



COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

Consiglio Centrale di Rappresentanza

Viale XXI Aprile, 51 – 00162 Roma – Tel. 06/44222631 – Fax 06/44222633

Oggetto: Proposta di MODIFICA ALLO STATUTO FONDO ASSISTENZA FINANZIERI di cui al D.P.R. 26 settembre 1978 n. 775, trasmessa con nota n. 58393 in data 26.02.2014 del VI Reparto – Affari Giuridici e Legislativi – Ufficio Rappresentanza Militare.

1. Inquadramento della problematica.

La regolamentazione degli Enti di assistenza e previdenza del personale della Guardia di Finanza è risalente nel tempo e necessita, indubbiamente, di un urgente intervento di modernizzazione che tenga conto delle molteplici novità che nel tempo si sono succedute, tra le quali:

- la collocazione giuridica della materia in questione, oramai completamente attratta alla procedura di concertazione regolata dal D.Lgs. n. 195 del 1995, il cui articolo 4, lettera i) (all.1), espressamente indica la gestione degli enti di assistenza del personale fra le materie per le quali dispiega effetto il richiamato provvedimento;
- le plurime modifiche della normativa previdenziale, che hanno determinato la marcata penalizzazione delle nuove generazioni rispetto alle precedenti, con conseguente necessità di considerare prospettive di solidarietà da perseguire soprattutto attraverso la predisposizione di strumenti di previdenza complementare. Tale materia, tuttora in evoluzione, è oggetto di confronto fra la rappresentanza militare e la parte pubblica, atteso il congelamento della “riforma Fornero” nei confronti del personale del comparto e il mancato avvio della previdenza complementare e il perdurare dell’indisponibilità pubblica, nonostante gli impegni assunti da numerosi governi;
- la destinazione agli Enti di risorse di origine contrattuale come, ad esempio, quelle derivanti dall’art. 62 del D.P.R. n. 164/2002 (all. 2) destinate a fornire copertura assicurativa per l’attività del personale in servizio;

- l'emanazione di ripetuti provvedimenti di razionalizzazione della finanza pubblica e di prevenzione della corruzione che hanno determinato, o dovranno ancora determinare, riflessi sulla struttura e sulla gestione degli Enti, tra cui si segnalano il D.L. n. 112/2008 (art. 26 c.d. taglia enti) ed il D.L. n. 78/2010 (art. 6 riduzione dei costi degli apparati amministrativi), D.Lgs. n. 33/2013, e D.P.R. n. 97/2003;
- i rilievi ripetutamente formulati dalla Corte dei Conti nell'ambito dei controlli eseguiti sulla gestione finanziaria del FAF e le osservazioni espresse in merito all'esistenza di una pluralità di organismi assistenziali in seno alla Guardia di Finanza;
- l'evoluzione della normativa di riferimento per il settore, concernente la tenuta della contabilità e la formazione dei bilanci, l'erogazione del credito e le gestioni finanziarie ed assicurative, la corporate governance.

2. L'esigenza di una preliminare valutazione in ordine alla presenza di plurimi organismi incaricati di assicurare l'assistenza e la previdenza al personale.

Attesa la decisione assunta da parte del Comando Generale di attivare una modifica statutaria che necessariamente implica una fase di confronto con l'Autorità ministeriale, a giudizio del Consiglio occorre valutare, preliminarmente, l'opportunità di avviare un processo di accorpamento degli attuali Enti assistenziali e previdenziali, in un'ottica di razionalizzazione/riduzione delle spese e di migliore sinergia tra l'azione assistenziale e quella previdenziale, anche in considerazione del fatto che:

- la Cassa Ufficiali e il Fondo Previdenza dei Finanzieri hanno Statuti ancor più inadeguati ed anacronistici di quello del FAF e, a differenza di quanto avviene per le Casse Militari delle Forze Armate (art. 2 ed elenco annesso alla legge 259/1958 – all. 3), non risultano assoggettati al controllo della Corte dei Conti;
- l'azione assistenziale e previdenziale è oggi frammentata tra i tre Enti, a cui da poco si aggiunge l'Ente Editoriale, e le funzioni di protezione sociale svolte dell'Amministrazione.

