

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 30/96.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza dell'11 giugno 1996;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 17 gennaio 1980, con il quale il Fondo nazionale di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e delle agenzie marittime è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1987 al 1994, nonché le annesse relazioni del Commissario straordinario e del presidente nonché del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Mario Giaquinto e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in

base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi dal 1987 al 1994;

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;

PER QUESTI MOTIVI

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 dal 1987 al 1994 — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — del Fondo nazionale di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e delle agenzie marittime, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

F.to: Giaquinto

IL PRESIDENTE

F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 21 giugno 1996.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Dr. Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DEL FONDO NAZIONALE DI PREVIDENZA
PER GLI IMPIEGATI DELLE IMPRESE DI SPEDIZIONE E DELLE
AGENZIE MARITTIME PER GLI ESERCIZI DAL 1987 AL 1994

SOMMARIO

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	13
Origini, natura e funzione	»	14
Origine corporativa - Limitazione al settore commercio - Inquadramento previdenziale e competenza del Fondo - Obbligatorietà della contribuzione - Privatizzazione del Fondo - Compito del Fondo - Conti individuali - Investimenti e reddito - Conti attivi, sospesi, liquidati - Accrediti ai conti.		
Gli organi	»	19
Cessazione del regime commissariale - Emolumenti e rimborsi - Attività svolta.		
La gestione di parte corrente alla stregua dei conti economici	»	20
Dimensione complessiva - Saldo nullo - Entrate contributive ed accrediti ai conti - Utili di gestione ed accrediti ai conti - Prestazioni istituzionali e liquidazioni dei conti - Effetti patrimoniali.		
La gestione di parte corrente alla stregua dei rendiconti finanziari	»	21
Dimensione complessiva in termini di cassa e di competenza - Avanzo complessivo - Peculiarità degli esercizi 1992-1994 - Smobilizzo di titoli - Componenti dell'entrata corrente.		

La gestione di parte corrente in senso stretto	Pag.	23
Gestione al netto dei contributi e delle prestazioni - Sistematico avanzo di gestione - Rapporto tra entrata e spesa correnti nette - Utile di esercizio medio annuo - Rapporto tra spesa di funzionamento e spesa per prestazioni - Rapporto tra spesa di funzionamento ed entrata per contributi - Rapporto tra spesa di funzionamento ed entrata corrente netta.		
Il gettito contributivo ed i redditi patrimoniali	»	25
Trend del gettito contributivo - Trend del contributo unitario annuo - Analisi dei redditi e proventi patrimoniali - Entrata da affitti immobiliari in particolare - Rendimento del patrimonio immobiliare.		
La spesa di funzionamento	»	28
Componenti rilevanti - Centro elettronico - Lavori affidati all'esterno - Personale - Beni e servizi - Proprietà immobili - Oneri tributari.		
Componenti non finanziarie del conto economico	»	32
Consistenza notevole ed evidenza ai movimenti interni - Poste tradizionali - Ammortamento immobili - Accantonamenti per TFR.		
La gestione in conto capitale	»	35
Autofinanziamento - Investimenti immobiliari - Acquisizioni di valori mobiliari - Smobilizzi per provvedere alla liquidazione di conti individuali - Versamento a deposito presso la Tesoreria dello Stato - Immobilizzazioni tecniche - Rimborsi dal fondo manutenzione immobili.		
La situazione patrimoniale	»	40
Equivalenza tra attività e passività - Impossibilità di un disavanzo d'esercizio - Neutralità patrimoniale degli accreditati ai conti e delle liquidazioni degli stessi - Sovrapposizione tra passività e conti - Composizione delle attività - Rapporto tra immobili ed altre attività - Elasticità da ripristinare - Rivalutazioni immobiliari 1990-1992.		
I residui e la situazione amministrativa	»	45
Residui al 31 dicembre 1993 e residui prodotti dall'esercizio 1994 - Analisi dei residui per voci di entrata e di spesa e per esercizi di provenienza - Tasso di smaltimento dei residui - Tasso di produzione dei residui.		
Partite di giro	»	50
Analisi delle varie gestioni - Anomalie della partita di giro « somme pagate per conto di terzi ».		
Sintesi conclusiva	»	54
Appendice I - Rendiconto finanziario: accertamenti in milioni di lire		
Appendice II - Rendiconto finanziario: impegni in milioni di lire		
Appendice III - Rendiconto finanziario: cassa: riscossioni in milioni di lire		
Appendice IV - Rendiconto finanziario: cassa: pagamenti in milioni di lire		

PREMESSA

Il Fondo nazionale di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e delle agenzie marittime venne sottoposto al controllo della Corte dei conti, con D.P.R. 17 gennaio 1980 n. 627, a norma dell'art. 2 della legge 21 marzo 1958 n. 259.

