

Determinazione n. 51/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 23 giugno 1998;

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;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 27 giugno 1964, con il quale la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei dottori commercialisti è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1992 al 1996, nonché le annesse relazioni del Presidente dell'Ente e del Collegio dei Sindaci, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Italo Ricci e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e 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 1992 al 1996;

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 ai conti consuntivi - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè 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 dal 1992 al 1996 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Italo Ricci

IL PRESIDENTE
f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE DELLA CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA A FAVORE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI PER GLI ESERCIZI DAL 1992, AL 1996.

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Generalità. - 3. Profili di attività istituzionale nel quinquennio. - 4. Gli organi. - 5. Il personale. - 6. Le delibere del bilancio, e le relative pronunce ministeriali. - 7. I risultati delle gestioni in esame. Correttivi. - 8. Il rendiconto finanziario: a) Le entrate. - 9. Il rendiconto finanziario: b) Le uscite. - 10. La situazione amministrativa. - 11. La situazione patrimoniale ed il conto economico. - 12. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

1.1 La gestione finanziaria della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti (C.N.P.A.D.C.) ha formato oggetto di relazione al Parlamento fino all'esercizio 1991 ¹.

Rammentato che il controllo in atto viene svolto a norma della legge 21 marzo 1958, n. 259 e della legge 14 gennaio 1994, n. 20, con la presente relazione si riferisce, a norma dell'art. 7 della citata legge n. 259/1958, sui risultati del controllo eseguito sulle gestioni degli esercizi 1992, 1993, 1994, 1995 e 1996.

Si precisa che detto referto è reso anche in applicazione dell'art. 3, quarto comma, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, che ha disposto la trasformazione in persone giuridiche private degli enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e assistenza.

Deve, infatti affermarsi che seppure l'avvenuta trasformazione dell'Ente in struttura associativa interprivata non può essere del tutto ininfluyente circa i modi ed il contenuto del controllo, non deve dimenticarsi che il chiaro disposto dell'art. 3, quarto comma, del decreto legislativo n. 509/1994 *"si colloca di necessità nel sistema radicalmente innovato, che caratterizza ormai il collegamento funzionale tra la Corte e le pubbliche amministrazioni. In effetti, i nuovi fondamenti del controllo della Corte privilegiano come oggetto diretto la gestione, ed individuano e circoscrivono l'area di applicazione in termini di pubblicità sostanziale, talchè non sorge dubbio che l'esame da riservare "alla gestione C.N.P.A.D.C. come associazione "debba essere riguardato nel generale contesto del controllo di gestione concernente tutte le pubbliche Amministrazioni" ².*

Ciò, anche se non potranno mancare elementi di specialità, giacchè nell'ambito delle singole gestioni degli Enti previdenziali di cui alla legge n. 509 sarà da considerarsi del tutto particolare l'area di rilievo pubblico e quella di reale privata autonomia.

¹ Da ultima, Relazione per gli esercizi 1989, 1990 e 1991 in Atti Parlamentari, XI Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. XV, n. 34.

² Relazione sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza medici (E.N.P.A.M.) per gli esercizi 1994 e 1995, in Atti Parlamentari, XII Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. XV, n. 47, pag. 8.

Quanto sopra rende chiara la sostanziale unicità del presente referto, che nei primi tre anni riguarda la gestione di un Ente previdenziale avente la personalità giuridica di diritto pubblico, e negli ultimi due quella di un "Ente di diritto privato assimilato alla associazione, con gli adattamenti derivanti dal citato decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509" ³.

³ Nuovo statuto della Cassa, approvato con decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 2 agosto 1995, art. 1.

2. Generalità

2.1 La Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti è stata istituita con legge 3 febbraio 1963, n. 100, "allo scopo di provvedere a trattamenti di previdenza e assistenza" per la categoria. La Cassa, con sede in Roma, e all'epoca con la personalità giuridica di diritto pubblico, è stata sottoposta alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Circa la successiva legislazione regolativa della Cassa, conviene rammentare la legge 3 dicembre 1970, n. 1140, ponente un adeguamento della legislazione sulla previdenza e assistenza dei dottori commercialisti. La stessa ha, tra l'altro, disposto all'art. 10 che gli importi delle pensioni, con effetto dal 1° gennaio di ciascun anno, sono aumentati in misura percentuale, pari all'aumento dell'indice del costo della vita, e che detta variazione "è accertata" con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro.

