Determinazione n. 92/2004

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 dicembre 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;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visti i decreti del Presidente della Repubblica in data 6 aprile 1961, con i quali la Cassa ufficiali Esercito, il Fondo di previdenza sottufficiali dell'Esercito e le Casse ufficiali e sottufficiali della Marina Militare sono stati sottoposti al controlo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi degli Enti suddetti, relativi agli esercizi finanziari 2000, 2001, 2002 e 2003, nonché le annesse relazioni degli organi di amministrazione e di revisione, 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 degli Enti per gli esrcizi 2000, 2001, 2002 e 2003;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, 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 2000, 2001, 2002 e 2003 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – degli Enti, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti stessi.

L'ESTENSORE
f.to Corrado Cerbara

IL PRESIDENTE
f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE RELATIVA AGLI ESERCIZI 2000, 2001, 2002 e 2003 DELLA *CASSA UFFICIALI DELL'ESERCITO, DEL FONDO DI PREVIDENZA SOTTUFFICIALI DELL'ESERCITO* (GESTIONE SOTTUFFICIALI ESERCITO E CARABINIERI; GESTIONE TRUPPA CARABINIERI), DELLA CASSA UFFICIALI DELLA MARINA MILITARE E DELLA CASSA SOTTUFFICIALI DELLA MARINA MILITARE

SOMMARIO

1. PREMESSA. - 2. Ordinamento. - 3. Organi. - 4. Spese di funzionamento. - 5. Entrate. - 6. Spese per prestazioni istituzionali. - *6.1.* Indennità supplementare e premio di previdenza. - *6.2.* Assegno speciale. - *6.3.* Prestiti. - *6.4.* Sussidi. - 7. Gestione del patrimonio. - *7.1.* Premessa. - *7.2.* Piani d'impiego dei fondi disponibili. - 8. Gestione finanziaria: dinamica entrata-spesa. Rapporto contribuzioni-prestazioni. - *8.1.* Equilibrio delle gestioni. - *8.1.1.* Dilazione dei pagamenti. - *8.1.2.* Attuali fattori migliorativi. - *8.1.3.* Esposizione in bilancio degli oneri previdenziali. - *8.2.* Divaricazioni rapporto contributi-indennità. - *8.3.* Riconsiderazione del sistema di calcolo della prestazione previdenziale. - 9. Struttura e impostazione dei conti. - 10. Esame esercizi finanziari (premessa). - *10.1.* **Cassa ufficiali dell'Esercito.** - *10.1.1.* Rendiconto finanziario. - *10.1.2.* Conto economico. - *10.1.3.* Situazione patrimoniale. - *10.1.4.* Situazione amministrativa. - *10.2.* **Fondo di previdenza sottufficiali Esercito (gestione sottufficiali).** - *10.2.1.* Rendiconto finanziario. - *10.2.2.* Conto economico. - *10.2.3.* Situazione patrimoniale. - *10.2.4.* Situazione amministrativa. - *10.3.* **Fondo di previdenza sottufficiali Esercito (gestione carabinieri).** - *10.3.1.* Rendiconto finanziario. - *10.3.2.* Conto economico. - *10.3.3.* Situazione patrimoniale. - *10.3.4.* Situazione amministrativa. - *10.4.* **Cassa ufficiali della Marina militare.** - *10.4.1.* Rendiconto finanziario. - *10.4.2.* Conto economico. - *10.4.3.* Situazione patrimoniale. - *10.4.4.* Situazione amministrativa. - *10.5.* **Cassa sottufficiali della Marina militare.** - *10.5.1.* Rendiconto finanziario. - *10.5.2.* Conto economico. - *10.5.3.* Situazione patrimoniale. - *10.5.4.* Situazione amministrativa. - 11. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

1.1.- La Corte dei conti riferisce sui risultati del controllo eseguito, ai sensi degli articoli 2 e 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in ordine ai seguenti Enti, sulle gestioni relative agli esercizi 2000, 2001, 2002 e 2003, nonché sugli eventi più significativi delle gestioni medesime sino a data corrente:

- Cassa ufficiali dell'Esercito, compresi gli ufficiali dei Carabinieri: amministra le due gestioni relative all'indennità supplementare e all'assegno speciale, unificate a decorrere dal 1° gennaio 1996, con legge 8 agosto 1996, n. 416;
- Fondo di previdenza sottufficiali Esercito, che comprende: a) la gestione sottufficiali dell'Esercito, compresi quelli appartenenti all'Arma dei Carabinieri.; b) la gestione appuntati e militari di truppa dell'Arma dei Carabinieri;
- Cassa ufficiali della Marina militare;
- Cassa sottufficiali della Marina militare.

L'ultimo referto riguarda gli esercizi 1998 e 1999[1].