Il D. L.vo 30 giugno 1994 n. 509 ha avviato la trasformazione in persone giuridiche private di vari enti previdenziali, tra i quali il Fondo succitato, ed ha nel contempo presupposto e ribadito che gli stessi, anche a trasformazione avvenuta, restano assoggettati al controllo ed al referto della Corte dei conti per quanto di sostanziale rilievo pubblico nelle relative gestioni.

La gestione finanziaria del Fondo nazionale di previdenza per gli impiegati delle imprese di spedizione e delle agenzie marittime ha già formato oggetto di referto al Parlamento fino all'esercizio 1986¹.

Con la presente relazione la Corte riferisce per gli esercizi successivi sino al 31 dicembre 1994. I dati esposti con riferimento all'anno 1986, come le anticipazioni a data più aggiornata, sono funzionali alla più agevole intelligenza del testo, specialmente per quanto in esso concerne gli andamenti pluriennali, e sono ispirati all'intento di conferire al referto, per quanto possibile, la maggiore e più attuale potenzialità informativa.

Gli elementi e le notizie non direttamente desumibili dai conti consuntivi e dalle relative relazioni sono stati acquisiti dalla diversa altra documentazione rimessa in ottemperanza alla generale prescrizione della Corte (Determinazione n. 1594 in data 24 febbraio 1981) nonché dalle risposte fornite dagli organi ed uffici del Fondo a seguito di specifiche richieste.

¹ Atti Camera dei Deputati - X Legislatura - Doc. XV n. 39

ORIGINI, NATURA E FUNZIONE

Il Fondo trae origine da un contratto collettivo nazionale di lavoro, stipulato nell'anno 1933 con efficacia cogente erga omnes, giusta il sistema di rappresentanza sindacale all'epoca vigente²; efficacia, peraltro, non travolta dalla soppressione di quel sistema, in quanto con il decreto legislativo luogotenenziale 21 novembre 1944 n. 369 si dispose che le norme corporative mantenessero la loro originaria vigenza.

L'origine non legislativa consente di prendere atto del fatto che l'obbligatorietà della contribuzione al Fondo non è del tutto assimilabile a quella degli oneri previdenziali posti a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori nel sistema generale (A.G.O.), giacché le norme corporative - e tra queste i contratti collettivi -, seppure annoverate tra le "fonti del diritto", erano poste in posizione di subordinazione rispetto alle leggi ed ai regolamenti³.

Quanto sopra consente altresì di dare ragione dei limiti dell'area applicativa dell'obbligo contributivo e quindi della sfera di competenza del Fondo, evidenziando come questa sia influenzata dall'assetto del sistema previdenziale generale, per quanto in esso rileva in termini di inquadramento del datore di lavoro in uno od altro settore produttivo. In altri termini, l'inquadramento odierno del soggetto imprenditoriale ai fini della contribuzione dovuta all'INPS costituisce l'unico elemento di eventuale innesco dell'obbligo contributivo a favore del Fondo, per un verso, e del diritto del prestatore di lavoro dipendente ad avere una propria personale "posizione" presso il Fondo stesso, per un altro verso.

Riassumendo, può enunciarsi che il Fondo sorse nel 1933 nell'ambito del settore produttivo del commercio e che quest'originaria connotazione rileva a tutt'oggi, anche perché lo stesso sistema generale della previdenza (A.G.O.) è improntato alla distinzione tra grandi comparti produttivi e quindi, tra le altre, alla distinzione tra terziario ed industria.