Come già accennato, osservazioni sul punto sono state già espresse più volte dalla Corte dei Conti in sede di controllo sul FAF e, peraltro, tale

impostazione ha già sofferto in passato di evidenti limiti, destinati ad accentuarsi in futuro, in considerazione della tendenza unificante che caratterizza il sistema previdenziale nel suo complesso. Di fronte a tali prospettive, ogni possibile linea di intervento potrebbe risultare fortemente pregiudicata dalla debolezza intrinseca nella frammentazione più volte stigmatizzata.

Più in generale, una riflessione complessiva su questo tema dovrebbe necessariamente comprendere anche una valutazione sulla forma giuridica – di diritto pubblico o di diritto privato – che le strutture risultanti dovrebbero assumere per corrispondere al meglio agli obiettivi sottesi alla loro azione. Nondimeno una riflessione andrebbe avviata anche in merito alle possibili sinergie/fusioni che potrebbero essere poste in essere con gli analoghi organismi del personale civile del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

3. Analisi della proposta di revisione dello statuto del FAF.

3.1 Funzioni, scopi e finalità dell'ente.

Con riferimento alle funzioni, agli scopi e alle finalità del FAF, così come descritte nella bozza di Statuto pervenuta, a giudizio del Consiglio occorre:

- individuare con meno rigidità ed anacronismi i mezzi con cui il Fondo dispiega la propria attività istituzionale, anche eliminando, a titolo di esempio, le seguenti lettere dall'art. 3 della bozza: lettera "g." attività fiscosportive, lettera "i" colonie estive, montane e marine per i figli, lettera "m" distribuzione di pacchi dono e somme di denaro ai militari in servizio, ancorché ammalati o infortunati e ricoverati in luoghi di cura, lettera "n" attività, cerimonie, manifestazioni e riunioni celebrative, culturali e ricreative. Più in generale, appare pleonastico, oltre che inutilmente vincolante, aggiungere ai "fini" l'elencazione di taluni dei mezzi/iniziativa attraverso i quali possono essere perseguiti. In altri termini, occorrerebbe definire chiaramente i fini (ad esempio: supporto alla crescita culturale e psicofisica dei finanziari e delle loro famiglie) lasciando alla gestione ordinaria - che dovrà necessariamente considerare gli orientamenti degli organi di rappresentanza del personale da esprimersi in sede di predisposizione annuale del bilancio di previsione - l'individuazione delle modalità più adeguate rispetto al contesto di riferimento per la messa in pratica dell'azione assistenziale

(es. supporto finanziario per l'effettuazione di viaggi studio all'estero in luogo delle colonie marine ecc.);

- prendere atto che il fondo sta supplendo, per certi versi, all'assenza di una corretta contrattazione di secondo livello, di talché, nel corso degli anni, sullo stesso sono state convogliate risorse, nei fatti, di derivazione contrattuale – come nel caso dei fondi di cui al già citato art. 62 del D.P.R. n. 164/2002 - ovvero che essendo per loro natura destinate allo svolgimento di azione assistenziale nei confronti del personale in servizio nell'anno di riferimento – come nel caso di quelle di cui all'art. 67, comma 2, del D.L. n. 112/2008 -, non possono essere contabilizzate – costituendo delle mere partite di giro – per il calcolo della percentuale delle risorse da destinare ai fini della corresponsione delle buonuscite;
- considerare l'opportunità di ampliare la capacità del FAF di erogare prestiti a favore del personale, sia in modo che potremmo definire fisiologico, sia in termini più marcatamente assistenziali, vale a dire al fine di consolidare singole situazioni debitorie che si ritenga di poter ristrutturare con un intervento del Fondo andando così a prevenire gravi situazioni di disagio familiare che potrebbero, contrariamente, innescarsi.
- differire ogni decisione in ordine al possibile incremento dell'indennità di buonuscita, prevista dal comma 7 dell'art. 7 della bozza, ad una complessiva analisi delle prospettive evolutive del fondo - come innanzi molto sinteticamente delineate -, espungendo dalle valutazioni tutte le risorse che per loro natura sono destinate a non essere patrimonializzate e dopo aver avuto la possibilità di effettuare una chiara e trasparente analisi delle prospettive finanziarie di medio lungo periodo, allo stato non rese note dagli organi di Amministrazione e per la predisposizione delle quali occorre l'adozione di un adeguato e trasparente impianto contabile, allo stato non disponibile e nemmeno previsto dalla bozza in esame, come meglio in seguito si dirà.

