

RELAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE

PREMESSA GENERALE.

Con la esposizione dei risultati di gestione relativi all'esercizio 1966, questa Direzione generale si accinge a presentare il suo ventesimo rendiconto, risalendo, il primo, al 1947, anno di ripartizione della Direzione generale della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza in due distinti organismi: uno, per i servizi propri della Cassa, per quelli delle gestioni annesse e della Sezione autonoma del credito comunale e provinciale; l'altro, per gli Istituti di previdenza.

Tale scissione, sanzionata con il decreto legislativo n. 883 del 1° settembre 1947, non rappresentò una novità, in quanto era stata già attuata nel 1910 e revocata, poi, nel 1923.

La fusione non era stata giustificata da considerazioni di carattere organico o tecnico, ma da una tradizione che traeva origine dalla circostanza, puramente occasionale, che i fondi degli Istituti erano impiegati a mezzo della Cassa depositi e prestiti.

Appariva, però, evidente, l'artificiosità e l'ibridismo di un connubio tra un'amministrazione con funzioni di credito ed un'altra con finalità previdenziali. Né la cennata circostanza dell'impiego dei fondi degli Istituti poteva, in effetti, giustificare l'unione, quando si consideri che fondi di altra provenienza ed anche imponenti — quali i risparmi postali — sono analogamente investiti a cura della Cassa, senza che vi sia mai stata alcuna fusione tra le gestioni interessate.

Peraltro, il continuo sviluppo dei vari servizi rendeva sempre più pletrica e pesante la Direzione generale unica tanto che, nel 1947, anche per effetto di analoghe richieste da parte delle Organizzazioni sindacali degli iscritti agli Istituti di previdenza, venne restituita alle due Amministrazioni quella autonomia — sempre nell'ambito del Ministero del tesoro — connessa alla fisionomia stessa dei servizi e giustificata da sani criteri amministrativi.

La Cassa depositi e prestiti, così, non più distratta dai compiti oltremodo gravosi della previdenza, poté affrontare più agevolmente quelli peculiari alla sua attività istituzionale di finanziatrice di opere pubbliche, e gli Istituti di previdenza — opportunamente riorganizzati — poterono incamminarsi verso il raggiungimento delle loro importanti finalità d'ordine sociale.

Nella ricorrenza del ventesimo anno di attività, dopo la riconfermata autonomia, si presenta, quindi, l'occasione propizia per una sintetica valutazione del lavoro svolto, che consenta di verificare se lo sviluppo delle collettività amministrate e delle strutture economico-patrimoniali, nonché l'evoluzione della legislazione specifica, siano tali da porre questi Istituti in primo piano, nel sistema previdenziale italiano, in vista dell'attesa riforma dello stesso sistema ai fini di una maggiore sicurezza sociale.

I momenti fondamentali del lavoro svolto dalla Direzione generale sono due e riguardano, rispettivamente, la provvista dei fondi — attraverso le contribuzioni — ed il loro impiego — attraverso la somministrazione delle prestazioni e l'investimento delle riserve.

Poiché tali fasi di lavoro sono condizionate dalla entità delle collettività amministrate e cioè iscritti e pensionati, conviene, anzitutto, iniziare con l'esame dello sviluppo numerico globale delle collettività stesse, indicato, per quinquennio, nel seguente prospetto:

	Al 31-12-1946	Al 31-12-1951	Al 31-12-1956	Al 31-12-1961	Al 31-12-1966
Iscritti	192.330	276.650	357.466	457.139	620.650
Pensionati	21.946	48.291	71.364	113.528	149.280

La eloquenza di tali dati prova, luminosamente, la crescente vitalità degli Istituti, realizzata con il costante incremento della massa degli iscritti e dei pensionati che, nel ventennio, è aumentata, rispettivamente, del 222 per cento e del 580 per cento. Né, l'eccezionale incremento percentuale del numero dei pensionati, rispetto a quello degli iscritti, può far pensare ad un raggiunto o quasi stato di regime delle dette collettività, in quanto l'elemento che caratterizza il loro stadio di sviluppo demografico e, cioè, il rapporto pensionati-iscritti è ancora relativamente basso. In questi ultimi anni, infatti, per la Cassa pensioni dipendenti Enti locali — che è di gran lunga la più importante dal punto di vista numerico degli iscritti e dei pensionati — esso si è mantenuto intorno al 24-25 per cento mentre, a periodo di regime, secondo studi attuariali condotti in proposito, dovrebbe essere pari al 48 per cento circa.

