

Determinazione n. 89/2007**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 14 dicembre 2007;

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 controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo degli Enti suddetti, relativo all'esercizio finanziario 2006, 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 dott. 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 l'esercizio 2006;

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 del conto consuntivo – corredato 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 il conto consuntivo per l'esercizio 2006 – corredato 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 Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLE GESTIONI 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 PER L'ESERCIZIO 2006

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 finanziaria: dinamica entrata-spesa. Rapporto contribuzioni-prestazioni. - 7.1. Equilibrio delle gestioni. - 7.1.1. Dilazione dei pagamenti. - 7.1.2. Attuali fattori migliorativi. - 7.1.3. Esposizione in bilancio degli oneri previdenziali. – 7.2. Divergenza tra contributi pagati e indennità percepita. – 7.3. Riconsiderazione del sistema di calcolo della prestazione previdenziale. – 8. I bilanci. - 8.1. Cassa ufficiali dell'esercito. - 8.1.1. Rendiconto finanziario. - 8.1.2. Conto economico. - 8.1.3. Situazione patrimoniale. - 8.1.4. Situazione amministrativa. – 8.2. Fondo di previdenza sottufficiali Esercito (gestione sottufficiali). - 8.2.1. Rendiconto finanziario. - 8.2.2. Conto economico. - 8.2.3. Situazione patrimoniale. - 8.2.4. Situazione amministrativa. – 8.3. Fondo di previdenza sottufficiali Esercito (gestione carabinieri). - 8.3.1. Rendiconto finanziario. - 8.3.2. Conto economico. - 8.3.3. Situazione patrimoniale. - 8.3.4. Situazione amministrativa. – 8.4. Cassa ufficiali della Marina militare. - 8.4.1. Rendiconto finanziario. - 8.4.2. Conto economico. - 8.4.3. Situazione patrimoniale. - 8.4.4. Situazione amministrativa. - 8.5. Cassa Sottufficiali della Marina militare. - 8.5.1. Rendiconto finanziario. - 8.5.2. Conto economico. - 8.5.3. Situazione patrimoniale. - 8.5.4. Situazione amministrativa. – 9. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

I. 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, in ordine ai seguenti Enti, sulla gestione relativa all'esercizio 2006, nonché sugli eventi più significativi della gestione medesima 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 2004 e 2005¹.

1.2.- Sono presenti nel nostro ordinamento 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 dette situazioni differenziate questa Corte non può che ribadire² l'esigenza di riconsiderare la persistenza dei vari enti assistenziali e previdenziali come quelli in esame, specie se alimentati con proventi dello Stato. Peraltro, nonostante le iniziative³ in proposito del Governo e del Parlamento, la situazione ad oggi è sostanzialmente

¹ Senato della Repubblica, XIV legislatura, DOC. XV, n. 90.

² V. precedenti relazioni.

³ Il problema ha infatti già costituito oggetto di attenzione da parte del Governo e del Parlamento, che, con legge 24 dicembre 1993, n. 537 (legge finanziaria 1994), al primo comma dell'art. 9, dispose l'abrogazione di tutte le disposizioni che consentivano la destinazione di risorse finanziarie pubbliche o di impiegare pubblici dipendenti in favore di associazioni ed organizzazioni. Successivamente però il decreto-legge 8 agosto 1996, n. 437, convertito con modificazioni nella legge 24 ottobre 1996, n. 556, limitava la portata del citato articolo 9, escludendo dal campo di applicazione della norma (art. 10) le associazioni e le organizzazioni aventi natura previdenziale o assistenziale, nonché gli enti con finalità assistenziali a favore del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Rimaneva in via generale viva l'esigenza di perseguire gli obiettivi connessi al contenimento della spesa unitamente alla finalità di ripristinare la parità di trattamento tra i pubblici dipendenti delle varie amministrazioni. In tale contesto l'art. 55, comma 2°, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, con effetto 1° gennaio 1998, ha ripristinato la piena operatività dell'originaria disposizione del richiamato articolo 9 della legge n. 537/1993. Peraltro, l'art. 26, comma 21, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (recante misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) ha apportato ulteriori modifiche al suindicato art. 9, prevedendo che "l'abrogazione dell'art. 10 del decreto legge 8 agosto 1996, n. 437, disposta dall'art. 55, comma 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ha effetto dalla data di trasformazione in forma di previdenza complementare dei trattamenti erogati da associazioni, enti ed organismi aventi natura o con finalità previdenziale o assistenziale".

invariata. 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.

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

2. Ordinamento

Per quanto riguarda l'ordinamento degli Enti in questione appare sufficiente riportarne, in estrema sintesi, gli aspetti salienti.