Tutto quanto precede getta luce sull'annosa querelle dell'elusione contributiva lamentata dal Fondo con riferimento al fenomeno della "fuga" delle imprese di spedizione dal settore commercio per transitare ad altro più conveniente sotto il profilo del carico contributivo o di altri vantaggi compensativi. Gli approdi di destinazione sono stati il comparto dell'artigianato e quello dell'industria, ma solo quest'ultimo ha assunto rilievo apprezzabile, dal momento che al primo sono potute passare soltanto imprese con pochissimi dipendenti (imprese quindi con trascurabile peso contributivo dal punto di vista del Fondo). La questione, come si è accennato, è di antica data, ed è stata costantemente posta in evidenza dagli amministratori del Fondo⁴. I termini del problema sono stati modificati dalla riforma dell'INPS del 1989, che - tenuti fermi gli inquadramenti effettuati prima della riforma stessa - ha chiaramente assegnato al settore industria le imprese di trasporto ed a quello terziario le imprese di spedizione, rinviando nel contempo al regolamento ministeriale la di-

² C.C.N.L. 16 nov. 1933 pubb. in G.U. n. 274 del 27 nov. 1933 - Cfr. anche i CC.CC.NN.LL. 25.1.1936 in G.U. n. 47 del 26 feb. 1936, 15 dic. 1938 in G.U. n. 59 dell'11 mar. 1939; v. anche D.P.R. 8.9.1951 n. 1635 in G.U. n. 27 del 1° feb. 1952. La fonte primaria del Fondo è costituita dall'art. 4 della L. 3 aprile 1926 n. 563. E' interessante annotare che l'iscrizione al Fondo è stata contemplata anche da contratti collettivi post-corporativi con riferimento ai dipendenti da imprese inquadrate per disposizione dell'INPS nel settore commercio (CC.CC.NN.LL. 4.5.1976, 1° 11.1983, 1° 3.1991, 11.4.1995). Detti contratti collettivi disciplinano il rapporto di lavoro del personale delle imprese di spedizione, di autotrasporto merci su strada per conto terzi e delle imprese di servizi ausiliari del trasporto.

³ Disposizioni sulla legge in generale: artt. 1, 5, 6 e 7 nel testo previgente alla soppressione dell'ordinamento corporativo, disposta con il d. lg. lgt. n. 369 del 1944.

⁴ Riallacciando al referto che precede il presente, è opportuno porre in evidenza che nella relazione al consuntivo 1986 si legge quanto segue: "Durante l'esercizio si è aggravato a dismisura il fenomeno dell'evasione contributiva attraverso il facile strumento del trasferimento delle aziende dal settore previdenziale commercio a quello industria. Il Commissario ha cercato di arrestare tale emorragia finanziaria mediante appropriate azioni legali...ma il fenomeno - come spiegato in tutte le relazioni precedenti - ha assunto proporzioni non più controllabili."

sciplina dei casi misti (imprese di spedizione e di trasporto)⁵. Il Ministero, dopo una prima scelta netta nel senso della ascrizione in ogni caso al settore terziario⁶, ha optato per il criterio della prevalenza⁷. Ne è derivato che l'INPS ha proceduto e procede agli inquadramenti delle imprese esercenti attività plurime sulla base di parametri obbiettivi, che consentono di individuare l'attività di maggiore rilievo.

Tuttavia per il Fondo il discorso non è ancora del tutto chiuso, dal momento che si è dato spazio ad iniziative volte ad ottenere una più rigorosa e puntuale applicazione della normativa concernente gli inquadramenti⁸. Il risvolto pratico di tutto quanto precede sta nell'esistenza di un notevole contenzioso e nell'accumulo di una non trascurabile consistenza di residui attivi per contributi accertati ma non riscossi per resistenza degli intimati; residui, peraltro, in parte provenienti da esercizi remoti⁹.

A questo punto è opportuno chiarire che il fenomeno della mancata acquisizione di contributi - riguardato dal punto di vista del Fondo - è riconducibile a cause diverse, da tenere ben distinte ai fini della migliore intelligenza anche dei dati finanziari relativi ai residui. L'evasione contributiva vera e propria è da ricollegare all'ipotesi che l'imprenditore - ben inteso: inquadrato nel commercio - tenga occulto il rapporto di lavoro e di conseguenza il dipendente non venga iscritto al Fondo. Caso ben diverso è quello dell'elusione, che si verifica quando - sempre dal punto di vista del Fondo: indebitamente - il datore di lavoro è iscritto per provvedimento autoritativo in un settore diverso dal commercio.