Ne consegue che la predetta Cassa ha, oggi, un numero di pensionati che supera appena la metà di quello che sarà raggiunto allo stato di regime (149.280 pensionati al 31 dicembre 1966, contro i 297.910 corrispondenti al 48 per cento degli iscritti).

È questa una considerazione di fondamentale importanza che va sottolineata poiché, nel corso dell'esposizione, essa dovrà essere tenuta presente ai fini dell'esatta valutazione dei riflessi che, il previsto ulteriore rapido accrescimento della collettività dei pensionati, avrà, necessariamente, in futuro sull'andamento economico-patrimoniale della detta Cassa.

L'incremento riscontrato nella forza numerica delle categorie amministrate ha contribuito, parallelamente, a provocare un altrettanto eccezionale sviluppo nelle poste principali nelle quali si compendia la situazione economica e, cioè, quella dei contributi di previdenza, tra le entrate, e quella degli assegni di quiescenza, tra le uscite, come rilevasi nella seguente tabella:

(in milioni di lire)

	Al 31 dicembre 1951	Al 31 dicembre 1956	Al 31 dicembre 1961	Al 31 dicembre 1966
Contributi previdenziali	29.578	46.253	90.918	181.337
Assegni di quiescenza	9.031	21.418	54.060	120.088

Per mantenere la omogeneità dei dati, indispensabile alle necessarie comparazioni, non si indicano — per la parte economico-patrimoniale — quelli relativi al 31 dicembre 1946, in quanto comprensivi anche delle risultanze relative alle gestioni del Monte pensioni e dell'Istituto nazionale per gli orfani degli insegnanti elementari.

Come è noto, il predetto Monte pensioni, già amministrato da questa Direzione generale, con decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1066 fu soppresso e, dal 1° ottobre 1948, i relativi oneri per assegni di quiescenza furono assunti dallo Stato.

Venne così a cessare la lunga esistenza del Monte pensioni che, sorto nel 1878, era stato l'antesignano di tutti gli Istituti di previdenza, a cui tecnici ed amministratori di altissimo valore avevano posto basi granitiche, senza trascurare i progressivi perfezionamenti.

Così pure, con decreto legislativo del 21 ottobre 1947, l'Istituto nazionale per gli orfani degli insegnanti elementari venne fuso con l'Istituto nazionale di assistenza magistrato, ma, fino al 30 giugno 1950, questa Direzione generale, continuò a disimpegnare il servizio di cassa e di custodia titoli per conto dell'Istituto stesso.

Pur limitando il raffronto agli ultimi quindici anni, dall'esame dei dati surriportati, emerge che, i contributi sono aumentati, complessivamente, del 513 per cento e gli assegni di quiescenza del 1.230 per cento. Si tratta, invero, di percentuali non comuni che, da sole, attestano chiaramente le dimensioni raggiunte dagli Istituti nel periodo in argomento, senza, peraltro, lasciarsi indurre a considerazioni affrettate poiché non si può ignorare l'elevatissimo divario esistente tra l'incremento percentuale della entrata e quello della spesa, divario che trova conferma nella dinamica dell'indice di incidenza degli oneri per trattamenti di quie-

scenza sulle contribuzioni, aumentato dal 30,53 per cento nel 1951, al 46,52 per cento nel 1956; al 59,45 per cento nel 1961 ed al 67 per cento nel 1966 con un incremento, quindi, del 120 per cento in soli quindici anni. Tale dinamica è una conseguenza del più volte migliorato livello medio delle prestazioni e del continuo e rapido accrescimento della massa dei pensionati, tuttora in fase evolutiva, oltre che per la ragione esposta nelle precedenti pagine e relativa al particolare stato di sviluppo demografico delle collettività amministrate, anche per effetto dello sfasamento provocato nel rapporto iscritti-pensionati dal progressivo invecchiamento delle popolazioni; fenomeno che, specie in questi ultimi decenni, sta interessando tutto il mondo, con particolare diffusione nei Paesi ad elevato sviluppo economico.