I Fondi e le Casse di cui sopra – aventi personalità giuridica⁴ 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, Marina Militare, 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 legge⁵.

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

⁴ Tali Enti si configurano, peraltro, come veri e propri organi del Ministero della Difesa (v. al riguardo, il parere n. 3581/02, in data 19 novembre 2002, espresso dalla terza Sezione del Consiglio di Stato).

⁵ V. L. 5 luglio 1965, n. 814.

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 – ai quali spetta il controllo sulle operazioni amministrativo-contabili degli Enti in parola – 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 Presidente⁶. 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.

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.

⁶ 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

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 tale scopo, nell'ambito di detto ufficio opera un'apposita sezione dotata nel 2006 di 10 unità fornite, in parte dalla predetta Amministrazione, in parte dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri. Le spese di funzionamento⁷, comprese le spese per il personale, sono pertanto a carico dell'anzidetto Ministero, senza incidenza sulla gestione finanziaria delle Casse.

Analogamente, anche le Casse (Ufficiali e Sottufficiali) della Marina militare si avvalgono, per il funzionamento, di un ufficio (MARIUGP) composto nel 2006 da undici unità, incardinato nel Ministero della Difesa.

⁷ V. art. 5 del R.D. 27 novembre 1933.

5. Entrate

Le entrate degli Enti in argomento derivano principalmente 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 – eccetto che per gli ufficiali dell'Esercito e dei Carabinieri – al due per cento dello stipendio stesso e tredicesima mensilità, considerati in ragione dell'ottanta per cento.

Gli Ufficiali dell'Esercito e dei Carabinieri, peraltro, sono assoggettati ad ulteriori ritenute del 2%; pertanto, per essi le ritenute ammontano complessivamente al 4% dell'80% dello stipendio e della tredicesima mensilità; d'altra parte, solo i predetti ufficiali beneficiano del "assegno speciale"⁸, avente funzione integrativa del trattamento di quiescenza (v. *sub* 6.2.).

⁸ V. la legge 9 maggio 1940, n. 371.

6. Spese per prestazioni istituzionali

6.1. Indennità supplementare e premio di previdenza

Gli Enti erogano agli iscritti cessati dal servizio attivo con diritto a trattamento di quiescenza - ovvero, in caso di morte, agli eredi - un assegno "una tantum" denominato per gli ufficiali "indennità supplementare" e per i sottufficiali "premio di previdenza", integrativi dell'indennità di buonuscita riconosciuta ai pubblici dipendenti alla cessazione del rapporto d'impiego.

Le anzidette prestazioni previdenziali vengono corrisposte nella misura del due per cento in ragione dell'ottanta per cento dell'ultimo stipendio annuo in godimento dell'iscritto, per ogni anno di servizio prestato, sempre che il soggetto abbia versato il contributo per almeno dieci anni⁹.

In relazione al criterio di liquidazione dinanzi accennato, le contribuzioni versate dagli iscritti nell'arco del servizio prestato, specie per quanto riguarda le Casse ufficiali, in passato, sono risultate insufficienti, determinando uno squilibrio strutturale, per cui si è manifestata la necessità per le Casse stesse di reperire ulteriori disponibilità attraverso investimenti mobiliari ed immobiliari.

Per il risanamento della Cassa ufficiali Esercito si è fatto ricorso alla unificazione della gestione relativa a detta indennità, in grave crisi, con quella concernente l'assegno speciale¹⁰ (v. appresso).

Gli Enti erogano inoltre altre prestazioni di natura assistenziale, a carattere discrezionale, come la concessione di sussidi e prestiti a favore degli iscritti che versino in situazioni particolari di disagio.

Le disponibilità che eccedono le ordinarie esigenze di gestione vengono impiegate nell'acquisto di titoli del debito pubblico o in altre forme espressamente autorizzate dal Ministro della Difesa.

6.2. Assegno speciale

Le due gestioni della Cassa ufficiali Esercito (aventi ad oggetto "indennità supplementare" e "assegno speciale"), in passato separate^{11 12}, sono ora unificate.

⁹ V. legge 5 luglio 1965, n. 814.

¹⁰ V. legge 8 agosto 1996, n. 416.

¹¹ Anteriormente al 1° gennaio 1996, la Cassa ufficiali dell'Esercito conduceva due separate gestioni che avevano ad oggetto l'una l'indennità supplementare e l'altra l'assegno speciale. La piena autonomia delle due gestioni comportava che le entrate e le spese relative ad ognuna di esse formavano oggetto di distinte contabilità e bilanci separati. In comune erano invece gli organi preposti all'amministrazione e al controllo delle due gestioni.

