

RELAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE

PREMESSA GENERALE.

Le cifre globali che caratterizzano i risultati finali dei rendiconti degli Istituti amministrati assumono, per l'esercizio 1965, un particolare significato, in quanto mettono in rilievo le conseguenze economico-patrimoniali, finanziarie e previdenziali dell'applicazione dei sensibili miglioramenti, stabiliti dalla legge 26 luglio 1965, n. 965, a favore dei pensionati delle Casse dipendenti enti locali ed insegnanti di asilo.

Espressivo, al riguardo, è l'ammontare complessivo della posta più strettamente pertinente alle finalità dell'attività svolta, ossia quella degli « assegni di quiescenza » che ha raggiunto i 119.991 milioni con un aumento del 51,45 per cento rispetto al precedente esercizio.

Tale previsto considerevole aumento di spesa ha determinato, nel corso della gestione, la necessità di accantonare ingenti fondi per soddisfare le competenze arretrate ai pensionati e fronteggiare le occorrenze per le nuove pensioni; ciò, ovviamente, ha ridotto le disponibilità finanziarie, condizionando e, quindi, limitando la misura degli investimenti.

Conseguentemente, il patrimonio netto complessivo degli Istituti — a copertura delle riserve tecniche previste dalla legge — pur essendosi elevato a lire 854.544 milioni al 31 dicembre 1965, ha registrato un incremento di lire 77.429 milioni e, cioè, di gran lunga inferiore a quello dello scorso anno.

Ma accanto ai riflessi economici del citato provvedimento legislativo, dei quali si parlerà ancora nel corso della esposizione, non possono non evidenziarsi quelli d'ordine previdenziale che consentono agli Istituti di inserirsi in posizione di prestigio, tra gli Enti che occupano un posto di avanguardia nel settore dei regimi previdenziali italiani ed europei.

La citata legge n. 965, come è noto, ha modificato sostanzialmente il sistema di liquidazione delle prestazioni agli iscritti delle due summenzionate Casse, aumentando, inoltre, adeguatamente, le pensioni già in carico. Ha risolto, altresì, alcuni problemi connessi alla liquidazione del trattamento di quiescenza, quali quelli della pensione minima e delle aliquote di reversibilità e, tra gli altri provvedimenti di carattere generale, ha migliorato le preesistenti norme relative alle sovvenzioni contro cessione del quinto dello stipendio, eliminando alcune evidenti sperequazioni ed agevolando le modalità di riscossione del mandato relativo alla concessione del prestito.

La più importante innovazione è, però, quella concernente la riforma del sistema di pensionamento che ha profondamente modificato i criteri seguiti per la determinazione dei trattamenti di quiescenza.

Infatti, le Casse pensioni interessate, ispirandosi al principio tecnico-assicurativo, fin dalla loro istituzione, hanno sempre rapportato la misura delle prestazioni ai contributi versati durante la carriera, anche se, in quest'ultimo decennio, con opportuni provvedimenti, si è cercato di rivalutare adeguatamente i contributi di vecchia data.

Con l'entrata in vigore della legge in argomento, si è attuato, invece, il principio di determinare l'importo della pensione sulla base dell'ultima retribuzione percepita in attività di servizio, ferma rimanendo la esigenza della contribuzione quale indispensabile presupposto del trattamento di quiescenza, consentendo, peraltro, agli interessati di poter liquidare — con 40 anni di anzianità lavorativa — un trattamento pari al cento per cento dell'anzidetta retribuzione.

Il criterio introdotto è, pertanto, veramente innovativo e di avanguardia nel settore previdenziale e riveste, altresì, un carattere a contenuto altamente sociale, in quanto garantisce alle categorie amministrate un trattamento adeguato al tenore di vita raggiunto al momento del collocamento a riposo.

Ed è importante qui sottolineare come i lusinghieri risultati derivanti dall'applicazione della più volte citata legge n. 965 (che tradotti in cifre corrispondono per la situazione tecnico-finanziaria dei nominati Istituti, a maggiori oneri, in valore capitale, di oltre 330 miliardi) si siano potuti realizzare — senza aggravio contributivo — grazie proprio al sistema di finanziamento del « premio medio generale » adottato da questa Amministrazione.

Sembra, quindi, opportuno svolgere ancora alcune considerazioni su tale forma di finanziamento che, dall'epoca della sua adozione ad oggi, ha dato ottima prova, in quanto, per la Cassa pensioni dipendenti Enti locali — fermo rimanendo il contributo complessivo del 23 per cento fin dal 1° gennaio 1954 — è stato possibile concedere, ai pensionati della Cassa stessa, gli aumenti di cui alla legge 5 dicembre 1959, n. 1077, l'indennità una volta tanto di cui alla legge 22 aprile 1964, n. 307, ed i recenti miglioramenti, senza elencare gli altri benefici minori concessi, con provvedimenti vari, mediante modifiche all'ordinamento della Cassa.

In proposito, però, occorre ricordare che la tecnica delle assicurazioni sociali prevede due fondamentali sistemi di finanziamento denominati, rispettivamente, « di ripartizione » e « di capitalizzazione ».

Con la capitalizzazione viene assicurata una perfetta equivalenza tra il valore degli impegni della Cassa verso tutti i pensionati e gli iscritti ad una certa data, che è poi quella della compilazione del bilancio tecnico (senza occuparsi di coloro che entreranno successivamente a far parte della collettività degli iscritti) ed il valore delle attività patrimoniali, ossia dei capitali accumulati necessari a mantenere l'anzidetto equilibrio.

