

Determinazione n. 4/99**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 9 febbraio 1999;

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 e l'articolo 3, 5° comma, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 20 giugno 1961, con il quale la Cassa nazionale di previdenza e di assistenza forense 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 Consiglio di Amministrazione e 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 Giuliano Mazzeo 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 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 dei conti consuntivi - corredati dalle 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 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1992 al 1996 - corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della Cassa nazionale di previdenza e di assistenza forense, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso;

ordina che copia della determinazione, con annessa relazione, sia inviata al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed al Ministero di grazia e giustizia.

L'ESTENSORE

f.to Giuliano Mazzeo

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA CASSA NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA FORENSE PER GLI ESERCIZI 1992, 1993, 1994, 1995 E 1996.

SOMMARIO

PREMESSA. - 1. La privatizzazione della Cassa. - 2. L'evoluzione della normativa pensionistica. - 3. Gli organi. - 4. Il personale. - 5. L'attività istituzionale. - 6. L'equilibrio della gestione previdenziale. - 7. I risultati della gestione. - 7.1. Considerazioni generali. - 8. Il conto finanziario. - 9. Il conto economico. - 10. La situazione patrimoniale. - 10.1. Gli investimenti patrimoniali. - 10.2. Il patrimonio immobiliare. - 10.3. Attuazione del piano di impiego per investimenti immobiliari. - 10.4. Il patrimonio mobiliare. - 10.5. I residui. - 10.6. La riserva legale. - 11. La situazione amministrativa. -

CONCLUSIONI.

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA CASSA
NAZIONALE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA FORENSE
PER GLI ESERCIZI 1992-1996**

P R E M E S S A

Con la presente relazione la Corte dei Conti riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria della Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense per gli esercizi 1992/1996 e sui principali fatti gestori verificatisi successivamente, fino alla data corrente.

La gestione finanziaria della Cassa in questione ha formato oggetto di Relazione al Parlamento fino all'esercizio 1991¹.

Si precisa che il controllo in atto viene reso a norma della Legge 21.3.1958, n.259 e della Legge 14.6.1994, n.20, nonché in applicazione dell'art.3, 5° comma, del decreto legislativo 30.6.1994, n.509, che ha disposto la trasformazione in persone giuridiche private di alcuni enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza.

Se da un lato, l'avvenuta trasformazione dell'Ente in struttura associativa privata non può certo essere influente circa i modi e i contenuti del controllo, deve tuttavia considerarsi che il tipo di controllo ipotizzato nel richiamato art.3, 5° comma, "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 della Cassa Forense come fondazione di diritto privato "debba essere riguardato nel generale contesto del controllo di gestione concernente tutte le pubbliche amministrazioni"².

Quanto sopra giustifica 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 anni quella di un ente privatizzato nei modi di cui si dirà nel prosieguo della presente Relazione.

¹ Da ultima, Relazione per gli esercizi 1986/1991 in Atti parlamentari, 11^a Legislatura, Senato della Repubblica, documento XV, n.55

² vedi, Relazione sulla gestione finanziaria dell'ENPAM per gli esercizi 1994/95, in Atti parlamentari, XII Legislatura, Camera dei Deputati, documento XV, pag.8

1. *La privatizzazione della Cassa*

La Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense, istituita dalla Legge 9.1.1952, n.6 con la denominazione di Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a favore degli Avvocati e Procuratori, costituisce uno degli organismi attraverso i quali si attua il sistema previdenziale dei liberi professionisti.

Suo compito istituzionale è, in via generale, quello di percepire contributi durante l'attività lavorativa dell'avvocato per corrispondergli, successivamente, forme di previdenza che essenzialmente consistono nell'erogazione di pensioni: a) di vecchiaia; b) di anzianità; c) di inabilità e di invalidità; d) di reversibilità o indirette ai superstiti.

La Cassa eroga inoltre interventi assistenziali a favore della categoria.

L'ordinamento della Cassa, già disciplinato dalla cennata Legge istitutiva e successivamente modificato dalle leggi 31.7.1956 n.991, 23.2.1963, n.289, 5.7.1965, n.798, 12.3.1968, n.237, 24.12.1969, n.991 e 22.7.1975, n.319, ha subito radicali e profonde trasformazioni con la Legge di riforma 20.9.1980 n.576, modificata a sua volta con la Legge 11.2.1992 n.141.

Successivamente la Legge 24.12.1993 n.537, recante provvedimenti correttivi della finanza pubblica, ha disposto la delega al Governo per l'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 questi decreti dovesse attenersi a taluni principi e criteri direttivi, tra cui si ritiene di menzionare l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, la distinzione fra organi di indirizzo e di gestione, l'eliminazione

delle duplicazioni dei trattamenti pensionistici e la limitazione dei benefici a coloro che effettivamente esercitano le professioni e le eliminazioni delle sperequazioni nel trattamento tra le singole categorie.

Il Governo ha attuato detto incarico con il già citato decreto legislativo 30.6.1994, n.509 nel quale è stabilito, come prima e più importante disposizione, che gli enti in questione "sono trasformati a decorrere dal 1.1.1995, in associazioni o in fondazioni con deliberazione dei competenti organi di ciascuno di essi, a condizione che non usufruiscano di finanziamenti pubblici o di altri ausili pubblici di carattere finanziario".

