di un quinquennio (minimo) contributivo.

5.2.7 Ove si abbia riguardo alle entrate contributive complessive, l'Ente nel triennio in esame ha accertato il gettito indicato nel prospetto che segue:

(in miliardi)

	1997	1998	1999
Gestioni ordinarie	140,9	142,8	151,9
Gestione speciale	45,4	46,7	47,4
Gestioni separate			
- periti agrari			26,5
- agrotecnici			2,9
Totali	186,3	189,5	228,7

6. Il grado di realizzazione delle entrate

6.1 Le risultanze contabili

Se si ha riguardo alle risultanze sintetizzate nella tabella 4, le elevate percentuali delle riscossioni contributive di competenza attinenti sia alle gestioni ordinarie che a quella speciale – le prime collocatesi nel triennio oltre l'83% e l'altra tra il 92% e il 94% – dovrebbero indurre ad un giudizio di accettabilità delle risultanze stesse.

Peraltro, l'attuale regolamentazione prevede l'automaticità delle prestazioni contributive, sicché vanno poste riserve sul giudizio definitivo; del resto, lo stesso Presidente dell'Ente nella relazione amministrativa al consuntivo 1999 ammette che il fenomeno "è da tenere sotto osservazione" ed è alla base di uno degli impegni prioritari, costituito dallo studio e dalla individuazione di metodologie capaci di contenere il fenomeno descritto.

Tabella n. 4

Tasso percentuale di riscossione contributiva

	1997	1998	1999
A - Gestioni ordinarie			
Fondo t.p.r.	83,7	84,37	83,9
Fondo di previdenza (morte - invalidità)	83,38	83,62	82,8
Fondo di previdenza (integrativa)	83,36	83,62	82,76
Fondo assicurazioni infortuni	83,46	83,69	82,86
Addizionale	83,54	84,0	83,4
Totale	83,54	83,99	83,35
B - Gestione speciale (dipendenti consorzi)	94	94	92
C - Gestioni separate			
periti agrari	-	-	51,09
agrotecnici	-	-	52,25

L'esposta riflessione critica del vertice dell'Ente, d'altra parte, supera l'invocata attenuante connessa al particolare sistema di riscossione in 12 rate mensili posticipate, che determina il conseguente differimento della riscossione dell'ultima rata al 29 gennaio dell'anno successivo¹¹.

Migliore risulta il rapporto riscossioni-accertamenti in ordine alla gestione speciale, e, quanto a quelle separate, è prematuro formulare una valutazione critica, dato che, trattandosi dell'avvio con il 1999 di nuove gestioni, solo nei prossimi anni potranno emergere comportamenti significativi in ordine al grado di realizzazione delle entrate.

6.2 Il condono contributivo

L'evento più rilevante del triennio in tema di riscossioni contributive è costituito dal condono, deciso dall'Ente a termini dell'art. 4, comma 6 bis del D.Lvo 79/97 (L. n. 140/97), che ha conferito agli enti previdenziali la facoltà di regolamentare autonomamente la materia sanzionatoria e condonativa, anche in deroga perciò alla disciplina all'epoca vigente a mente della legge n. 48/1988, particolarmente onerosa.

La Fondazione, riducendo tale onerosità, in sostanza ha regolato i rapporti con i contribuenti in modo da prevenire l'accumularsi di crediti difficilmente esigibili; a tal fine ha provveduto con delibera consiliare n. 51 del 17 luglio 1997, approvata con D.M. il successivo 22 ottobre, mediante la quale risultava fissato al 30 aprile 1998 il

¹¹ Cfr. relazione amministrativa al consuntivo 1997 (pag. 21), ove, peraltro, si ammette che anche detraendo dal complessivo accertamento contributivo del 1997 la quota relativa all'ultimo mese, le riscossioni di competenza aumenterebbero solo fino al 92% (degli accertamenti di 11 mesi).

termine per la produzione della domanda. Le aziende interessate sono state 490 (per un importo di 9,96 miliardi) delle quali solo 190 hanno espletato tutti i pagamenti (per 1,29 miliardi), mentre 190 non hanno effettuato alcun pagamento (l'importo complessivo sarebbe stato di 5,4 miliardi) e 155 sono state autorizzate a pagare ratealmente (per un importo di 3,26 miliardi).