Se manca, invece, completamente l'accumulazione delle riserve e, quindi, la predisposizione di un piano organico che consenta la previsione, nel futuro, delle spese per i trattamenti di quiescenza e prestabilisca, in corrispondenza, le aliquote contributive, si ha la ripartizione, mediante la quale periodicamente si fissa la misura del contributo necessario per poter pagare le rate di pensioni cadenti in quel periodo o in quell'esercizio.

Tra i cennati sistemi ne esistono altri, almeno sei o sette, che hanno caratteristiche intermedie e che partecipano in varia misura dei pregi e dei difetti dell'uno o dell'altro.

Questi ultimi, definiti dagli studiosi di capitalizzazione parziale, in quanto richiedono un accumulo di riserve minori, si distinguono da quello di capitalizzazione totale perché con essi l'equilibrio finanziario viene assicurato considerando non soltanto gli iscritti al Fondo, ad una certa data, ma anche quelli che si iscriveranno in una serie più o meno lunga di anni successivi.

In rapporto a ciò possono esservi diverse misure di capitalizzazione parziale a seconda della parte di oneri che si trasferisce sugli assicurati futuri.

Il diffondersi di questi ordinamenti misti ha reso sempre più incerto il confine tra i due sistemi fondamentali, creando, altresì, confusione di idee tra gli assicurati, ovviamente non esperti della materia e che, indifferentemente, qualificano di capitalizzazione totale ogni forma che non sia di ripartizione.

Ma l'esperienza concreta realizzata da questi Istituti con il sistema del premio medio generale, pur con taluni suoi aspetti negativi, pone il sistema stesso fra quelli più razionali e, comunque, lo definisce il più conveniente per gli assicurati presenti e futuri.

Infatti, con tale sistema, il premio si determina, in base ai dati forniti dal bilancio tecnico, in misura da assicurare un equilibrio costante, nel tempo, per il carico di tutti gli iscritti presenti e futuri. Per poter pervenire a siffatto equilibrio il bilancio tecnico — compilato attraverso l'osservazione e lo studio di elementi demografico-finanziari — considera all'attivo, la consistenza patrimoniale ed il valore capitale dei contributi per gli attuali e futuri iscritti; al passivo, il valore capitale degli oneri relativi sia alle future rate ancora da corrispondere per le pensioni già in atto alla data del bilancio, sia alle future prestazioni relative agli attuali e futuri iscritti.

Appare, quindi, subito evidente un primo pregio che è quello, appunto, di consentire un equilibrio di oneri tra generazioni diverse che conferisce all'ordinamento un carattere veramente previdenziale; là dove, con la ripartizione, si ha, invece, per una lunga serie di anni (poco meno di un secolo) un graduale ininterrotto aumento della misura del contributo, in correlazione al crescere del rapporto pensionati-iscritti, con la conseguenza di un carico troppo lieve per i primi assicurati e troppo grave per gli ultimi; tanto che taluni lo hanno definito il sistema della ingiustizia.

Inoltre, allo stato di regime, detto contributo si stabilizza ad un livello molto più alto di quello rappresentato dal premio medio generale in quanto è chiaro che gli interessi delle riserve costituite rendono meno elevato il premio.

La necessità di aumentare il contributo nel tempo, con la ripartizione, appare evidente quando si osservi, ad esempio, che, per la copertura delle spese per pensioni a carico dell'assicurazione obbligatoria gestita dall'INPS affluiva nel 1952 il 9 per cento ed affluisce oggi il 18,65 per cento delle retribuzioni imponibili. Tale contributo, secondo attendibili studi eseguiti al riguardo, dovrebbe superare nel 2000, anno di regime, il 35 per cento.

In caso poi di riduzione dell'attività produttiva della collettività assicurata, per una qualsiasi ragione, col diminuire del numero degli attivi, riesce molto gravoso sopportare l'onere dell'assicurazione con il sistema in parola ed i diritti acquisiti dai pensionati sono esposti al rischio di essere ridotti se non addirittura annullati.

Valga, ad esempio, quanto sta verificandosi per la Cassa nazionale previdenza marinara gestita dall'INPS.

I pensionati della predetta Cassa da tempo reclamano l'adeguamento delle loro pensioni. La stampa più volte ne ha parlato ed interrogazioni, al riguardo, sono state presentate anche in sede parlamentare fin dai primi mesi dello scorso anno.

Ma le situazioni finanziarie delle due gestioni a ripartizione della Cassa: « Marittimi » e « Speciale » sono andate sempre più aggravandosi, al 31 dicembre 1964, presentavano un *deficit* patrimoniale, rispettivamente, di 19 e di oltre 3 miliardi di lire, nonostante che gli oneri contributivi a carico degli armatori, per un marinaio, rappresentino oggi l'88,20 per cento della paga base ed il 69,24 per cento della retribuzione diretta (paga, indennità di contingenza e rischio mine), come è stato fatto presente al Senato dal relatore al bilancio della marina mercantile.

Sono ormai note le cause che hanno determinato tali situazioni deficitarie e tra queste figura al primo posto il progressivo sfasamento nel rapporto occupati-pensionati, con l'aumento di questi ultimi, provocato da un fenomeno di carattere generale che investe tutti i fondi di previdenza e del quale si parlerà in seguito, aggravato, per la nominata Cassa, dal tonnellaggio sempre maggiore delle navi che richiede un minor numero di marittimi imbarcati. Progressivo aumento, quindi, del numero dei pensionati e diminuzione di quello degli iscritti. Si è rilevato, infatti, che tra le nuove pensioni e quelle che si estinguono vi è un incremento medio annuo di mille unità per cui, fra qualche anno, il numero dei pensionati sarà eguale e successivamente maggiore di quello degli assicurati.