Si sono così susseguiti numerosi decreti, che hanno provveduto negli anni trascorsi al menzionato adeguamento dei trattamenti pensionistici, anche in misure vistose.

E' poi intervenuta la legge 29 gennaio 1986, n. 21 - ponente nella gran parte norme ancora in vigore - con la quale si è provveduto ad una riforma della Cassa, prevalentemente nella sua funzionalità di previdenza e assistenza, e dei cui contenuti sarà fatta menzione nel corso della relazione.

Successivamente la legge 24 dicembre 1993, n. 537, ponente provvedimenti correttivi della finanza pubblica, ha disposto la delega al Governo all'emanazione di uno o più decreti legislativi diretti a riordinare, o a sopprimere, gli enti pubblici di previdenza e assistenza. La detta legge ha altresì stabilito che il Governo nell'emanazione di detti decreti avrebbe dovuto attenersi a taluni principi e criteri direttivi, fra cui si ritiene rammentare l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, la distinzione fra organi di indirizzo e organi di gestione, l'eliminazione delle duplicazioni di trattamenti pensionistici, naturalmente *salvis juribus*, la limitazione dei benefici a coloro che effettivamente esercitano le professioni, e l'eliminazione delle sperequazioni fra le categorie nel trattamento previdenziale (art. 1, commi 32 e 33).

Il Governo ha attuato detto incarico con decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, nel quale è stabilito, come prima e più importante disposizione, che gli Enti in questione "sono trasformati, a decorrere dal 1° gennaio 1995, in associazioni o in fondazioni con deliberazione dei competenti organi di ciascuno di essi (...), a condizione che non usufruiscano di finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario" (art. 1, primo comma).

Circa gli effetti della prevista trasformazione, si ritiene precisare che la Corte dei conti - Sezione controllo Enti, con determinazione n. 49/95, del 26 settembre 1995, ha tra l'altro deciso che gli stessi si sono prodotti ex lege dal 1° gennaio 1995, con immediato acquisto in capo alle Casse della personalità giuridica di diritto privato, sol che le stesse abbiano provveduto entro il 31 dicembre 1994 a disporre l'opzione fra la forma dell'associazione o quella della fondazione. Per quanto riguarda la Cassa all'esame, si precisa che il Comitato dei delegati ⁴ con deliberazione del 19 dicembre 1994 ha stabilito che la stessa sia "Ente di diritto privato assimilato alla associazione, con gli adattamenti derivanti dal citato decreto (legislativo) del 30.6.1994, n. 509".

In merito alle ulteriori norme del citato decreto legislativo, si ritiene di precisare quanto segue.

- Gli Enti trasformati continuano a sussistere come enti senza scopo di lucro, ed assumono la personalità giuridica di diritto privato, rimanendo titolari di tutti i rapporti attivi e passivi dei corrispondenti enti previdenziali, e dei rispettivi patrimoni (art. 1, comma 2).
- Gli stessi continuano a svolgere le attività previdenziali e assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per le quali sono stati istituiti, ferma restando l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione. Agli stessi non sono consentiti finanziamenti pubblici diretti o indiretti (art. 1, comma 3) ⁵.

⁴ Organo in atto denominato Assemblea dei delegati.

⁵ Si ritiene di precisare che in merito alla legittimità costituzionale di detta norma, nell'aprile 1996 è stato promosso giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale dal Pretore di Torino, nel corso di un giudizio attinente gli obblighi di appartenenti ad altro consimile Ente di previdenza e assistenza. La Corte Costituzionale (sentenza n. 248/1997, del 18 luglio 1997) ha dichiarato non fondata la detta questione di legittimità costituzionale, sostanzialmente per il motivo che "dal quadro così tracciato emerge che la suddetta trasformazione ha lasciato immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza e assistenza svolta dagli Enti, articolandosi invece sul diverso piano di una modifica degli strumenti di gestione e della differente qualificazione giuridica dei soggetti stessi: l'obbligo contributivo costituisce un corollario, appunto, della rilevanza pubblicistica dell'inalterato fine previdenziale".