La Fondazione con successiva delibera consiliare approvata dal Ministero il 2 agosto 1998 ha ulteriormente disciplinato la materia.

6.3 La gestione dei residui

Nell'unità tabella n. 5 - ove trovano analitica collocazione i dati più significativi attinenti alle fasi della realizzazione delle entrate e ad essi si fa pertanto rinvio - gli importi indicati sub. E (trattasi dei residui pregressi riscossi) evidenziano effettivamente un incremento del dato nel 1998, che, quanto alle gestioni ordinarie è passato da 16 a 20,6 miliardi e ha registrato un aumento anche per la gestione speciale in evidente connessione con il provvedimento di condono che ha influenzato anche il 1999, come comprova il sostenuto livello delle riscossioni registratosi pure in tale anno.

Tuttavia, i residui pregressi rimasti da riscuotere, sopra indicati sub F, solo nel 1998 hanno manifestato, per le gestioni ordinarie, un decremento, peraltro lieve, tornando infatti nel 1999 a valori superiori rispetto ai precedenti.

Ora tale peggioramento se è da rapportare in parte al trend delle entrate contributive dei precedenti anni - in progressiva ascesa - di certo costituisce comunque conferma del carattere non risolutivo dell'avvenuta applicazione del disposto condono: nella prevedibile presenza d'una perdurante ascesa delle entrate contributive, il dato dei residui pregressi rimasti da pagare pare infatti destinato ad accrescersi ancora.

Si appalesa perciò l'esigenza che la Fondazione, nell'ambito dei poteri derivantigli dalla cennata legge n. 149/97 addivenga allo studio e all'utilizzo di eventuali ulteriori possibilità in tema di condono contributivo. Ed invero il tasso di smaltimento dei residui pregressi - espresso sub G - registra per le gestioni ordinarie ritmi troppo lenti di acquisizione delle relative entrate, sebbene leggermente migliorati nel 1998 (43,2%)¹².

¹² Quanto alla gestione speciale, il chiarimento esplicativo contenuto nei documenti di bilancio (cfr. relazione amministrativa al consuntivo 1999) dell'enorme calo del tasso di smaltimento nel 1999, rispetto a quello dei due anni precedenti indica come causa l'inadempienza di tre Consorzi del Mezzogiorno.

TABELLA n. 5

LA GESTIONE DEI RESIDUI CONTRIBUTIVI

(in miliardi)

Tipologie contabili		1 Gestioni ordinarie (2+3+4+5+6)	2 Fondo t.f.r.	3 Fondo previdenza	4 Fondo prev.integr.	5 Fondo infortuni	6 Addizionale	7 Gestione consorziale	8 Gestione periti agrari	9 Gestione agrotecnici
A Accertamenti	97	140,9	66,5	13,5	40,4	15,1	5,4	45,1		
	98	142,8	67,4	13,6	41,0	15,3	5,5	46,1		
	99	151,8	71,9	14,5	43,4	16,2	5,8	47,2	26,6	2,9
B Riscossioni competenza	97	117,7	55,6	11,3	33,7	12,6	4,5	42,4		
	98	119,9	56,8	11,4	34,3	12,8	4,6	43,4		
	99	126,5	60,3	12,0	35,9	13,4	4,9	43,3	13,6	1,5
C Residui competenza	97	23,2	10,9	2,2	6,7	2,5	0,9	2,7		
	98	22,9	10,6	2,2	6,7	2,5	0,9	2,7		
	99	25,3	11,6	2,5	7,5	2,8	0,9	3,9	13,0	1,4
D Residui pregressi (E+F)	97	43,9	21,4	4,1	12,2	4,5	1,7	2,1		
	98	47,7	23,4	4,4	13,2	4,9	1,8	3,3		
	99	48,1	23,6	4,4	13,3	4,9	1,9	3,1		
E Residui pregressi riscossi	97	16,0	7,0	1,7	4,9	1,8	0,6	1,5		
	98	20,6	9,4	2,0	6,1	2,3	0,8	2,8		
	99	18,9	8,7	1,8	5,6	2,1	0,7	1,6		
F Residui pregressi (da riscuotere)	97	27,9	14,4	2,4	7,3	2,7	1,1	0,6		
	98	27,1	14,0	2,4	7,1	2,6	1,0	0,5		
	99	29,1	14,9	2,6	7,7	2,8	1,1	1,5		
G Tasso risc.residui pregr. (% di E su D)	97	36,4	32,7	41,5	40,2	40,0	35,3	71,4		
	98	43,2	40,2	45,5	46,2	46,9	44,4	84,8		
	99	39,4	36,9	40,9	42,1	42,9	39,5	51,6		
H Residui totali (C+F)	97	51,1	25,3	4,6	14,0	5,2	2,0	3,3		
	98	50,0	24,6	4,6	13,8	5,1	1,9	3,2		
	99	54,4	26,5	5,1	15,2	5,6	2,0	5,4	13,0	1,4
I Massa riscuotibile (A+D)	97	184,8	87,9	17,6	52,6	19,6	7,1	47,2		
	98	190,5	90,8	18,0	54,2	20,2	7,3	49,4		
	99	199,9	95,5	18,9	56,7	21,1	7,7	50,3	26,6	2,9
L Riscossioni totali (B+E)	97	133,7	62,6	13,0	38,6	14,4	5,1	43,9		
	98	140,5	66,2	13,4	40,4	15,1	5,4	46,2		
	99	145,4	69,0	13,8	41,5	15,5	5,6	44,9	13,6	1,5
M Tasso risc.generale (% di L su I)	97	72,3	71,2	73,9	73,4	73,5	71,8	93,0		
	98	73,8	72,9	74,4	74,5	74,8	74,0	93,5		
	99	72,8	72,3	73,0	73,2	73,5	73,6	89,3	51,1	51,7