Altro caso infine, è quello del rifiuto di versamento da parte del datore di lavoro il quale, benché iscritto al comparto del terziario e quindi rientrante nella competenza del Fondo, contesti apertamente la richiesta dei contributi, negandone l'obbligatorietà. L'obbligatorietà della contribuzione a favore del Fondo è stata posta in dubbio con riferimento all'istituzione del trattamento di fine rapporto (TFR), disposta dalla legge 29 maggio 1982 n. 297, la quale nel contempo ha soppresso tutte le previgenti forme di indennità di anzianità, di fine rapporto e di buonuscita, comunque denominate, senza tuttavia fare menzione di forme integrative. A questo riguardo è opportuno evidenziare che le prestazioni del Fondo, ancorché riconducibili al concetto di retribuzione differita, sono state

⁵ Art. 49 della L. 9 marzo 1989 n. 88 concernente: "Ristrutturazione dell'INPS e dell'INAIL". E' da notare che la medesima legge n. 88, nel fare salvi gli inquadramenti effettuati prima della propria entrata in vigore, ha di fatto determinato una disparità di trattamento tra imprese che esercitano la medesima attività (disparità consistente in un regime contributivo agevolato per alcune e non per altre). In questi sostanziali termini è la sentenza n. 378 del 7 novembre 1994 della Corte costituzionale, che ha invitato il Parlamento ad emanare "in tempi ragionevoli" una legge idonea a sanare la situazione. E ciò - secondo la motivazione della citata sentenza - perché, se il legislatore è libero di dettare norme transitorie che di fatto regolino in modo difforme situazioni analoghe, è necessario che il "transitorio" non divenga "definitivo" con pericolo di "effetti gravemente distorsivi sull'equilibrio dei mercati". Con sentenza n. 4837 del 18 maggio 1994, la Corte di Cassazione si era pronunciata per la definitività degli inquadramenti delle imprese di servizi nate prima della legge n. 88 del 1989. Secondo la relativa massima "in tema di inquadramento delle imprese ai fini del regime della contribuzione previdenziale, il sistema di classificazione introdotto con l'art. 49 della legge 9 marzo 1989 n. 88 trova piena applicazione soltanto nei confronti dei datori di lavoro che hanno iniziato la loro attività a partire dal 28 marzo 1989, data di entrata in vigore della legge stessa".

⁶ D.M. 9 ottobre 1991 (G.U. 24.10.1991 n. 250): nell'intento di definire per gli spedizionieri-vettori un settore unico di riferimento ai fini previdenziali ed assistenziali, aggrega le aziende di spedizione e trasporto al settore terziario di cui alla lettera d) dell'art. 49 della L. n. 88/89. (G.U. n. 250 del 24 ott. 1991)

⁷ Circolare n. 13/PS del 23 gennaio 1992: esclude dall'aggregazione disposta con il D.M. di cui alla nota precedente le imprese a carattere artigianale e le imprese di trasporto che, ancorché iscritte negli elenchi di cui alla legge 14 nov. 1941, n. 1442, esercitano l'attività di spedizione in maniera saltuaria o comunque marginale.

⁸ Nella relazione al consuntivo 1993 si dà notizia che "il Fondo, nell'intento di arginare il fenomeno della diminuzione degli iscritti, sta sviluppando un'azione di recupero nei confronti delle imprese che si sono sottratte agli obblighi della legge e del contratto collettivo e, grazie all'apporto dei nuovi legali del Fondo e alla maggiore sensibilità degli uffici del lavoro, ha conseguito i primi significativi risultati".

⁹ Sul totale dei residui attivi esistenti alla data del 31 dicembre 1995 quelli riferibili direttamente o indirettamente a contributi non versati ammontano a 1991 milioni. Per la maggior parte, si tratta del debito contributivo di imprese fallite o comunque in grave stato di crisi. Le imprese di cui è stato contestato l'inquadramento nel settore della industria sono 17 ed i dipendenti complessivamente interessati 157: i relativi residui attivi - sempre alla data del 31 dicembre 1995 - ammontano a 238 milioni (224 per contributi e 14 per sanzioni civili).

sin dalle origini ben distinte dal trattamento di fine rapporto erogato dal datore di lavoro, rispetto al quale costituiscono un apporto aggiuntivo ma non necessario. Esse infatti sono erogate al dipendente per effetto dell'uscita dalla specifica area di attività produttiva e non già per effetto della non sempre coincidente cessazione del rapporto di lavoro¹⁰.

Un ultimo aspetto meritevole di evidenziazione sta nel fatto che obbligati al versamento dei contributi¹¹ sono anche i lavoratori, i quali peraltro rivestono anche la contrapposta parte di interessati al versamento, dal momento che esso consiste sostanzialmente in un accreditamento a loro nome presso il Fondo. Con l'ulteriore e finale annotazione che i lavoratori, benché interessati, perché - come si è visto - i contributi sono oggetto di "versamenti effettuati a nome ed a loro favore" secondo la formula statutaria, risultano sprovvisti di tutela, in quanto vincolati dall'inquadramento conseguito dal proprio datore di lavoro.