La finalità originaria dell'assegno speciale era quella di mantenere nei limiti di 4/5 l'ammontare del trattamento complessivo di quiescenza, allorquando esso subisse una riduzione per il venir meno di talune indennità (indennità di ausiliaria e speciale previste dagli artt. 67 e 68 della legge 10 aprile 1954, n. 113) concesse agli ufficiali a decorrere dalla data di cessazione dal servizio limitatamente ad un determinato periodo previsto dalla legge (l'ufficiale collocato in ausiliaria vi permane per un periodo non superiore a otto anni, ridotti gradualmente a cinque)¹³.

Il diritto all'assegno speciale è subordinato quindi alle condizioni che l'iscritto transiti dalla posizione di ausiliaria a quella della riserva o del congedo assoluto e che lo stesso abbia compiuto il 65° anno di età.

In concreto, l'assegno viene a configurarsi come una forma atipica di integrazione del trattamento di quiescenza, in quanto compensativo delle anzidette indennità di ausiliaria e speciale.

L'emolumento ha natura di un vitalizio e viene corrisposto con cadenza semestrale posticipata (30 giugno e 31 dicembre).

La misura dell'assegno è stabilita in relazione al grado rivestito all'atto della cessazione dal servizio e può subire variazioni, su proposta dal Consiglio di Amministrazione della Cassa, con decreto del Ministro della Difesa, a seconda delle disponibilità di bilancio.

La misura annua lorda dell'emolumento non ha avuto nel 2006 alcun incremento. L'andamento dal 2003 risulta dal prospetto che segue.

(in euro)

GRADO	2003 ¹⁴	2004	2005 ¹⁵	2006
Gen. C. d'Armata / Ten Gen.	750	750	830	830
Gen. Divisione / Magg. Gen.	650	650	720	720
Gen. Brigata / Brig. Gen.	600	600	660	660
Colonnello	600	600	660	660
Tenente Col.	600	600	660	660
Maggiore	380	380	460	460
Capitano	310	310	380	380
Subalterno	450	250	300	300

L'assegno speciale, per la relativamente modesta entità del vitalizio (v.sopra), per il peso contributivo, nonché per la limitata operatività della prestazione ad un numero

¹² Con la legge 8 agosto 1996, n. 416, di conversione del decreto-legge 11 giugno 1996, n. 313, le due anzidette gestioni, a decorrere dal 1° gennaio 1996, sono state unificate. Su tale unificazione si fa rinvio a quanto esposto nei precedenti referti.

¹³ Le posizioni di congedo si distinguono in: ausiliaria, riserva e congedo assoluto.

¹⁴ Rivalutazione disposta con D.M. 14 ott. 2003.

¹⁵ Rivalutazione disposta con D.M. 17 nov. 2005.

contenuto di ufficiali, ormai non risponde più alla finalità che ne costituiva il fondamento originario, conseguendone che esso – secondo quanto riferito dall'Ente – da tempo non incontra il favore degli iscritti.

6.3. Prestiti

Le disposizioni che regolano il funzionamento e le attività degli Enti in questione prevedono che il capitale disponibile, per la parte eccedente i normali bisogni per il pagamento delle prestazioni più propriamente istituzionali (indennità supplementare o premio di previdenza, assegno speciale), può essere impiegato, oltre che in acquisto di titoli del debito pubblico o in altri investimenti, in prestiti da concedere agli iscritti, nella misura e con le norme da approvarsi dal Ministero vigilante.

In relazione alle disponibilità correnti delle singole Casse, gli stanziamenti a tale scopo predisposti possono essere dilatati o contratti da un esercizio all'altro, rendendo in quest'ultimo caso più rigorosi i criteri per la concessione dei prestiti.

Tale tipo di intervento assistenziale per la sua eccezionalità è limitato soltanto ai casi di "notevole gravità e di comprovato bisogno".

L'iscritto, che beneficia della prestazione assistenziale, è tenuto a corrispondere gli interessi predeterminati dell'Ente, oltre ad una ritenuta per la costituzione di un apposito "fondo di garanzia".

6.4. Sussidi

Soltanto il Fondo di previdenza sottufficiali Esercito è autorizzato ad erogare, ai sensi della legge istitutiva, sussidi in denaro agli iscritti che si trovino, per comprovate circostanze di forza maggiore, in particolari disagiate condizioni economiche (ad esempio, gravi, dispendiose malattie del sottufficiale e dei suoi familiari).

Trattasi di una prestazione di assoluta eccezionalità, che si risolve nella erogazione di una somma da parte del Fondo, senza rimborso.

In ogni caso, la relativa spesa, che risulta pianificata in sede di bilancio di previsione, in relazione alle disponibilità finanziarie, è normalmente tenuta al di sotto dell'1% della spesa annua globale.