Solo un aumento contributivo potrebbe sanare, sia pure temporaneamente, siffatta situazione; ma gli oneri previdenziali della categoria hanno già raggiunto un limite tale che, per la correlativa maggiorazione dei costi, sono di ostacolo allo sviluppo quantitativo della flotta italiana che ha già subito una flessione rispetto all'incremento della flotta mondiale.

Resta così dimostrata la gravità del pericolo che incombe sulle gestioni a ripartizione in caso di riduzione dell'attività produttiva che comporta, necessariamente, una diminuzione del numero degli attivi.

Ma il sistema di pagare col gettito dei contributi di ciascun anno le pensioni di invalidità e vecchiaia presenta un altro inconveniente ancora più grave, appena dianzi accennato, e, senza dubbio, il più grave nell'attuale momento, ove si consideri lo sfasamento provocato nel rapporto iscritti-pensionati dal progressivo invecchiamento della popolazione. Più volte il fenomeno è stato segnalato, negli anni scorsi, proprio in questa sede, e, anche i più accaniti sostenitori del sistema in esame non hanno potuto sottovalutare il pericolo che minaccia un siffatto ordinamento finanziario per l'acuirsi del fenomeno, tanto che, taluni di essi, propon-

gono dei correttivi al sistema stesso, mediante la costituzione di adeguate riserve, sia pur limitate al solo maggior onere derivante dal previsto aumento del numero dei pensionati.

Altro svantaggio, infine, sia pure di minore importanza rispetto ai primi, deriva dalla circostanza che, poiché il sistema inizia con premi bassi per raggiungere poi premi più elevati, si è indotti, in un primo momento, a largheggiare nella misura della pensione, dato il suo basso costo, spingendo così la gestione a fare della finanza allegra in considerazione della facilità con cui, in periodi di euforia e sotto la pressione di particolari circostanze, si è spinti ad assumere impegni che poi si dimostrano difficilmente sostenibili.

Di fronte a questa serie di svantaggi del sistema a ripartizione, quello di capitalizzazione presenta un solo vero lato aperto alla critica, che si identifica nella difficoltà di conservare il valore reale degli investimenti dei capitali accumulati, in rapporto al potere di acquisto della moneta, ed, in conseguenza, di conservare il valore reale delle prestazioni attraverso il tempo.

La ripartizione consente, infatti, l'adeguamento della pensione al salario, ad ogni sua variazione, senza che il premio subisca alcuna maggiorazione.

Senza dubbio è questo un suo pregio, anche se occorre aggiungere che esso, ovviamente, potrà produrre in pieno i suoi effetti solo allo stato di regime.

Le variazioni del potere di acquisto della moneta sono, dunque, l'unico grande nemico della capitalizzazione, anche se esse non risparmiano le gestioni a ripartizione, come hanno dimostrato recentemente alcune situazioni patrimoniali delle forme assicurative dell'INPS e dell'INAM il quale, per la sua natura, deve necessariamente gestire col sistema a ripartizione.

Non può, comunque, disconoscersi che un'inflazione violenta determinata da guerre o da eccezionali crisi economiche provochi perdite notevoli nei valori reali delle riserve accumulate, mentre in tale ipotesi il sistema a ripartizione presenta il vantaggio di non avere nulla di reale da salvare, ma solo promesse poggiate, peraltro, sulle sabbie mobili dell'incertezza generale.

In caso, invece, di più moderata inflazione, anche se prolungata ma evidentemente non illimitata, un'accorta e saggia politica degli investimenti può compensare o quanto meno mitigare gli anzidetti effetti deleteri del sistema a capitalizzazione, laddove, con quello a ripartizione, i già tanto gravi inconvenienti segnalati raggiungono livelli insopportabili.

Ed è proprio il pericolo derivante dalla svalutazione monetaria che ha dato origine alla diffusione di tanti sistemi misti o di capitalizzazione parziale, sorti dalle possibili combinazioni dei due sistemi estremi con il fine ultimo di ridurre i difetti dell'uno o dell'altro e di acquisirne i pregi per quanto possibile.

Pertanto, la scelta del sistema finanziario di gestione, in materia di assicurazione di pensioni, si presenta molto ardua ed ha sempre dato luogo a discussioni, critiche e polemiche tra economisti, attuari, sociologi e politici che, in genere, sono però concordi nell'affermare che, in tale scelta, occorrono valutazioni diverse a seconda che trattasi: di un ordinamento di pensioni nei confronti di vaste ed eterogenee categorie di lavoratori, come il caso dell'assicurazione generale obbligatoria — specie oggi che va indirizzandosi verso un sistema di sicurezza sociale, con la fiscalizzazione parziale o totale degli oneri previdenziali — ovvero di un ordinamento di pensioni nei confronti di particolari e ben definiti gruppi di lavoratori, che hanno dato origine a fondi speciali di previdenza.

In quest'ultimo caso, nella scelta della forma di finanziamento, prevalgono coloro che consigliano un sistema di capitalizzazione più o meno parziale, in quanto tali gestioni debbono assicurarsi una autosufficienza e garantirsi dai pericoli derivanti dalla ripartizione.

Questa Direzione Generale, ben consapevole della importanza della scelta, da oltre un decennio, ha adottato un sistema intermedio ai due estremi, cercando di accoppiare i vantaggi e di evitare gli inconvenienti dei due metodi opposti e che, peraltro, risulta occupare una posizione di centro anche nella misura del grado di capitalizzazione tra i vari ordinamenti finanziari applicati dai fondi pensioni.

Tale sistema mentre elimina i pericoli della ripartizione, riduce sensibilmente l'accumulo di capitale occorrente con quello a capitalizzazione.