Il predetto indice di incidenza, però, benché in continua ascesa, ha pur sempre consentito quell'accumulo di capitali, da destinarsi alla formazione delle riserve tecniche, già previsto dal sistema di finanziamento adottato per assicurare — in ogni momento, presente e futuro — l'indispensabile equilibrio demografico-finanziario.

Si è andato, così, progressivamente formando quel patrimonio delle Casse a copertura, appunto, delle anzidette riserve, che, pari a 72 miliardi nel 1951, si è elevato a 222 ed a 526 miliardi, rispettivamente, nel 1956, nel 1961, fino a raggiungere l'imponente importo di 972 miliardi al 31 dicembre 1966. Imponente in valore assoluto nonché per gli adempimenti che richiede la sua gestione, ma non ancora sufficiente a coprire integralmente tutti gli impegni, presenti e futuri, assunti verso le categorie amministrate, come risulta, contabilmente, nella parte patrimoniale di ciascuno degli annessi rendiconti.

A questo punto, va segnalato come la gestione del patrimonio costituisca sempre più una parte assai difficile e complessa dell'attività di questa Direzione generale in quanto l'investimento delle riserve richiede la più accorta ed assidua previggenza, dovendosi, da un lato, tenere conto del quadro degli obiettivi e degli indirizzi programmatici della politica economico-finanziaria generale del Paese e, dall'altro, della conservazione e della maggiore redditività delle riserve medesime, utilizzando l'investimento in titoli a reddito fisso per la difesa del tasso di rendimento, a periodo breve, e, l'investimento in immobili, per la difesa del valore capitale, a periodo lungo.

Peraltro, essendo tale attività soggetta alle situazioni del mercato finanziario ed edilizio, ossia, all'andamento dell'economia generale del Paese, in questi ultimi decenni, per le ragioni a tutti note, si sono dovuti superare momenti assai difficili, che, talvolta, hanno anche costretto a rivedere piani in precedenza programmati.

Tanto più lusinghieri si presentano, quindi, i risultati conseguiti, nell'arco di tempo considerato, anche nel settore degli investimenti, come dimostrano i sottoindicati valori complessivi delle consistenze patrimoniali:

(in milioni di lire)

	Al 31 dicembre 1951	Al 31 dicembre 1956	Al 31 dicembre 1961	Al 31 dicembre 1966
Titoli di Stato, obbligazioni e cartelle fondiarie (prezzo di acquisto) . . .	36.285	99.084	163.627	309.140
Mutui (valore capitale)	3.961	78.186	195.574	364.491
Sovvenzioni agli iscritti (valore ca- pitale)	—	—	19.615	44.571
Immobili (prezzo di acquisto)	2.249	6.197	27.987	82.061

Il portafoglio titoli ha raggiunto un ammontare di 309 miliardi, calcolato in base ai prezzi di acquisto, con un incremento complessivo del 752 per cento dal 1° gennaio 1952: nel solo quinquennio 1962-1966 si è registrato un aumento pari quasi al 100 per cento, dovuto ai forti impieghi in titoli obbligazionari e cartelle di credito fondiario effettuati, particolarmente, nel

IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

1962 al fine, tra l'altro, di contrarre al minimo le giacenze di cassa, poco o nulla fruttifere, e, nel 1964, allorché migliorò nuovamente, sul mercato, il loro saggio di interesse dopo un periodo di declino.

Il valore capitale dei mutui concessi, nel campo dell'assistenza finanziaria agli Enti locali, ha superato al 31 dicembre 1966 l'imponente cifra di 360 miliardi al netto, ovviamente, dei rientri di capitali; ma, il totale dei prestiti somministrati nel ventennio, in valore assoluto, è stato di circa 460 miliardi.

Così pure, sono state concesse sovvenzioni agli iscritti contro cessione del quinto della retribuzione — provvidenza introdotta con la legge 19 ottobre 1956, n. 1224, che ha avuto pratica attuazione dal 1957 — per un importo complessivo di 90 miliardi circa, del quale hanno beneficiato non meno di 150.000 iscritti.

In particolare, durante l'anno 1966, sono stati impiegati 21 miliardi, per acquisto di titoli; sono stati, altresì, deliberati mutui e sovvenzioni agli iscritti, rispettivamente, per circa 42 e 19 miliardi.