1.2.- Su un piano generale, appare utile segnalare la presenza nel nostro ordinamento di una pluralità di organismi - quali gli enti in esame - erogatori di prestazioni previdenziali ed assistenziali. Tali enti costituiscono espressione di una situazione differenziata di posizioni contributive finalizzate a fornire, a particolari categorie di dipendenti dello Stato, prestazioni di natura previdenziale ad integrazione di quelle in via generale erogate a tutti i dipendenti statali dall'INPDAP; per queste situazioni differenziate si pone l'esigenza di una revisione, a fronte del progressivo, radicale, mutamento del quadro normativo che regola gli avanzamenti nei gradi, il trattamento economico delle categorie di personale interessato, nonché gli assetti pensionistici e previdenziali che riguardano tutti i pubblici dipendenti.

1.3.- I predetti enti hanno continuato nel processo di conformazione delle scritture contabili ai modelli di cui al D.P.R. 696/79. Tuttavia, persistono talune discrasie e disomogeneità di criteri nell'impostazione dei prescritti schemi (v. appresso).

1.4.- La presente relazione si ricollega al precedente referto al Parlamento. In ordine alla disamina dei generali profili normativi e delle finalità istituzionali degli enti, nonché delle varie problematiche che interessano lo specifico settore, si rinvia all'esame analitico e alle considerazioni già espresse nel menzionato referto[2].

---

[1] Atti parlamentari, XIV legislatura, Camera dei deputati, DOC. XV, n.4.

[2] Peraltro, è utile ricordare – in estrema sintesi - che:

- la Cassa ufficiali dell'Esercito è stata istituita con legge 29 dicembre 1930, n, 1712; la disciplina istitutiva, integrata dalla legge 9 maggio 1940, n. 371, concessiva dell'assegno speciale a favore degli ufficiali dell'esercito, è stata modificata da ulteriori disposizioni legislative; il regolamento di esecuzione, emanato con R.D. 19 dicembre 1931, è stato, anch'esso, sottoposto a successive modificazioni;

2. Ordinamento

I Fondi e le Casse di cui sopra – aventi personalità giuridica e finalità e caratteristiche analoghe - forniscono prestazioni previdenziali ed assistenziali aggiuntive a quelle dell'INPDAP agli ufficiali e sottufficiali dell'Esercito, dei Carabinieri e della Marina militare provenienti dal servizio permanente o appartenenti alle categorie del complemento e della riserva di complemento nei cui riguardi, a termini della legge 20 dicembre 1973, n. 824, sia venuto a crearsi un rapporto di impiego continuativo, nonché ai graduati e militari di truppa dell'Arma dei Carabinieri.

Loro compito fondamentale è di corrispondere agli iscritti, all'atto della cessazione dal servizio, una indennità denominata "indennità supplementare" per gli ufficiali (Esercito, M.M., Carabinieri), e "premio di previdenza", per i sottufficiali dell'Esercito e della Marina militare e per i graduati e militari di truppa dell'Arma dei Carabinieri.

Le entrate finanziarie dei predetti Enti sono costituite prevalentemente dai contributi personali degli iscritti. A tal fine, la retribuzione corrisposta all'anzidetto personale è assoggettata ad un contributo a favore degli Enti stessi, secondo i criteri dettati dalla legge 5 luglio 1965, n. 814 (v. appresso).

I predetti Enti sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della Difesa.

Sotto il profilo finanziario delle relative gestioni, assumono rilievo sia le disposizioni concernenti i trattamenti retributivi a favore della generalità dei dipendenti statali (D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1079), sia provvedimenti speciali come, in particolare, le leggi 23 ottobre 1973, n.628, e 10 dicembre 1973, n. 804 - le quali prevedono la concessione per il personale militare dell'assegno perequativo e dell'indennità di funzione -, nonché la legge n. 336/70 - che ha attribuito benefici a favore del personale ex combattente e categorie equiparate -, la legge n. 576/1971 - concernente l'attribuzione della promozione al grado superiore il giorno

---

- il Fondo di previdenza sottufficiali dell'Esercito è stato istituito con il R.D. 22 giugno 1933, n. 930, la cui disciplina istitutiva, integrata dal R.D. 5 dicembre 1933, n. 2353, ha anch'essa ulteriormente subito modificazioni;

- la Cassa ufficiali della Marina Militare è stata istituita dalla legge 14 giugno 1934, n. 1015, modificata con R.D. 15 febbraio 1937, n. 245, convertito in legge 29 maggio 1937, n. 963; il regolamento d'esecuzione, emanato con R.D. 14 febbraio 1935, è stato modificato da successive disposizioni;

- la Cassa sottufficiali della Marina Militare è stata istituita dalla legge 2 giugno 1936, n. 1226, modificata con il decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 615; il relativo regolamento d'esecuzione, emanato con R.D. 22 settembre 1936, è stato modificato con decreto legislativo luogotenenziale 16 novembre 1945.