- Contestualmente alla deliberazione di trasformazione in associazione o in fondazione, gli Enti adottano lo statuto ed i regolamenti, che devono essere approvati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministero del tesoro e da altri Ministeri eventualmente titolari di poteri di vigilanza (art. 1, quarto comma).
- Al fine di assicurare la continuità delle prestazioni, è prevista la costituzione di una riserva legale, in misura non inferiore a cinque annualità dell'importo delle pensioni in essere (art. 1, quarto comma).
- Le Associazioni o Fondazioni hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile, nel rispetto dei principi di cui alle presenti norme, e nei limiti fissati dalle disposizioni del decreto legislativo medesimo, in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta (art. 2, primo comma).
- La gestione economico-finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio, mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico (attuariale), da redigersi con periodicità almeno triennale (art. 2, secondo comma).
- La vigilanza sulle associazioni o fondazioni è esercitata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministero del tesoro, nonché dagli altri Ministeri normativamente competenti, delle quali Amministrazioni dev'essere assicurata la rappresentanza nei Collegi dei sindaci (art. 3, primo comma).
- Nell'esercizio della vigilanza, il Ministero del lavoro, di concerto con i su menzionati altri Ministeri, approva lo statuto, i regolamenti e le relative modificazioni o integrazioni, nonché le delibere in materia di contributi e prestazioni, sempre che detta potestà sia prevista dai singoli ordinamenti vigenti; per le forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria, le delibere sono adottate sulla base delle determinazioni definite dalla contrattazione collettiva nazionale (art. 3, secondo comma).
- Il Ministero del lavoro, d'intesa con il Ministero del tesoro, e con gli altri eventuali Ministeri, può formulare motivati rilievi sui bilanci preventivi ed i conti consuntivi, sulle note di variazione dei bilanci di previsione, sui criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti e sulle delibere contenenti criteri direttivi generali; nel formulare tali rilievi il Ministero vigilante, d'intesa con il Ministero del tesoro, e gli altri eventuali Ministeri, "rinvia gli atti al nuovo esame da parte degli Organi di

amministrazione", per riceverne "una motivata decisione definitiva" (art. 3, terzo comma).

- 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 (art. 3, quarto comma).
- La Corte dei conti esercita il controllo generale sulla gestione delle assicurazioni obbligatorie, per assicurarne la legalità e l'efficacia, e riferisce annualmente al Parlamento (art. 3, quinto comma) ⁶.

2.2 Si ritiene opportuno fare cenno, nei suoi più importanti contenuti normativi, della legge 8 agosto 1995, n. 335, con la quale è stata operata una generale riforma del sistema pensionistico, obbligatorio e complementare. Deve dirsi che le norme di riforma - principalmente fondate sul regime contributivo in luogo di quello retributivo per l'individuazione della base di commisurazione dell'entità dei trattamenti - indirizzate a fini di "moralizzazione" dei sistemi pensionistici, all'eliminazione dei trattamenti anticipati di anzianità ed a porre meccanismi di calcolo delle pensioni che le rendano più rispondenti a sani criteri di gestione dei fondi previdenziali, non sono state immediatamente applicate anche al settore privato, che è quello che ci interessa, ma l'adesione è stata rimessa ad una scelta del singolo Ente.

L'art. 3, comma dodicesimo, dispone, infatti, che gli Enti previdenziali privatizzati "possono optare" per l'adozione del sistema contributivo, in luogo di quello retributivo, ai sensi della legge in parola.

Si ritiene peraltro di citare, anche se in brevi tratti, le disposizioni che la legge nel detto comma dell'art. 3 ha ritenuto di impartire, "nel rispetto dei principi di autonomia affermati dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509" agli enti previdenziali privatizzati:

- estensione dei poteri di intervento per il riequilibrio del sistema dall'ambito già previsto della variabilità delle aliquote contributive e della riparametrazione dei coefficienti di rendimento, a quello "di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico", nel rispetto del

⁶ Di altre norme della legge, di carattere particolare, sarà fatta menzione nel corso della relazione.

- principio del pro-rata in relazione alle anzianità già maturate, rispetto alle modifiche derivanti da tali provvedimenti;
- elevazione da dieci a quindici anni del periodo di riferimento per la determinazione della base pensionabile (vecchiaia, invalidità e anzianità), secondo una progressione che considera il 66,6% degli anni decorrenti dal 1° gennaio 1996; conseguentemente coloro che avessero diritto a pensione dall'1.7.1997 otterrebbero un importo rapportato alla media dei migliori indici redditivi annuali (rivalutati), risultanti dalle dichiarazioni presentate negli ultimi quindici anni solari di contribuzione anteriori a quello di maturazione del diritto a pensione; per periodi decorrenti dall'1.1.1999 gli anni diventerebbero dodici, e così via fino a quindici;
 - fermo restando il minimo assicurativo e contributivo di 35 anni, ai fini della maturazione del diritto a pensione di anzianità, è stato introdotto l'ulteriore requisito di età anagrafica minima, pari ad anni 56 per il biennio 1996/1997, e ad anni 57 a regime dal 1998; il predetto requisito di età non è richiesto qualora l'anzianità assicurativa dell'iscritto non sia inferiore ai 40 anni.