Infine, gli investimenti immobiliari — effettuati per la prima volta nel 1949 — hanno superato, al 31 dicembre 1966, gli 82 miliardi: il maggiore aumento nella relativa consistenza che, oltre a rappresentare una difesa del valore capitale nel tempo costituisce un elemento di stabilità per il bilancio, si è avuto nell'ultimo decennio. Il solo incremento del decorso esercizio è stato di 24 miliardi e 691 milioni, in conseguenza della necessità di assicurare una certa proporzione tra i valori immobiliari e l'ammontare complessivo degli investimenti — bene inteso nel limite massimo fissato dalla legge — e, con la convinzione, che tale insostituibile forma di impiego rappresenta una ulteriore garanzia per gli iscritti.

Gli elementi che costituiscono il patrimonio, alimentano l'altra fonte di entrata che si identifica con il reddito da essi prodotto e che, da poco più di due miliardi complessivi nel 1951, è aumentato a 12 e 28 miliardi, rispettivamente, nel 1956 e nel 1961, raggiungendo l'importo di 49 miliardi al 31 dicembre 1966.

Ove si consideri la crescente progressione di incremento nei tre quinquenni in argomento, pari a 10, 15 e 21 miliardi ed il quadro economico-sociale del Paese nello stesso periodo, caratterizzato da squilibri e da tensioni finanziarie e monetarie che non potevano non influire sullo svolgimento di una più redditizia attività patrimoniale, si ritiene di poter giudicare positivamente anche lo sviluppo verificatosi in quest'altra fondamentale posta della situazione economica.

In particolare, al 31 dicembre 1966, la consistenza di tale posta presenta, rispetto a quella registrata nel 1965, un maggiore importo pari a lire 3.562.807.524.

Per una visione più completa, nel prospetto che segue, si riportano i dati concernenti lo sviluppo dei redditi, 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 dei redditi stessi:

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 %
1961	122.420	—	27.728	—	—	—	—
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
1966	242.738	19,91	49.302	7,79	20,31	125.354	1,27

Malgrado il forte incremento percentuale del totale delle entrate ed il minimo incremento dei costi generali, rispetto al precedente esercizio, si rileva, per il 1966, una diminuzione del 2,29 per cento nell'indice di incidenza dei redditi sulle entrate.

Ne consegue che l'aumento dei redditi non è stato tale da mantenere la loro incidenza sul totale delle entrate.

Ciò si spiega anche con la circostanza che la maggior parte degli investimenti dell'anno sono stati effettuati alla fine dell'esercizio per mancanza di disponibilità liquide all'inizio, assorbite, come è noto, dalla necessità di ultimare il pagamento degli arretrati relativi ai miglioramenti sulle pensioni disposti con la legge 26 luglio 1965, n. 965.

Comunque, il valore medio dell'anzidetto indice di incidenza è pur sempre del 22,23 per cento nell'ultimo quinquennio, con prospettiva di miglioramento nell'immediato futuro.

Si vede, così, come la gestione del patrimonio consentendo alla funzione della previdenza l'integrale conseguimento dei propri fini istituzionali, concretizzi, d'altra parte, una attività complementare altrettanto utile al Paese, che si estrinseca attraverso la concessione di mutui a Comuni, Province ed Enti di diritto pubblico, per la realizzazione di programmi concernenti l'edilizia popolare, scolastica, la costruzione di strade, acquedotti, impianti elettrici ecc.; l'acquisto di titoli obbligazionari, lo sconto di annualità statali, per il finanziamento di opere di pubblica utilità, in genere a carattere nazionale; l'acquisto di immobili e cartelle di credito fondiario che, oltre ad incoraggiare un settore tanto importante, rende anche possibile, con la locazione degli stabili di proprietà, di esercitare un'azione calmieratrice sul mercato degli affitti.

Tutti fini, questi, di natura essenzialmente sociale ai quali non possono non mirare gli Enti previdenziali in uno Stato moderno; ottenendosi così quella « compenetrazione della gestione previdenziale specifica con la gestione generale della finanza pubblica » auspicata, per ogni forma di previdenza, anche dall'onorevole Ministro, in occasione del discorso pronunciato per l'inaugurazione della nuova sede di questi Istituti.

Non si può concludere questa prima parte della « premessa » senza rivolgere uno sguardo all'ultima voce del conto economico relativa alle spese generali di amministrazione per l'importanza che essa riveste, quale indice del costo amministrativo del servizio prodotto.