In definitiva notevoli vischiosità riscossive dei pregressi contributi - rese evidenti dai dati della tabella n. 5 - sono alla base del livello (ancor meno soddisfacente di quello espresso sub B dalle riscossioni di competenza) assunto dalle riscossioni complessive, come emerge dai dati sub M: oltre il 25% della massa riscuotibile non è stata realizzata dal sistema.

In relazione a quest'ultima va precisato che gli importi sub D - relativi ai residui pregressi - sono depurati delle variazioni in diminuzione (per cancellazione) effettuate in ogni esercizio.

In particolare, in ciascuno dei tre anni di riferimento le aliquote dei residui cancellati sono state il 4,6% (1997), il 6,7% (1998) e il 3,76% (1999) dei residui iniziali.

Gli importi corrispondenti - 2,11 miliardi (1997), 3,43 miliardi (1998) e 1,88 miliardi (1999) - si riferiscono prevalentemente all'annullamento dei crediti ritenuti inesigibili nell'ambito della verifica delle singole situazioni di morosità (ma anche in minor misura per effetto delle rettifiche contributive connesse all'attività di aggiornamento dei trattamenti economici degli assicurati).

6.4 L'insoluto contributivo

Con riferimento ai dati sub C e sub F della tabella n. 5 l'anno 2000 è iniziato con una massa di residui complessivi di 54,4 miliardi (25,3 miliardi di residui 1999 + 29,1 miliardi di residui pregressi). Di tale importo non hanno carattere patologico come la Fondazione tiene a sottolineare sia il 33% (18 miliardi circa) che si riferisce ai contributi del dicembre 1999 con scadenza per il pagamento nel gennaio 2000, sia il 3% (614 milioni) relativo alla sospensione contributiva riconosciuta a seguito di calamità naturali.

Per contro il 17,5% (9,53 miliardi) è oggetto di revisione contabile (per l'invio di solleciti e diffide o inizi di azioni legali); l'attivazione di tali iniziative peraltro potrebbe generare, in parte, riscossioni da parte dell'Ente.

Il restante 46,5% (25,34 miliardi) costituisce il dato obiettivamente patologico, perché trattasi di importo oggetto di recupero per via giudiziaria intrapresa nel 1999 ed anni precedenti, una parte rilevante del quale (17,5 miliardi circa) ritenuta dall'Ente di dubbia esigibilità.

La Corte osserva che una morosità contenziosa vicina al 50% dei crediti contributivi della Fondazione non costituisce una situazione accettabile, sicché ritorna doveroso ribadire l'esigenza di porre in essere ogni iniziativa tesa alla riduzione