Basti qui far presente che se le valutazioni per l'aggiornamento del bilancio tecnico della Cassa pensioni dipendenti Enti locali, al 1° gennaio 1962, fossero state eseguite con i criteri

della capitalizzazione, non solo non si sarebbero potuti concedere i miglioramenti disposti con la recente legge n. 965, ma si sarebbe dovuto istituire, per gli iscritti in servizio, un contributo straordinario che avrebbe fatto aumentare quello attuale dal 23 al 39 per cento, al fine di provvedere alla copertura delle riserve.

Con il sistema adottato, che, giova ripeterlo, riduce notevolmente l'accumulo di capitali, è stato, invece, possibile concedere i predetti miglioramenti — senza aumento di contributo — grazie ai riflessi favorevoli determinati dall'aumento delle retribuzioni e del numero degli iscritti e dal rendimento del patrimonio ad un saggio superiore a quello tecnico praticato nelle valutazioni.

Fondato, altresì, essenzialmente, sul sano principio del risparmio, rende possibile, in sede di investimenti patrimoniali, di allargare il ventaglio dei benefici a favore degli iscritti: con prestiti individuali e mutui a cooperative edilizie, e, degli Enti locali: con mutui per opere di pubblica utilità ovvero per coprire morosità nel versamento dei contributi.

Ed è proprio pensando alle morosità che sorge spontanea un'ultima considerazione e, cioè, come avrebbero potuto gli Istituti, con una gestione a ripartizione, fronteggiare la gravosa situazione debitoria per contributi degli Enti locali, derivante dalla ben nota crisi finanziaria in cui, da anni, si dibatte la Finanza locale.

Dalle cifre contenute negli annessi rendiconti può rilevarsi che, al 31 dicembre 1965, le somme rimaste da riscuotere per contributi superano, complessivamente, i 99 miliardi. Qualcuno potrebbe obiettare che, con il sistema a ripartizione, tale carico sarebbe stato notevolmente inferiore in quanto esso richiede, specie all'inizio, un contributo minore. Pur accogliendo l'obiezione, occorre, però, subito aggiungere che, anche limitando il carico delle somme rimaste da riscuotere ai soli ruoli emessi nel 1965 — anno in cui, anche con la ripartizione, il contributo si sarebbe di molto avvicinato a quello attualmente praticato — esso raggiungerebbe sempre il notevole importo di circa 65 miliardi, corrispondenti a circa due terzi dell'intera spesa sostenuta — nello stesso anno — per il pagamento degli assegni di quiescenza.

Per far fronte ad una situazione del genere si sarebbero dovute diminuire le misure delle pensioni o contrarre mutui esterni — aggravando ancor più le difficoltà, con conseguente più rapido aumento del contributo annuo di ripartizione — ovvero ricorrere a decisioni estreme, analoghe a quelle adottate recentemente dall'INPS nei confronti, in particolare, delle aziende municipalizzate di trasporto di Roma, Napoli e Palermo e, cioè, prevedere la sospensione della liquidazione delle nuove pensioni fino a quando gli Enti debitori non avessero sanato le proprie situazioni contributive.

Non si vuole qui pronunciare un giudizio definitivo ed assoluto che stabilisca la superiorità di un certo sistema finanziario sugli altri; ma i fatti ampiamente esposti dimostrano, nei riguardi degli Istituti amministrati, l'efficienza e la necessità del sistema adottato, mediante il quale, proprio con l'ultima legge, è stato anche possibile realizzare, quasi completamente, il pregio fondamentale della ripartizione e, cioè, l'adeguamento automatico della pensione al salario, alle variazioni di quest'ultimo, senza aumento del contributo.

Infatti: la liquidazione della pensione sulla base della retribuzione goduta dagli interessati all'atto del collocamento a riposo; la revisione periodica delle vecchie pensioni e la corresponsione dell'assegno integrativo speciale, variabile col variare del costo della vita, sono tutti mezzi diretti al raggiungimento dell'anzidetto fine che, se anche non completamente realizzato — come del resto si verifica con la ripartizione quando le collettività non hanno raggiunto lo stato di regime — ne riducono sensibilmente la distanza.

La favorevole interpretazione dei risultati conseguiti trova, inoltre, concreta conferma nelle numerose richieste di iscrizione a questi Istituti, ai sensi dell'articolo 39 della legge 11 aprile 1955, n. 379, da parte di Enti appartenenti al settore pubblico.

Ben novanta di tali Enti avevano già ottenuto l'autorizzazione all'iscrizione al 31 dicembre 1965 e, tra questi, meritano di essere segnalati, per il numero dei loro dipendenti in servizio: l'Ordine Mauriziano, l'Opera nazionale di assistenza all'infanzia delle Regioni di confine, l'Opera nazionale per gli invalidi di guerra, l'Associazione nazionale famiglie caduti e dispersi in guerra, diverse comunità israelitiche e, tra i numerosissimi Istituti autonomi per le case popolari, quelli di: Bologna, Firenze, Livorno, Palermo, Bari e Torino.

Per altri 204 Enti, tra cui l'Opera nazionale maternità e infanzia, la Croce Rossa Italiana, il Consiglio nazionale delle ricerche e 89 Enti provinciali del turismo, le rispettive domande sono in corso di istruttoria.

Si tratta, invero, di un numero considerevole di Enti che ha ritenuto opportuno uscire dalla pluralità, promiscuità ed eterogeneità dei regimi previdenziali oggi vigenti per i dipendenti del settore pubblico e che determinano, in mancanza di piani programmatici ispirati a criteri generali, difformità nelle prestazioni e nelle contribuzioni, privilegi, aumenti di costi, confusione e conflitti ai limiti dei settori di competenza dei vari Istituti gestori, caratterizzando, così, uno dei più gravi difetti dell'ordinamento previdenziale italiano. Difetto evidenziato anche nelle relazioni delle varie Commissioni di studio costituite in passato per i problemi connessi alla riforma della previdenza sociale, universalmente riconosciuto dagli studiosi ed autorevolmente segnalato nella relazione decennale della Corte dei conti, sugli Enti sovvenzionati dallo Stato, presentata al Parlamento il 18 gennaio 1962.