Tale costo, ovviamente, per quanto costantemente controllato e contenuto, ha seguito di pari passo la progressiva espansione dell'attività svolta, cosicché, dai 244 milioni nel 1951 è aumentato ai 513 nel 1956; ai 1.485 nel 1961 ed ai 3.225 milioni al 31 dicembre 1966.

Il suo maggior aumento, in questi ultimi dieci anni, trova una naturale spiegazione nella necessità di ammodernare le strutture amministrative, tecniche ed organizzative degli Istituti con la meccanizzazione di vari servizi, nonché nelle accresciute esigenze sia di personale sia di spazio.

Nel 1966, si è poi registrata la particolare spesa del trasferimento della sede in questi locali, dove tutti i servizi della Direzione generale hanno trovato quella sistemazione, ambientale e funzionale, indispensabile per la loro massima efficienza.

Nonostante ciò, la somma complessivamente spesa nell'anno è stata contenuta largamente nei limiti della previsione di 3.383 milioni in dipendenza, soprattutto, di economie potute realizzare in alcuni capitoli di bilancio tra i quali si segnalano quelli relativi alle spese per acquisto mobili, acquisto stampati e corresponsione di indennità di viaggio e medaglie di presenza ai componenti il Consiglio di Amministrazione.

Si soggiunge, inoltre, che proprio a decorrere dall'esercizio in esame — per le ragioni esposte nell'apposito paragrafo « gestione immobiliare » — nel totale delle spese generali, sono stati compresi circa 317 milioni, relativi alle competenze liquidate ai dipendenti addetti alla amministrazione del patrimonio immobiliare che, negli anni precedenti, venivano incluse nella posta: « spese ed oneri per il patrimonio immobiliare ».

Pertanto, la somma effettivamente spesa in più, rispetto al 1965, è di 438 milioni, di cui 263 per maggiori stipendi ed assegni vari al personale in servizio, in conseguenza dell'aumentata forza numerica del personale stesso, delle variazioni relative al conglobamento ed all'indennità integrativa speciale, nonché delle numerose promozioni.

IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Elemento positivo di rilievo, anche se non completamente probante, 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 1966, sono stati, rispettivamente, dell'1,77 per cento e del 2,68 per cento, ossia lievemente superiori a quelli accertati nello scorso esercizio. Occorre, però, tener presente quanto anzidetto circa l'influenza esercitata dalla spesa sostenuta per il pagamento delle competenze ai dipendenti addetti alla gestione del patrimonio immobiliare che, negli anni precedenti, non figurava tra le spese generali di amministrazione. Se gli indici in parola fossero stati determinati sulla base degli stessi elementi dello scorso esercizio, si sarebbe invece registrata una diminuzione.

Si può, quindi, confermare con soddisfazione che il costo amministrativo del servizio prodotto viene contenuto nei più rigorosi limiti di economicità e che la parsimonia e la oculatezza con cui ogni spesa è stata deliberata, continuano a costituire un'ulteriore garanzia per le categorie amministrate.

Come di consueto ed a solo titolo orientativo, nel seguente prospetto gli indici di incidenza in argomento, vengono confrontati con quelli di alcuni Istituti previdenziali limitatamente, però, agli anni 1964 e 1965, non essendo ancora noti i dati, per l'anno 1966, degli Istituti considerati:

	ANNO	Spese generali di amministrazione (in milioni)	Entrate per contributi ordinari (in milioni)	Incidenza %	Ammontare oneri trattamenti di quiescenza (in milioni)	Incidenza %
Istituto nazionale previdenza sociale (I.N.P.S.)	1964	104.788	2.347.524	4,46	2.200.751	4,76
	1965	103.893	2.245.230	4,62	2.885.490	3,60
Istituto nazionale assistenza dipendenti enti locali (I.N.A.D.E.L.) (*)	1964	808	10.319	7,83	6.127	13,18
	1965	759	13.671	5,55	8.193	9,26
Istituto nazionale previdenza dirigenti aziende industriali (I.N.P.D.A.I.)	1964	1.011	22.635	4,47	8.508	11,88
	1965	879	24.015	3,66	10.110	8,69
Casse pensioni amministrate dalla Direzione generale Istituti di previdenza	1964	2.388	131.910	1,81	79.224	3,01
	1965	2.470	142.416	1,73	119.991	2,06