Quanto agli ulteriori contenuti normativi della citata legge n. 335/1995, si ritiene di far cenno della disposizione che prevede, con effetto dal 1° gennaio 1996, una estensione dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, attraverso l'iscrizione in apposita gestione separata presso l'INPS in favore dei soggetti che svolgono abitualmente, ancorchè non in via esclusiva, tra le altre attività, le varie arti e professioni. I titolari di detti redditi di lavoro autonomo sono stati dichiarati tenuti al versamento alla detta gestione separata di un contributo del 10% dei redditi dichiarati ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, con esclusione di quelli assoggettati a contribuzione obbligatoria previdenziale (art. 2, ventiseiesimo comma, nonchè art. 3 del decreto ministeriale 24 novembre 1995) ⁷.

Breve cenno si reputa necessario circa i contenuti normativi dell'art. 59, commi 6, 7, 8 e 20, della recente legge 27 dicembre 1997, n. 449, ponente misure per la stabilizzazione della finanza pubblica, anche se le citate disposizioni si riferiscono a trattamenti pensionistici successivi agli anni a cui la presente relazione si riferisce. Orbene, in applicazione di detta legge per i

⁷ La Cassa ha fatto presente che tale norma ha trovato applicazione nei propri confronti, e i dottori commercialisti esercenti la professione, in funzione di iscrizione ad altra gestione previdenziale obbligatoria o di titolarità di altro trattamento pensionistico, per effetto di diversa attività svolta, sono stati autorizzati a richiedere l'esonero dall'obbligo di iscrizione alla Cassa, in applicazione della disposizione di cui all'art. 22, primo comma, della legge 29 gennaio 1986, n. 21.

lavoratori autonomi di cui agli enti privatizzati, l'accesso al trattamento pensionistico si consegue al raggiungimento di anzianità contributiva non inferiore a 35 anni, ed al compimento del cinquantottesimo anno di età. Tuttavia, per il periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 2000 resta fermo il requisito anagrafico di 57 anni, ed è in ogni caso consentito l'accesso al pensionamento al raggiungimento del solo requisito di anzianità contributiva di 40 anni. La legge dispone inoltre che di principio i lavoratori che conseguono il trattamento di pensione, e che risultino in possesso dei requisiti su detti entro il primo trimestre dell'anno, possano accedere al pensionamento dal 1° ottobre del medesimo anno; entro il secondo trimestre, dal 1° gennaio dell'anno successivo; entro il terzo trimestre, dal 1° aprile dell'anno successivo; ed entro il quarto trimestre, dal 1° luglio dell'anno successivo.

Per i medesimi Enti le riserve tecniche di cui all'art. 1, quarto comma, lett. c, del decreto legislativo n. 509/1994 sono riferite agli importi delle cinque annualità di pensione per il 1994. Inoltre è disposto che detti importi sono adeguati, secondo misure e criteri da determinarsi con decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministero del tesoro, in occasione dei risultati che emergeranno dai bilanci tecnici attuariali degli Enti, da redigersi con una periodicità almeno triennale.

2.3 Come accennato nelle pagine precedenti, con decreto interministeriale 2 agosto 1995 è stata approvata la deliberazione 19 dicembre 1994 del Comitato dei delegati, con la quale a norma dell'art. 1 del decreto legislativo n. 509/1994 era stato delineato il nuovo statuto dell'Ente, nonchè i tre regolamenti, relativi alla disciplina delle funzioni di previdenza, alla disciplina delle funzioni di assistenza e di mutua solidarietà, ed alle procedure elettorali dei componenti dell'Assemblea dei delegati e del Consiglio di amministrazione⁸.

L'Ente, che ha conservato la denominazione di Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti, espleta senza scopo di lucro e con autonomia gestionale, organizzativa e contabile, nell'ambito dei principi di cui al decreto leg.vo 30 giugno 1994, n. 509, le funzioni di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti iscritti agli Albi

⁸ La Cassa ha anche predisposto un testo regolamentare riguardante la normativa interna di contabilità e amministrazione, ancora non sottoposto al dovuto controllo ministeriale.