Pertanto, tra le innumerevoli e più disparate forme previdenziali che tutelano oggi i dipendenti del settore pubblico e che, oltretutto, non soddisfano le aspettative di molti amministratori, i quali, quando lo possono, cercano di sottrarsi ad esse, si rende, oramai improcrastinabile, anche per un elementare principio di giustizia sociale, quel coordinamento che assicuri a tutti i lavoratori addetti a pubblici servizi, uniformità di contribuzioni e di prestazioni, affidando, se possibile, ad un solo Istituto la relativa gestione.

È auspicabile che un tale obiettivo possa conseguirsi in sede di attuazione del programma quinquennale di sviluppo economico e, al riguardo, il grado di efficienza e lo sviluppo organizzativo raggiunti dai servizi di questa Direzione Generale sembrano costituire validi titoli per fare di essa uno strumento particolarmente qualificato per la realizzazione del detto obiettivo.

A conclusione di quanto suesposto, si ritiene di poter affermare che il sistema di gestione adottato assicura agli iscritti ed ai pensionati garanzie e, quindi, serenità; consente agli Enti una sicura previsione dei futuri oneri contributivi a loro carico, in quanto basato su di un contributo di equilibrio costante, favorendo, così, una chiara impostazione dei programmi pluriennali di spesa; si dimostra, infine, in armonia con l'azione dello Stato che meditatamente e decisamente difende la moneta e sollecita il risparmio; permettendo, altresì, agli Istituti — sia pur nei limiti delle loro possibilità — di poter svolgere un'utile funzione economica e finanziaria con apporti alle principali attività del Paese mediante mutui, acquisto di obbligazioni, sconto di annualità statali — per opere di pubblica utilità — ed acquisto di immobili che rende possibile, tra l'altro, di esercitare un'azione calmieratrice sul mercato degli affitti; concorrendo, in definitiva, ad attivare il lavoro e l'economia nazionale in momenti particolarmente delicati e difficili. Fini questi di natura essenzialmente sociale ai quali non possono non mirare gli Istituti previdenziali ed assistenziali che rappresentano, oggi, una parte considerevole dell'attività pubblica sotto l'aspetto etico e finanziario.

Ma il sistema richiede, a sua volta, la più accorta ed assidua vigilanza da parte degli amministratori, specie per quanto riguarda l'impiego delle riserve che conferisce loro la responsabile e delicata funzione di contemperare, in ogni momento, le esigenze di difesa dai rischi monetari ed economici con quelle relative alla misura del reddito. Difesa, dunque, del valore capitale e del tasso di rendimento sono alla base dell'ordinamento finanziario adottato, al fine di poter continuare a migliorare quei tangibili risultati conseguiti che, nell'attuale difficile congiuntura, costituiscono motivo di soddisfazione per le Casse amministrate.

* * *

Proseguendo il commento delle cifre contenute nel rendiconto generale, che espone i risultati globali delle attività svolte dalle Casse amministrate, si sofferma l'attenzione, come di consueto, sulle sintesi del movimento economico e di quello patrimoniale per un esame del loro andamento, che consenta di fornire qualche indispensabile elemento per un giudizio più completo sullo sviluppo della gestione.

a) Sintesi del movimento economico.

Le principali poste che compongono tale sintesi sono quelle dei contributi previdenziali e delle rendite patrimoniali, tra le entrate e, tra le uscite, quelle degli assegni di quiescenza e delle spese generali di amministrazione.

La prima posta, relativa al gettito contributivo dell'anno, ha raggiunto i 143 miliardi con un incremento di 10 miliardi circa, rispetto al precedente esercizio.

Tale aumento è dovuto, principalmente, all'accresciuto numero degli iscritti, elevatosi dalle 553.850 alle 606.400 unità ed alla vigilanza sempre più oculata esercitata da questa Direzione Generale, attraverso il proprio servizio ispettivo, al fine di assicurare: l'iscrizione di tutti i dipendenti obbligati, la sollecita compilazione degli elenchi generali da parte di quelle Prefetture che ancora, per il 1965, vi hanno provveduto direttamente e la tempestività nella emissione ed assunzione in carico dei relativi ruoli di riscossione. Altra causa marginale si identifica nello sviluppo delle retribuzioni percepite dagli iscritti per effetto di anzianità di servizio.

La posta degli assegni di quiescenza, in uscita, che con la precedente caratterizza le finalità dell'attività svolta, ha quasi raggiunto i 120 miliardi con un incremento di 41 miliardi circa, rispetto al precedente esercizio.

Come già accennato, tale notevole incremento deriva dai miglioramenti concessi con la legge 26 luglio 1965, n. 965, oltre che dall'aumentato numero dei pensionati che ha raggiunto le 142.000 unità, con un incremento del 4,22 per cento rispetto allo scorso anno.

Il rapporto tra le due poste in argomento, ossia l'incidenza delle spese per trattamenti di quiescenza sulle entrate per contributi ordinari, in continua ascesa, è aumentato dal 68,49 per cento, accertato nel 1964, all'85,09 per cento per il 1965.

Calcolando, infine, i tassi complessivi d'incremento nell'ultimo quinquennio, si rileverà che i contributi sono aumentati del 72 per cento, le spese per trattamenti di quiescenza del 170 per cento e la relativa incidenza si è elevata, in soli 5 anni, del 60 per cento.