* * *

Ricordato che il Fondo per il periodo in esame nel presente referto trova collocazione nell'ambito degli enti pubblici cosiddetti parastatali, definito e delimitato dalla legge 20 marzo 1975 n. 70¹², e che il Fondo stesso è sfuggito alla generale revisione dei cosiddetti enti inutili¹³, è opportuno evidenziare che esso rientra tra quelli privatizzabili ai sensi del Decreto Legislativo 30 giugno 1994 n. 509. Il consiglio d'amministrazione ha tempestivamente (16 dicembre 1994) deliberato la **trasformazione in fondazione** (artt. 12 e seguenti del codice civile)¹⁴: la deliberazione in questione è stata assunta "d'intesa con le parti sociali firmatarie dei contratti collettivi nazionali di categoria in vigore"¹⁵ ed ha comportato anche l'adozione di uno statuto e di un regolamento. Ad un primo sommario esame il nuovo statuto può essere valutato alla stregua di un tentativo d'ampliamento dell'attività del Fondo, nella direzione anche di forme più aggiornate d'interventi integrativi¹⁶. Sullo sfondo resta peraltro il limite originario entro il quale può operare l'obbligo contributivo, dal momento che il decreto legislativo n. 509 sul punto non è andato oltre la pura e semplice conservazione dello statu quo¹⁷. Ad ogni modo, al momento il discorso è di sola prospettiva¹⁸, anche perché

¹⁰ La previdenza gestita dal Fondo è stata definita obbligatoria dalla Corte di cassazione con sentenza 10 ottobre 1988 n. 5456.

¹¹ Lo statuto, nel testo approvato con il C.C.N.L. 25 gen. 1936 e succ. integrato e modificato con i CC.CC.NN.LL. 7 giu. 1937 e 11 nov. 1939 nonché con delibera del Commissario ministeriale 31 mag. 1951, al riguardo dispone: "I datori di lavoro ed i dipendenti verseranno quale contributo al Fondo due quote uguali dell'importo complessivo del 5 per cento sullo stipendio lordo corrisposto ad ogni impiegato. La quota a carico del dipendente sarà trattenuta dal datore di lavoro sullo stipendio e versata al Fondo contemporaneamente alla quota a carico del datore di lavoro".

¹² Il Fondo è inserito nella categoria II (enti di assistenza generica) della tabella allegata alla legge n. 70.

¹³ Il Fondo è stato riconosciuto come ente pubblico necessario con D.P.R. 1° 4.1978 n. 237 in G.U. n. 156/1978.

¹⁴ La nuova denominazione dell'ente è: "Fondazione Fondo nazionale di previdenza per i lavoratori delle imprese di spedizione corrieri e delle agenzie marittime raccomandatarie e mediatori marittimi" - FASC - Fondo Agenti Spedizionieri Corrieri -

¹⁵ FILT CGIL; FIT CISL; ULTRASPORTI; Federazione Italiana Spedizionieri (Fedespedi); Federazione Nazionale Corrieri (Federcorrieri); Federazione Italiana Spedizionieri Industriali (FISI); Federazione Agenti Marittimi e Raccomandatori e Mediatori Marittimi (Federagenti).

¹⁶ Il nuovo statuto all'art. 2 recita: "La Fondazione espleta, senza scopo di lucro, le funzioni previdenziali ed assistenziali già espletate in esecuzione dei contratti collettivi nazionali di lavoro pubblicati nella gazzetta ufficiale del 26 febbraio 1936 n. 47 e nella gazzetta ufficiale dell' 11 marzo 1939 n. 59 e successive aggiunte e modifiche, nonché quelle che saranno disposte dagli organi della Fondazione in esecuzione di successive intese sindacali stipulate dai soci fondatori."

¹⁷ Il comma 4 dell'art. 3 del D. L.vo n. 509/94 recita: "All'atto della trasformazione in associazione o fondazione dell'ente privatizzato, continuerà ad operare la disciplina della contribuzione previdenziale prevista in materia dai singoli ordinamenti."

¹⁸ Allo stato la neo fondazione resta un fondo a capitalizzazione individuale (e non a ripartizione). Essa pertanto è predisposta a che il patrimonio sia costantemente adeguato a far fronte a tutte le prestazioni presenti e future.