3.2 La governance.

Al fine di adeguare il modello di governance del FAF agli standard già utilizzati per Enti con funzioni analoghe o simili, occorre introdurre nello Statuto norme idonee a:

- garantire al meglio l'autonomia e le responsabilità del CdA ed il ruolo dell'Autorità di Vigilanza;
- garantire la continuità collegiale del CdA;
- rivedere il ruolo della Rappresentanza Militare.

Secondo la legge istitutiva del Fondo e lo Statuto vigente il Consiglio di Amministrazione è l'Organo cui compete la responsabilità di gestione, mentre al Comandante Generale è attribuita la funzione di Autorità di Vigilanza. Al fine di determinare la necessaria indipendenza tra i due organi occorre:

- eliminare le novità introdotte con l'art. 12, c. 2, della bozza e mantenere l'attuale modalità di nomina dei membri del CdA e, quindi, la nomina del Ministro dell'Economia su proposta del Comandante Generale, così come peraltro previsto dal D.P.R. n. 244/2010 (art. 5, comma 1, all. 4) "Regolamento di riordino del Fondo di assistenza per il personale della Polizia di Stato" e dal D.P.R. n. 1034/1984 (art. 13 all. 5) "Approvazione del regolamento per l'amministrazione e l'erogazione del fondo di previdenza per il personale del Ministero delle finanze";
- introdurre la previsione della durata quadriennale del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei Revisori come organismi e non come singoli componenti, al fine di evitare *"un accentuato ricambio dei singoli membri in conseguenza del variare delle posizioni di grado e delle destinazioni, non garantisce una sufficiente continuità collegiale"* così come più volte rilevato dalla Corte dei Conti in sede di controllo sulla gestione finanziaria del FAF (cfr. all. 6), in analogia a quanto già previsto per l'analogo Fondo del personale del MEF (art. 13 del D.P.R. n. 1034/1984 vgs. cit. all. 5). L'attuale sistema non consente alcun collegamento tra le decisioni assunte in ordine alla gestione dell'ente e l'attribuzione delle relative responsabilità, talvolta anche con riferimento a periodi ristretti come quello che va tra l'approvazione del bilancio preventivo e quella del consuntivo riferito al medesimo anno;
- l'eliminazione del collegamento, di diritto, tra le cariche di "Presidente" e "Vice Presidente" con quelle di Comandante in Seconda e di Capo di Stato Maggiore del Corpo, al fine di dare concreta attuazione a quanto proposto nel precedente punto. E', infatti, evidente che:

- ✓ anzitutto, la frequenza con cui si avvicendano il Capo di Stato Maggiore e, soprattutto, il Comandante in Seconda, non è idonea a garantire una sufficiente continuità collegiale;
- ✓ altresì, la dipendenza esclusivamente funzionale che lega il Comandante in Seconda al Comandante Generale e l'attribuzione al primo di funzioni vicarie ed essenzialmente fiduciario-delegate da parte del secondo, sono tali da creare una potenziale commistione, oggettiva e soggettiva, tra controllore e controllato (vale rammentare che il Comandante in Seconda *“sulla base delle direttive e delle deleghe ricevute dal Comandante Generale, con il quale coopera, esercita attività di gestione nei settori del personale, delle operazioni e dell'area logistico-amministrativa, svolgendo, altresì, attività propositiva e consultiva nei confronti del Comandante Generale ai fini delle determinazioni inerenti alle funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo dell'attività dei comandi del Corpo”* - art. 1 D.Lgs. 69/2001 – e che *“Il Comandante Generale è coadiuvato nell'esercizio delle sue funzioni ed è sostituito, in caso di assenza o d'impedimento, dal Comandante in Seconda, che attende anche, in particolare, alla trattazione degli affari che gli vengono delegati dal Comandante Generale”* – art.4 L.189/1959. Il quadro normativo è tale che il Comandante in Seconda è in rapporto funzionale esclusivamente rispetto al Comandante Generale, che sostituisce in caso di assenza ed impedimento, e nei limiti delle cui deleghe ed attribuzioni esercita ogni attività di gestione).

Ciò posto, si ritiene, analogamente a quanto previsto nella legge istitutiva del Fondo, che la presidenza venga affidata a un ufficiale generale che sia in grado di garantire, per tutta la durata del mandato del CdA, la sua presenza.