Va segnalato che le disposizioni istitutive sono state nel tempo modificate per quel che riguarda l'iscrizione agli Enti, in particolare, dalle disposizioni contenute nella legge 20 dicembre 1973, n. 824, che ha esteso l'iscrizione alle Casse agli ufficiali e sottufficiali dell'Esercito e della Marina appartenenti alle categorie del complemento e della riserva di complemento nei cui riguardi, a termine della stessa legge, sia venuto a crearsi un rapporto di impiego continuativo, nonché nella legge 27 dicembre 1988, n. 557, a norma della quale l'iscrizione al Fondo di previdenza sottufficiali dell'Esercito è ammessa a decorrere dal 19 febbraio 1989, anche ai graduati e militari di truppa dell'Arma dei Carabinieri, con separata gestione.

precedente a quello della cessazione dal servizio -, la legge 231/1990, relativa alla progressione economica degli ufficiali staccata dal grado posseduto.

Le menzionate disposizioni formeranno oggetto di considerazione nel prosieguo della presente relazione, per i rilevanti effetti che hanno prodotto sull'andamento gestionale delle Casse.

3. Organi

Gli organi previsti dalle vigenti norme per ciascuno dei predetti Enti sono il Consiglio di amministrazione e il Comitato dei sindaci.

Il primo è composto da cinque membri, di cui quattro nominati dal Ministro della Difesa ed uno dal Ministro dell'Economia e delle Finanze; fa eccezione il Consiglio di amministrazione del Fondo di previdenza sottufficiali dell'Esercito, che, in conseguenza dell'allargamento dovuto all'iscrizione dei graduati e militari di truppa dei Carabinieri, è stato ampliato a sette membri: sei nominati dal Ministro della Difesa ed uno dal Ministro dell'economia e delle finanze. La presidenza del Consiglio di amministrazione spetta al membro più elevato in grado (a parità di grado, al più anziano) tra quelli nominati dal Ministro Della Difesa.

I Comitati dei sindaci hanno tre componenti, due dei quali nominati dal Ministero della Difesa e uno dal Ministero dell'economia e delle finanze, eccetto il Comitato dei sindaci del Fondo sottufficiali Esercito, che è composto da quattro membri, tre di nomina del Ministro della Difesa e uno del Ministro dell'economia e delle finanze. I sindaci possono assistere alle adunanze del Consiglio di amministrazione. Per tale organo collegiale le leggi istitutive non prevedono la figura del presidente. In precedenti relazioni la Corte ebbe a rilevare l'anomalia, osservando che, pur in mancanza di una espressa previsione normativa, i principi generali imponevano ai componenti dei Comitati di scegliere nel proprio ambito il Presidente[3]. Tale osservazione, peraltro successivamente condivisa dal Ministero del Tesoro, è stata recepita dagli Enti, di talché nei Comitati dei Sindaci si è proceduto alla nomina del Presidente. E' auspicabile che la previsione sia formalizzata in apposita norma.

Al Comitato dei sindaci spetta in generale il controllo sulle operazioni amministrativo-contabili degli Enti in parola.

I componenti del Consiglio di amministrazione e del Comitato dei sindaci restano in carica tre anni e possono essere riconfermati. Ad essi non viene corrisposto alcun compenso da parte degli Enti in esame per l'incarico svolto.

---

[3] E', infatti, compito del Presidente convocare il Comitato, assumerne la presidenza nelle riunioni, inviare al Consiglio di amministrazione le deliberazioni adottate, ecc..

4. Spese di funzionamento

4.1. A norma delle leggi istitutive della Cassa ufficiali dell'Esercito e del Fondo di previdenza dei sottufficiali dell'Esercito, i rispettivi Consigli di amministrazione si avvalgono per lo svolgimento delle attribuzioni loro conferite del competente Ufficio di amministrazione "personale militari vari" (Pervamiles) del Ministero della Difesa.

A tal scopo, nell'ambito di detto ufficio opera un'apposita sezione dotata nel 2003 di 18 unità[4] fornite, in parte, dalla predetta Amministrazione, in parte (5 unità) dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.

Le spese di funzionamento, comprese le spese per il personale, in base alle sopraindicate norme - dovrebbero pertanto essere totalmente a carico dell'anzidetto Ministero, senza incidenza sulla gestione finanziaria delle Casse.