Altra posta di particolare rilievo, tra le entrate della situazione economica è quella delle « rendite patrimoniali » che rappresenta l'indice dell'attività produttiva dell'esercizio.

La consistenza di tale voce presenta, rispetto a quella registrata nel 1964, un maggior importo di lire 4.516.379.463.

Per una visione più completa, nel prospetto che segue, si riportano i dati concernenti lo sviluppo delle rendite nell'ultimo quinquennio, con l'indicazione dell'incremento percentuale annuo e dell'incidenza annua sul totale delle entrate e con l'indicazione, altresì, degli incrementi verificatisi nei costi generali (oneri previdenziali + costi amministrativi e patrimoniali) per la importanza che essi hanno nello sviluppo delle rendite stesse:

ANNO	Totale delle entrate (in milioni)	Incremento annuo entrate in %	Rendite patrimoniali (in milioni)	Incremento annuo rendite in %	Incidenza annua rendite sulle entrate in %	Costi generali (in milioni)	Incremento annuo dei costi in %
1960	119.764	—	25.281	—	—	—	—
1961	122.420	2,21	27.728	10,23	22,65	56.075	—
1962	129.790	6,02	31.763	14,55	24,47	59.534	6,01
1963	165.303	27,36	35.942	13,15	21,74	79.105	32,87
1964	186.938	13,08	41.223	14,69	22,05	82.662	4,50
1965	202.417	8,28	45.739	10,95	22,60	123.771	49,73

Benché in valore assoluto le rendite patrimoniali siano aumentate di oltre quattro miliardi e mezzo, dalla lettura dei dati surriportati si rileva che l'incremento percentuale annuo delle stesse è diminuito del 3,74 per cento rispetto al precedente esercizio. Ciò si giustifica con l'elevata misura di incremento registrata nei costi generali che, per i noti motivi, ha raggiunto quasi il 50 per cento determinando, necessariamente, una contrazione nella normale espansione annua degli investimenti, per cui il capitale medio complessivamente investito, si è accresciuto, al 31 dicembre 1965, di un importo che è risultato del 16 per cento inferiore a quello accertato nel 1964, anno in cui i costi generali aumentarono del solo 4,50 per cento.

L'indice di incidenza delle rendite sul totale delle entrate è invece migliorato dello 0,55 per cento. È questo, senza dubbio, un risultato tanto più favorevole, per la voce in esame, in quanto non deriva da un aumento nell'incremento delle rendite, rispetto allo scorso anno, che è invece diminuito; né può farsi dipendere dalla diminuzione di incremento nel totale delle entrate, perché un suo eventuale aumento avrebbe determinato anche maggiori investimenti e quindi, in definitiva, maggiori rendite. La ragione va dunque ricercata negli effetti derivanti da un miglioramento qualitativo nella fonte delle rendite stesse, provocato da uno spostamento di capitali verso investimenti più redditizi che ebbe inizio dal secondo semestre del 1963, allorquando migliorò sul mercato il saggio di interesse dei titoli obbligazionari.

Ciò ha consentito, nonostante la riduzione di incremento — sempre rispetto allo scorso anno — del capitale medio complessivamente investito, di mantenere e migliorare anzi l'indice di incidenza delle rendite patrimoniali sul totale delle entrate.

Si ritiene, pertanto, di poter giudicare nel complesso migliorata l'entrata delle rendite patrimoniali conseguita nell'anno.

L'ultima posta della situazione economica, meritevole di alcune considerazioni, è quella delle « spese generali di amministrazione », rinviando al paragrafo relativo agli investimenti immobiliari l'esame della voce: « spese ed oneri per il patrimonio immobiliare ».

Le spese generali di amministrazione sostenute durante l'esercizio, per lire 2.469 milioni circa, sono state largamente contenute nei limiti della previsione di lire 2.880 milioni. Ciò, in dipendenza di economie potute realizzare in alcuni capitoli di bilancio tra i quali si segnalano quelli in cui le economie stesse sono state più notevoli: spese per acquisto, noleggio e manutenzione delle macchine ed accessori del Centro meccanografico nonché relative prestazioni specializzate; spese per mobili ed arredamento degli uffici della Direzione generale e relativa manutenzione; spese per indennità di viaggio e per medaglie di presenza ai componenti la commissione di vigilanza ed il Consiglio di amministrazione.

La voce in argomento presenta un maggiore onere, rispetto al precedente esercizio di soli 81 milioni, corrispondenti ad un incremento di spesa del 3,40 per cento contro il 20,32 per cento accertato nel 1964 ed il 19,45 per cento accertato nel 1963. Peraltro, degli 81 milioni spesi in più rispetto al 1964, ben 38 milioni sono stati impiegati per la fornitura di stampati e materiale occorrente al funzionamento del Centro meccanografico e di quello fotolitografico e per la fornitura di stampati e modelli vari agli uffici centrali dell'Amministrazione ed agli uffici periferici (Intendenze di finanza, Direzioni provinciali del tesoro, prefetture, comuni, ecc.) in conseguenza della prosecuzione del programma riguardante lo snellimento e l'ammodernamento delle procedure amministrative che ha richiesto, tra l'altro, una revisione analitica, con rinnovata impostazione, di tutti gli stampati comuni e meccanografici.

Per gli altri capitoli di spesa non vi sono state maggiorazioni di rilevante importo, fatta eccezione per quelli relativi alle spese telefoniche, telegrafiche, postali e per l'illuminazione, riscaldamento, esercizio ascensore che, complessivamente, hanno registrato un maggior onere di circa 17 milioni.

Pertanto, ove si tengano in giusta considerazione, da un lato, l'andamento generale dei costi economici e, dall'altro, le necessità derivanti dalla continua espansione dell'attività svolta, che richiede un costante aggiornamento delle strutture tecniche, amministrative ed organizzative degli Istituti, sembra giusto affermare che, anche per il 1965, questa voce del bilancio appare, nel suo complesso, congruamente configurata e giustificata.