In ordine alla composizione e funzionamento del CdA si rappresenta la necessità:

- della presenza contemporanea di tutte le categorie nella composizione del CdA del Fondo (Ufficiali, Ispettori, Sovrintendenti e App/Fin), selezionando i componenti per competenza e garantendo la rotazione territoriale, secondo lo schema a suo tempo concordato con la rappresentanza militare e che deve trovare la sua formalizzazione già nello statuto. Nello stesso tempo potrebbe essere studiata una forma di designazione dei membri del CdA, previa verifica del possesso dei titoli

per ricoprire l'incarico, mediante procedure di scelta on line da parte del personale che usufruisce dei servizi del Fondo;

- del superamento del modello di funzionamento costituito dai c.d. "Comitati", organi statutariamente non previsti e che rischia di svuotare il ruolo del CdA e della Segreteria.

In ordine alla composizione del Collegio dei Revisori, si sottolinea l'opportunità che il membro interno di tale organismo non sia tratto esclusivamente dal ruolo tecnico logistico amministrativo e non solo fra coloro che prestano servizio presso il Comando Generale.

Va altresì richiamata l'opportunità di tenere conto di quanto disposto dall'art. 6 co. 1 del D.L. n. 78/2010 (all. 7) e dal D.P.C.M. del 4 agosto 2010 (all. 8), così come previsto dal D.P.R. n. 244/2010 *"Regolamento di riordino del Fondo di assistenza per il personale della Polizia di Stato"*.

Con riferimento al ruolo della Rappresentanza Militare, si rappresenta, come in premessa già ricordato, che il D.Lgs. n. 195/1995 (art. 4 lettera "i") ha ricondotto nell'alveo delle materie di concertazione anche la gestione degli Enti Assistenziali.

Al fine di dare concreta attuazione a tale precetto, in analogia a quanto già previsto per il personale della Polizia di Stato (art. 21 dell'Accordo Nazionale Quadro – all. 9), si ritiene che nelle norme statutarie debbano essere inserite espresse previsioni che prevedano:

- l'obbligo di richiedere il parere del Cocer rispetto ai documenti preventivi e consuntivi di gestione del FAF;
- il diritto per i delegati Cocer di assistere, senza diritto di voto, alle adunanze del Consiglio di Amministrazione.

4. Amministrazione.

Con riferimento alle modalità di gestione e rendicontazione del Fondo, la bozza (artt. 20 e seguenti) non propone nessuna novità di particolare rilevanza, limitandosi a confermare l'attuale impianto di natura meramente finanziaria.

Sul punto, il Consiglio ritiene assolutamente inadeguato, sotto il profilo della trasparenza e della funzionalità, l'attuale impianto di gestione, contabilità e rendicontazione del Fondo, come, tra l'altro, più volte evidenziato dalla Corte dei Conti in sede di controllo (cfr. pag. 26, 34, 36, 43 e 44 della Relazione per gli anni 2007, 2008, 2009 e 2010 – all. 10).

Peraltro, in materia di contabilità di Enti pubblici, è inoltre intervenuto il D.P.R. n. 97/2003 *“Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla L. 20 marzo 1975, n. 70”*, con il quale il legislatore ha inteso adeguare il sistema di contabilità degli Enti pubblici a quello di tipo privatistico.

Il Consiglio ritiene assolutamente opportuno e necessario che il modello di contabilità del FAF venga adeguato ai contenuti di cui al D.P.R. n. 97/2003 o, meglio, a standard superiori, anche al fine di garantire un adeguato grado di precisione, trasparenza e leggibilità e di rispondere ai rilievi formulati dalla Corte dei Conti.

A tal riguardo, seppur il FAF (Organo dotato di personalità giuridica) non è uno degli Enti pubblici previsti dalla legge n. 70/1975 e, di conseguenza, non direttamente destinatario delle disposizioni recate dal relativo Regolamento emanato con il citato D.P.R. n. 97/2003, si rappresenta che:

- analoghi Enti di altre Amministrazioni (Casse Militari delle Forze Armate, Fondo di Assistenza del personale della Polizia di Stato e Fondo di Previdenza del personale del MEF) hanno già adeguato i loro modelli di contabilità ai precetti di cui al D.P.R. n. 97/2003;
- il Consiglio di Stato, in sede di parere consultivo, reso sullo schema di D.P.R. in esame (adunanza del 25 novembre 2002 all. 11), ha ritenuto pienamente meritato e condivisibile il parere largamente positivo già espresso dalla Corte dei Conti il 4 luglio 2002 secondo il quale il provvedimento in oggetto costituirà *“punto di riferimento certo nell'ordinamento giuridico”*.

Roma 9 luglio 2014

IL COCER DELLA GUARDIA DI FINANZA