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

Quanto esposto nelle precedenti pagine, evidenzia l'eccezionale sviluppo conseguito dalle Casse in questi ultimi venti anni, e, obiettivamente, non può disconoscersi che i risultati raggiunti sono veramente rimarchevoli. Le cifre non si commentano: esse testimoniano e configurano l'imponenza e la solidità che progressivamente e decisamente hanno conquistato gli Istituti, durante un periodo così interessante per la vita economica e sociale del Paese, senza, peraltro, imporre ulteriori sacrifici agli amministrati, attraverso aumenti contributivi e, concedendo, invece, ai medesimi, miglioramenti nelle prestazioni.

Basti qui ricordare che da circa quattordici anni la misura del contributo a carico degli Enti e dei loro dipendenti non subisce variazioni e che, nello stesso periodo, sono stati con-

cessi più volte miglioramenti sulle pensioni e disposti aggiornamenti nelle norme di liquidazione delle stesse, fino a giungere alla legge 26 luglio 1965, n. 965 che, come è noto, ha riformato profondamente il sistema di pensionamento per gli iscritti alle Casse dipendenti Enti locali ed insegnanti di asilo, introducendo il criterio di determinare la misura del trattamento di quiescenza sulla base dell'ultima retribuzione percepita in attività di servizio e consentendo, altresì, agli interessati, di poter liquidare — con 40 anni di anzianità lavorativa — un trattamento pari al cento per cento dell'anzidetta retribuzione.

Anche in tale campo si sono toccati, dunque, obiettivi che possono considerarsi di avanguardia nel settore previdenziale ed a contenuto altamente sociale, in quanto miranti a garantire, alle categorie interessate, un trattamento adeguato al tenore di vita raggiunto al momento del collocamento a riposo.

Con questo non si vuole negare che si siano verificate e si verifichino carenze amministrative, sia nel settore economico patrimoniale sia in quello previdenziale, ma si è cercato e si cerca sempre di eliminarle nella maggiore misura possibile ad evitare che il loro persistere, si riveli dannoso per questa Amministrazione ancora in piena fase di sviluppo.

Si può, comunque, affermare, obiettivamente, che nulla è stato trascurato al fine di fare partecipare anche gli Istituti a quel vasto movimento evolutivo che, in questi ultimi decenni, sta radicalmente modificando il settore previdenziale italiano, il quale ha assunto forma ordinata nel primo progetto quinquennale di sviluppo economico nazionale, dove i problemi della sicurezza sociale hanno trovato un significativo rilievo.

Questa Direzione generale, per i compiti ad essa affidati, è, ovviamente, interessata in modo particolare, all'attuazione concreta di tale programmazione che, come meglio si vedrà in seguito, prevede, tra l'altro, il « riordinamento dei vari regimi e dei vari istituti operanti nei diversi settori ».

In proposito, però, sarà bene ricordare che, fin dall'immediato dopoguerra, si è posto, tra i vari problemi relativi alla struttura economica e sociale del nostro Paese, quello della riforma della previdenza sociale; lo sviluppo che ne è seguito, in mancanza di una visione organica dei vari aspetti del settore, ha provocato, peraltro, una situazione di confusione, con la proliferazione degli organismi di gestione — differenti tra loro per natura giuridica, organizzazione e dimensioni — rischiando, per di più, di aumentare la tutela nei confronti di talune categorie le quali, pur essendo già sufficientemente garantite contro determinati rischi o quanto meno più protette nei riguardi di altre in condizioni di maggiore bisogno, hanno potuto esercitare una più forte pressione di natura politico-sindacale.