Elemento positivo di rilievo, per un giudizio sui riflessi della entità delle spese generali, è rappresentato dagli indici della loro incidenza sulle entrate per « contributi ordinari » e sulle uscite per « trattamenti di quiescenza » che, per l'anno 1965, sono diminuiti, rispettivamente, dall'1,81 all'1,73 per cento e dal 3,01 al 2,06 per cento.

A solo titolo orientativo, nel prospetto che segue, tali indici di incidenza vengono confrontati con quelli di alcuni Istituti previdenziali limitatamente, però, agli anni 1963 e 1964 non essendo ancora noti i dati, per l'anno 1965, degli Istituti considerati:

	ANNO	Spese generali di amministrazione (in milioni)	Entrate per contributi ordinari esclusi quelli a carico dello Stato (in milioni)	Incidenza in %	Ammontare oneri trattamenti di quiescenza (in milioni)	Incidenza in %
Istituto nazionale previdenza sociale (I.N.P.S.)	1963	81.504	2.237.303	3,64	2.206.657	3,69
	1964	104.788	2.347.524	4,46	2.200.751	4,76
Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (I.N.A.D.E.L.) (*)	1963	691	8.681	7,96	5.062	13,65
	1964	808	10.319	7,83	6.127	13,18
Istituto nazionale previdenza dirigenti aziende industriali (I.N.P.-D.A.I.)	1963	674	17.484	3,85	7.516	8,96
	1964	1.011	22.635	4,47	8.508	11,88
Casse pensioni amministrate dalla direzione generale istituti di previdenza	1963	1.985	114.837	1,72	76.243	2,60
	1964	2.388	131.910	1,81	79.224	3,01

(*) I dati si riferiscono alla sola gestione Previdenza.

b) Sintesi del movimento patrimoniale.

Le principali componenti di tale sintesi, che richiamano l'attenzione sotto un profilo di carattere generale, sono quelle relative agli investimenti mobiliari ed immobiliari.

Al riguardo, giova ricordare quanto già accennato nelle precedenti pagine e, cioè, che le rilevanti somme occorse per la concessione dei miglioramenti disposti nel settore previdenziale, hanno, ovviamente, ridotto notevolmente le disponibilità finanziarie e, quindi, limitata la misura dei nuovi investimenti.

Così, nel settore mobiliare si sono potuti impegnare, complessivamente, non più di 114 miliardi contro i 157 del precedente esercizio.

Si è cercato, comunque, di non ridurre eccessivamente gli impieghi mediante mutui a comuni, province ed enti di diritto pubblico, per la realizzazione di opere che interessano la economia nazionale (edilizia popolare, scolastica, opere stradali, impianti elettrici, ecc.). Infatti, dei citati 114 miliardi ben 53 sono stati destinati agli anzidetti fini sociali e circa 12

miliardi e mezzo in mutui a cooperative edilizie. Altri 20 miliardi sono stati impegnati in mutui, a favore dei nominati Enti, per finalità diverse (pareggio bilancio, passività contributive e varie); 3 miliardi in sconto di annualità o semestralità statali e rinnovo buoni del Tesoro e solo 25 miliardi e mezzo — contro i 60 dello scorso anno — in acquisto di titoli obbligazionari e cartelle di credito fondiario che assicurano un buon rendimento.

Per completare il quadro degli investimenti mobiliari disposti nell'anno occorre aggiungere, altresì, circa 13 miliardi per sovvenzioni a favore degli iscritti, contro cessione del quinto della retribuzione.

Si è continuato, inoltre, a vigilare costantemente le giacenze monetarie (cassa contanti, conto corrente fruttifero ed infruttifero col Tesoro) onde evitare ingiustificate perdite o riduzioni di reddito, anche se tali fondi, al 31 dicembre 1965, ammontavano, complessivamente, a 46 miliardi contro i 15 del precedente esercizio. Tale giacenza potrebbe sembrare eccessiva se non si considerasse che questa Direzione generale, ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 3 febbraio 1951, n. 38, deve versare alle Sezioni di tesoreria provinciale, per il mese di gennaio di ogni anno, il doppio carico degli oneri mensili per trattamenti di quiescenza e se non si considerasse, altresì, in particolare per l'anno in esame, che si è dovuto assicurare alle predette Sezioni una certa disponibilità finanziaria, per completare il pagamento degli arretrati relativi ai miglioramenti disposti sulle pensioni. Infatti, le contabilità prodotte dalle Sezioni di tesoreria provinciale per il mese di gennaio 1966, hanno raggiunto la complessiva spesa, per trattamenti di quiescenza, di circa 45 miliardi, di poco, cioè, inferiore alle disponibilità assicurate da questa Amministrazione al 31 dicembre 1965.

Durante l'anno in esame, particolarmente difficile si è presentata la difesa del saggio medio generale degli investimenti: per i riflessi economico-patrimoniali della citata legge n. 965, che hanno determinato un incremento nel capitale medio complessivamente investito di circa 65 miliardi contro i 77 del 1964; per la prevista flessione nel saggio reale dei prestiti — in conseguenza dei noti effetti derivanti dal decreto ministeriale 16 agosto 1961 che ne ridusse i tassi d'interesse, per cui rientrano oggi capitali investiti al 7-7,50 per cento e si investono capitali al 6-6,25 per cento — e per la flessione registrata nel saggio reale netto degli investimenti immobiliari per i motivi esposti nel paragrafo che segue.