Circa gli effetti della prevista trasformazione, si ritiene precisare che la Corte dei Conti, Sezione Controllo Enti, con Determinazione n.49/95, del 26.9.1995, ha tra l'altro affermato che gli stessi si sono prodotti ex lege dal 1°1.1995, con immediato acquisto in capo agli enti interessati della personalità giuridica di diritto privato, una volta che le stesse abbiano provveduto entro il 31.12.1994 a disporre l'opzione tra la forma dell'associazione o della fondazione.

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;
- ◆ gli stessi continuano a svolgere le attività previdenziali ed assistenziali in atto riconosciute a favore delle categorie di lavoratori e professionisti per i quali sono stati istituiti, fermi restando l'obbligatorietà dell'iscrizione e della

contribuzione. Agli stessi non sono consentiti finanziamenti pubblici diretti o indiretti;

- ◆ 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, 4° 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, 4° comma);
- ◆ le Associazioni o Fondazioni hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile, nel rispetto dei principi di cui alla presente norma, e nei limiti fissati dalle disposizioni del decreto legislativo medesimo, in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta (art.2, 1° 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, 2° 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 deve essere assicurata la rappresentanza nei Collegi dei Sindaci (art.3, 1° comma),
- ◆ nell'esercizio dei cennati poteri di vigilanza il Ministero del Lavoro, di concerto con i summenzionati 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, 2° 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, 3° 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, 4° 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, 5° comma).

La Cassa Forense ha deliberato la propria trasformazione nella forma giuridica di Fondazione con atto pubblico del 25.11.1994 ed ha assunto la denominazione di "Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense".

La scelta della forma della Fondazione è stata determinata dalle seguenti motivazioni:

- a) i beneficiari delle prestazioni non sono soltanto gli attuali iscritti ma anche altri soggetti che potranno essere individuati in futuro;
- b) le entrate della Cassa sono anche rappresentate dal rendimento del suo patrimonio, la cui destinazione è vincolata al perseguimento dei fini di sicurezza sociali degli iscritti attuali e futuri;
- c) maggiore compatibilità delle norme civilistiche sulle fondazioni con il funzionamento degli Organi e delle strutture istituzionali della Cassa che debbono invece essere mantenute per speciale precetto legislativo nella composizione e con il funzionamento previsto dalle vigenti disposizioni;
- d) esistenza di soci che, in base alle vigenti disposizioni legislative sono esclusi dalla partecipazione alle decisioni dell'Ente, in particolare per ciò che attiene l'elettorato attivo e passivo.

In pari data ha adottato il proprio Statuto, il Regolamento generale ed il Regolamento di contabilità. I predetti atti sono divenuti esecutivi a tutti gli effetti dopo la prevista approvazione dei Ministeri vigilanti.

Considerato, inoltre che gli atti in questione hanno sostanzialmente confermato la vigenza dei Regolamenti, che in precedenza disciplinavano l'attività della Cassa e che l'attività in questione continua a rinvenire la sua fonte primaria nelle sopra evidenziate norme previgenti, può ritenersi che il quadro normativo di riferimento, che attualmente disciplina l'attività istituzionale della Cassa Forense nella nuova forma giuridica di Fondazione privata, sia rimasto sostanzialmente invariato.

Circa i limiti di incidenza nei confronti degli enti così privatizzati, della normativa pubblicistica alla quale gli stessi erano in passato assoggettati, la Corte nella cennata determinazione ha rilevato che, se il richiamo operato nel decreto legislativo n.509 agli artt. 12 e segg. del Codice civile può interpretarsi

come una precisa volontà del legislatore di ricondurre la regolamentazione degli enti nell'area della disciplina dettata per le persone giuridiche di diritto privato, il complesso delle altre disposizioni in esso contenute sembra, al contrario, delineare una figura di ente che, pur nell'assunzione della nuova forma privatistica, conserva peculiari connotazioni pubblicistiche con il conseguente perdurante assoggettamento a talune disposizioni normative che variamente ne condizionano l'organizzazione, il funzionamento e la gestione.

L'incertezza degli esiti della riforma introdotta non sembra quindi aver contribuito a risolvere la dibattuta problematica concernente la natura giuridica di tali enti il cui carattere pubblicistico discenderebbe prima ancora che da qualificazioni formali, da un singolare intreccio tra fenomeno sostanziale (in quanto enti esponenziali di gruppi sociali) e normativo (con riferimento all'insieme delle norme attributive di potere agli enti e a tutela delle situazioni soggettive dei membri del gruppo).

La privatizzazione non avrebbe pertanto modificato la posizione di tali enti che, pur definiti privati, continuano ad essere titolari di poteri e posizioni soggettive non giustificabili in fattispecie privatistiche.

La Sezione ha, peraltro, ritenuto che, indipendentemente da ogni possibile soluzione del problema della natura giuridica dei nuovi enti, il citato decreto legislativo ha sicuramente tracciato una significativa linea di distinzione in ordine alla specifica natura della loro attività.

A mente del predetto decreto, deve considerarsi, infatti, sicuramente pubblica e quindi retta dal diritto pubblico l'attività istituzionale dell'Ente, cioè lo scopo ultimo della sua azione.