Inoltre, per quanto i legislatori si siano preoccupati di definire ed articolare gli strumenti di gestione del sistema previdenziale ed assistenziale in rapporto al fine (previdenza e assistenza) ed in rapporto alle caratteristiche di ciascuna categoria da tutelare: lavoratori dipendenti da imprenditori privati e lavoratori dipendenti da Enti pubblici (statali, parastatali, dipendenti da Enti locali); lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi (coltivatori diretti, artigiani, piccoli commercianti); lavoratori con rapporto di lavoro particolare (giornalisti, dirigenti di azienda, lavoratori dello spettacolo, ecc.); vi sono tuttora, tra gli Enti che gestiscono la sola previdenza o la sola assistenza, quelli che, contemporaneamente, gestiscono l'una e l'altra; così come tra gli Istituti che tutelano solo dipendenti da datori di lavoro privato o solo dipendenti da Enti di diritto pubblico, vi sono quelli che tutelano categorie miste di lavoratori pubblici e privati. E, se per la grande categoria dei dipendenti da datori di lavoro privato può rilevarsi una maggiore unicità nell'ente gestore della previdenza e dell'assistenza (vedi I.N.P.S. ed I.N.A.M.), questa manca nella categoria dei lavoratori dipendenti da Enti di diritto pubblico, la cui tutela è affidata, per contro, ad una pletera di Organi diversi.

La pluralità, l'eterogeneità e la promiscuità negli organismi di gestione non potevano che determinare difformità nelle prestazioni e nelle contribuzioni, privilegi, aumenti di costi e conflitti ai limiti dei settori di competenza dei vari Istituti; per cui si rende indispensabile gettare le basi per un'armonica strutturazione della tutela stessa, in considerazione, altresì, del nuovo indirizzo che va manifestandosi in tutti i Paesi europei che, a partire dal noto piano Beveridge, tende ad un ripensamento completo dei sistemi previdenziali sotto il nuovo angolo visuale della sicurezza sociale.

Per quanto concerne l'Italia, va ricordata l'indagine che, nel 1961, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, svolse sui problemi previdenziali, indagine che si concretò, in definitiva, nelle proposte che, rivedute ed emendate, hanno costituito la base per la preparazione di un apposito capitolo (il settimo) del piano quinquennale di sviluppo economico, di cui piace qui riportare la sintetica e magistrale descrizione dell'attuale sistema, « nel quale la dispersione delle competenze, la molteplicità degli Enti gestori, la difformità dei criteri di erogazione delle prestazioni, la dispersione e la polverizzazione della spesa ostacolano il conseguimento di un soddisfacente grado di efficienza e di equità, nonostante lo elevato impegno economico che grava sulla collettività e in particolare su alcune categorie ».

Dopo questa eloquente diagnosi, il piano pone, come obiettivo finale del settore, l'attuazione di un compiuto sistema di sicurezza sociale, nel quale la previdenza sia armonicamente collegata con l'assistenza sanitaria e sociale.

Da ciò, sorge spontaneo un interrogativo e, cioè, quale potrà, o più esattamente potrebbe essere, la funzione di questa Direzione generale nel quadro della prospettata riforma di tutto il settore.

Prima di rispondere a siffatto interrogativo occorre stabilire, con la maggiore esattezza consentita, come si presenta, attualmente, la questione della sicurezza sociale nel nostro Paese, alla luce della Costituzione, degli Accordi internazionali e della legislazione vigente, nonché, da ultimo, degli obiettivi fissati nel piano quinquennale di sviluppo economico.

Non v'è, anzitutto, dubbio che già nel dettato dell'articolo 38 della Costituzione trova pieno fondamento la bipartizione tra assistenza sociale e previdenza: la prima, riconosciuta a tutti i cittadini inabili al lavoro e nullatenenti, la seconda, dovuta a tutti i lavoratori.

Tale fondamentale distinzione trova altresì sostanziale conferma nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea, nella Carta sociale europea e nella Convenzione dell'O.I.L. del 28 giugno 1952, n. 102.

Anche i principi essenziali, cui si è chiaramente ispirata la legge 21 luglio 1965, n. 903, pur ponendo un particolare accento sulla assistenza generale dei cittadini, attraverso la istituzione di una pensione sociale, ribadisce l'esigenza fondamentale che tutti i lavoratori subordinati, nonché altre speciali categorie di lavoratori, abbiano un trattamento previdenziale adeguato ai contributi versati.

È proprio in quest'ultima esigenza basilare che si concreta la previdenza vera e propria, nel cui campo l'articolo 5 della citata legge n. 903 traccia un'altra chiara distinzione fra settore pubblico e settore privato, raggruppando, nel primo, i dipendenti delle Amministrazioni statali, gli iscritti alle Casse pensioni amministrati da questa Direzione generale nonché ai regolamenti speciali di pensioni amministrati da Comuni, Province, Regioni o Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

Questa netta linea di demarcazione fra i due settori trova, del resto, ampia, spiegazione nella evidente differenziazione dei trattamenti economici e giuridici fra i lavoratori pubblici e quelli privati, come nei riflessi che, per gli uni o per gli altri, si hanno, rispettivamente, sulla finanza pubblica o sull'attività produttiva del Paese.