Negli esercizi finanziari, 2000, 2001, 2002 e 2003 l'importo delle spese sostenute dall'Amministrazione della Difesa per il funzionamento dei due Fondi di previdenza dell'Esercito (Ufficiali e Sottufficiali compresa la gestione Carabinieri) risulta dal seguente prospetto. Occorre considerare che l'anomalia relativa alle spese per il personale nel 2002 e nel 2003 (in cui aumenta la spesa nonostante la diminuzione del personale impiegato) è apparente; infatti, nel 2003 dipendenti civili sono stati sostituiti con elementi militari con retribuzione superiore.

	2000	2001	2002	2003
Numero dipendenti civili e militari	16	22	19	18
Totale spese per stipendi, straordinari, premio inc., ecc..	(in migliaia di euro)			
	288,48	414,12	394,32	451,70

Analogamente, anche le Casse (Ufficiali e Sottufficiali) della Marina militare si avvalgono, per il funzionamento, di un ufficio (MARIUGP) composto da nove unità[5] incardinato nel Ministero della Difesa.

Negli esercizi finanziari, 2000, 2001, 2002 e 2003 l'importo delle spese sostenute dall'Amministrazione della Difesa per il personale assegnato alle Casse (Marina) risulta dal seguente prospetto.

---

[4] Negli esercizi precedenti le unità di personale di cui hanno potuto disporre i predetti enti sono state complessivamente: 15 nel 1999; 16 nel 2000; 22 nel 2001; 19 nel 2002.

[5] Nell'esercizio 1999 le unità di personale in servizio presso le Casse sono state sei.

	2000	2001	2002	2003
Numero dipendenti civili e militari	9	9	9	9
Totale spese per stipendi, straordinari, premio inc., ecc..	(in migliaia di euro)			
	217	224	235	245

Dai documenti contabili trasmessi dagli Enti, risulta, tuttavia, che nel quadriennio talune spese, relative al funzionamento degli uffici, - che avrebbero dovuto far carico all'Amministrazione della Difesa - sono state sopportate dagli Enti medesimi, che, per l'assolvimento dei compiti istituzionali, hanno provveduto finanche all'acquisto di arredi per ufficio, fotoriproduttori, ecc..

4.2. Per completezza espositiva, si ritiene di dover rilevare che, anche per gli enti - come quelli in esame - con finalità previdenziali e assistenziali delle Forze armate, si è posto il problema dell'applicazione dell'art. 9 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, che prevede l'abrogazione di ogni disposizione che fa obbligo o consente alle amministrazioni pubbliche, in qualsiasi forma e a qualsiasi titolo, di attribuire risorse finanziarie e/o pubblici dipendenti in favore di associazioni e organizzazioni di dipendenti statali, ed inoltre regola condizioni per l'uso di beni erariali. Successivamente però il decreto-legge 8 agosto 1996, n. 437, convertito con modificazioni nella legge 24 ottobre 1996, n. 556, ha limitato 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. In via generale è rimasta ferma l'esigenza di perseguire gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica unitamente alla finalità di assicurare, con il riordino del sistema previdenziale, 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 mediante l'abrogazione del citato art. 10 del D.L. 437/96. 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 menzionato 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 ai Fondi in questione di svolgere la loro 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.

5. Entrate

Le entrate degli Enti in argomento derivano dai contributi posti a carico dei militari interessati, che sono iscritti "ex lege", e dai proventi del patrimonio. Entrate d'altra natura debbono considerarsi meramente eventuali. Non è peraltro prevista alcuna forma di contribuzione esterna.

Dette entrate sono destinate essenzialmente a coprire le prestazioni previdenziali, quali la corresponsione agli iscritti della indennità supplementare o premio di previdenza, e, solo per gli Ufficiali dell'Esercito, dell'assegno speciale.

Tra le entrate eventuali si annoverano i lasciti e qualsiasi altro provento destinato agli Enti per atto di liberalità.

L'aliquota percentuale delle ritenute sugli stipendi, cui tutti gli iscritti ai predetti Fondi e Casse sono assoggettati dall'Amministrazione della Difesa, a titolo contributivo, per la corresponsione della prestazione previdenziale, è rapportata al due per cento dello stipendio stesso e tredicesima mensilità, considerati in ragione dell'ottanta per cento.

Gli Ufficiali dell'Esercito, peraltro, sono assoggettati ad ulteriori ritenute. Così, a decorrere dal 1° gennaio 1996 la misura contributiva nei loro confronti è aumentata dell'1%. Inoltre, la relativa Cassa usufruisce dell'entrata aggiuntiva che deriva da un'ulteriore contribuzione obbligatoria, applicata nella misura dell'uno per cento sullo stipendio degli iscritti, a termini della legge 9 maggio 1940, n. 371, a fronte della corresponsione dell'"assegno speciale", avente funzione integrativa del trattamento di quiescenza. Pertanto, per gli Ufficiali dell'Esercito la trattenuta complessiva ammonta al 4% dell'80% dello stipendio e tredicesima mensilità.