Nonostante ciò, però, tale saggio medio generale si è mantenuto al livello di quello raggiunto lo scorso anno, con una lieve tendenza in aumento passando, cioè, dal 6,153 al 6,160 che è pur sempre il migliore tra quelli accertati in questi ultimi sei anni. Tale risultato positivo si deve, soprattutto, al miglioramento registrato nel saggio reale degli investimenti in titoli obbligazionari e cartelle di credito fondiario, aumentato dal 6,259 al 6,365.

Gli investimenti immobiliari, per effetto degli acquisti effettuati e perfezionati durante l'anno, si sono incrementati di soli due miliardi. Al riguardo, occorre però precisare che nello stesso anno sono stati stipulati altri quattro contratti di acquisto, per circa sei miliardi, che al 31 dicembre 1965 erano ancora in corso di perfezionamento.

Istruire e perfezionare il contratto di acquisto di un bene immobile richiede, infatti, un lasso di tempo spesso molto lungo e sempre incerto nella durata, per i numerosi adempimenti da compiere, che creano imbarazzo per l'Amministrazione: sia per quanto riguarda lo sviluppo di un certo programma che non può realizzarsi nei tempi previsti; sia per quanto riguarda la migliore scelta economica nell'acquisto stesso, in condizioni normali di mercato. Se ancor oggi affluiscono agli Istituti numerose offerte di immobili, con possibilità di larga scelta, si deve alla crisi che ha colpito l'attività degli imprenditori edili. Ma in condizioni normali di mercato le anzidette defatiganti procedure provocherebbero una ovvia riduzione di offerte e, soprattutto, da parte di quelle Imprese che offrono le maggiori garanzie di solidità e serietà.

È auspicabile, pertanto, che, in sede di revisione della contabilità generale dello Stato, la materia sia completamente riveduta onde assicurare, con tutte le indispensabili cautele, una maggiore elasticità nelle procedure contrattuali.

Comunque, sono le cifre iscritte nei rendiconti che contano e tutte le considerazioni espresse in merito alle procedure contrattuali ed alle ridotte disponibilità finanziarie per l'esercizio in esame, giustificano solo in parte, all'occhio del profano, il limitato incremento del-

l'anno nella consistenza immobiliare iscritta a bilancio, rispetto alle altre voci dell'attività patrimoniale.

Questa Direzione generale spera, peraltro, dall'esercizio 1966, di poter realizzare — sia pur gradualmente — quel vasto piano di investimenti immobiliari da tempo predisposto (vedi capitolo « gestione immobiliare ») e mirante ad assicurare, nell'ambito complessivo degli impieghi ed entro i limiti consentiti dalla legge, un'equa proporzione a tale forma di investimenti ed una parità di aliquote della consistenza immobiliare di ciascuna Cassa, rispetto al proprio patrimonio, per la quale da tempo vanno orientandosi gli acquisti che, per gli anzidetti motivi procedurali, si perfezionano assai lentamente. Così, ad esempio, nella relazione dello scorso esercizio, si preannunciava, per il 1965, la definizione di un acquisto per conto della Cassa sanitari di oltre un miliardo che, purtroppo, non ha potuto tradursi in contratto per obiettive difficoltà che solo recentemente è stato possibile superare, il che consentirà di contabilizzare l'acquisto medesimo soltanto nel bilancio relativo al corrente esercizio finanziario.

Scopo finale, dunque, del suddetto programma è quello di assicurare un equilibrio, nel complesso degli investimenti e nella consistenza immobiliare di ciascuna Cassa, a tale forma di impiego di capitali, alla quale è pur sempre ancorata la solidità degli Istituti, anche se il suo rendimento lascia ancora a desiderare per la notoria situazione del relativo settore.

Infatti anche per l'anno 1965 si è dovuta registrare una flessione nel saggio netto reale di rendimento degli immobili che è sceso al 3,028 per cento. Le cause di tale flessione sono molteplici e già enunciate nelle relazioni dei precedenti rendiconti. Occorre solo ricordare che il continuo aumento delle spese relative alla gestione del patrimonio immobiliare (periodici aumenti ai portieri ed agli operai, aumento delle spese in genere e di quelle concernenti la ordinaria e la straordinaria manutenzione) — incrementatesi del 29,50 per cento nel 1963, del 20 per cento nel 1964 e quasi del 25 per cento nel 1965, pari ad un aumento complessivo di circa il 93 per cento nel triennio — non trovando un adeguato corrispettivo tra le entrate, riduce i fitti netti e, quindi, il saggio netto reale degli investimenti immobiliari.

In particolare, poi, per l'anno 1965, gli oneri patrimoniali sono stati gravati da un importo di oltre trenta milioni, corrispondenti agli arretrati di imposta sui fabbricati dovuta dal 1959 per lo stabile di via Mentana per il quale — come si evince dal conto gestione immobili — non erano state mai accantonate le quote per le imposte future, in vista della sua demolizione che, rinviata di anno in anno, non ha avuto più luogo, per vari motivi di ordine tecnico-economico, ritenendosi più conveniente cederlo in affitto.

Tale onere ha contribuito, ovviamente, a far ridurre notevolmente il saggio in argomento che, altrimenti, si sarebbe mantenuto sul livello di quello accertato nello scorso esercizio, risentendo solo dell'aumento dei costi verificatosi nell'anno, come dianzi precisato.

Si ritiene, pertanto, che non appena entreranno in vigore le nuove disposizioni legislative in materia di proprietà edilizia, un'adeguata e sia pur contenuta revisione dei fitti rispetto al livello generale del mercato, migliorerà corrispondentemente il rendimento di tale forma di investimenti che, anche se meno redditizia delle altre, rappresenta sempre una difesa del valore capitale nel tempo ed una garanzia di stabilità per il bilancio.

PAGINA BIANCA