In altri termini, si potrebbe affermare che, per i dipendenti pubblici, il trattamento previdenziale, per le sue ripercussioni dirette od indirette sul bilancio statale, impone interventi e modalità che necessariamente lo distinguono dal trattamento previdenziale dei lavoratori privati, il quale non ha altri limiti che quelli derivanti dagli elementi di costo della produzione, nel piano interno ed internazionale.

In buona sostanza, il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, in senso lato, esplica la propria influenza sia nel periodo dell'attività di servizio sia in quello della quiescenza, e ciò proprio per la sua particolare natura, nettamente distinta da quella del rapporto di lavoro privato.

Da ciò la differente disciplina dell'uno e dell'altro rapporto; da ciò la inevitabile demarcazione dei due settori epperò la necessità che alla previdenza provvedano Organi distinti per ciascuno dei settori medesimi.

Non può, infine, omettersi la considerazione che la cennata distinzione si applica anche alle modalità di costituzione e di utilizzo delle riserve tecniche dei fondi previdenziali, che rappre-

sentano un'altra cospicua forma di risparmio, pubblico o privato, ma che, a seconda che rientrino nell'uno o nell'altro settore, seguono differenti canali di investimento, con diverse finalità di impiego.

Stabilito, così, che i due settori di cui sopra, presentano caratteristiche e condizioni differenziate, che impongono l'intervento di distinti Organismi operativi per ciascun settore, rimane, ora, da esaminare, prima di rispondere all'interrogativo dianzi indicato, quali soluzioni vanno postulate in presenza dell'attuale situazione, nell'uno e nell'altro settore; occorre, cioè, procedere alla più ampia fusione di Enti previdenziali in base alla loro omogeneità, realizzare un armonico coordinamento di funzioni comuni, semplificarne gli ordinamenti per renderli meno costosi e di più agevole funzionamento.

Nel settore pubblico, in particolare, l'uniformità delle caratteristiche di base, impone, anzitutto, il massimo della fusione degli attuali Enti sulla base della loro omogeneità, per giungere, tendenzialmente, a concentrare in un solo Organismo tutta l'attività previdenziale dei dipendenti pubblici, a meno che taluna categoria di essi, per particolari caratteristiche obietive, non continui a richiedere l'esistenza di un distinto Organismo.

Appare di tutta evidenza che siffatto riordinamento consentirà più facilmente il conseguimento della maggiore uniformità dei vari regimi ora esistenti, nel campo contributivo ed in quello delle prestazioni previdenziali, nonché una più avanzata semplificazione dell'organizzazione amministrativa attuale.

Ma risultato non meno importante dei predetti sarà quello di rendere possibile un migliore sfruttamento dei mezzi elettronici, attualmente disponibili, che, applicati ad una maggiore massa di lavoro, permetteranno la realizzazione di una più redditizia utilizzazione dei mezzi stessi, insieme ad una più sicura regolarità del funzionamento dei relativi servizi.

L'ulteriore meccanizzazione dei servizi previdenziali, che, come è noto, è stata, negli ultimi anni, costantemente e sistematicamente perseguita da questa Direzione generale, proprio perché la particolare natura dei servizi medesimi lo consente, su scala sempre più larga, si tradurrà in una notevole riduzione dei costi, specie per la contrazione progressiva del personale addetto ai servizi stessi.

Giunti a questo punto, appare facile rispondere all'interrogativo posto come sopra e cioè quale potrebbe essere la funzione di questa Direzione generale, ai fini delle soluzioni dianzi postulate.

Il grado di efficienza e lo sviluppo organizzativo raggiunti dai servizi di questa Direzione generale, congiuntamente alla propria legislazione previdenziale progredita socialmente e garantita dalla solidità economico-patrimoniale delle Casse da essa amministrate, la presentano evidentemente come lo strumento quasi naturale, comunque, più qualificato, per conseguire tutti quegli obiettivi che assicurino ai dipendenti pubblici un migliore regime previdenziale.

PAGINA BIANCA