

RELAZIONE AL CONTO CONSUNTIVO DELL'ESERCIZIO 1968

La situazione dell'Opera di previdenza per il personale civile e militare dello Stato al 31 dicembre 1968 si può considerare soddisfacente. I risultati dell'esercizio, esposti nel rendiconto consuntivo in esame, si inquadrano infatti nelle previsioni a suo tempo formulate circa gli effetti del D.P.R. n. 759 del 5 giugno 1965 (modifica del sistema di finanziamento e miglioramento delle prestazioni) e dei successivi provvedimenti legislativi di maggior rilievo (Legge 6 dicembre 1965, n. 1368) sulla facoltà di riscatto, ai fini delle prestazioni previdenziali, dei periodi di servizio pre-ruolo e di studi universitari (Legge 12 marzo 1968, n. 325 - art. 47 relativo all'esodo di personale dell'Amministrazione delle PP. e TT.), confermando che le innovazioni e gli oneri derivanti dai provvedimenti citati sono sopportati senza conseguenze negative dalla sempre solida struttura della Gestione previdenziale. Dimostrano altresì l'idoneità e la tempestività delle misure adottate dall'Amministrazione, nei limiti della propria competenza, per scongiurare la paventata crisi di cassa ed assicurare l'equilibrio tra entrate ed uscite finanziarie.

Come annunciato presentando le variazioni al bilancio di previsione per il 1968, oltre a sopprimere gli inizialmente preventivati ulteriori trasferimenti di fondi all'« Assistenza Sanitaria », si è disposto per il graduale recupero del credito pregresso verso la stessa Gestione; credito che a fine anno si presenta decurtato di lire 11.621.343.133 per la parte così detta « consolidata », mentre risulta totalmente saldata l'anticipazione a breve termine che al 31 dicembre 1967 ammontava a lire 8.816.053.166.

Si è ritenuto opportuno, inoltre, di ricorrere, come già nell'anno precedente, ad una nuova anticipazione bancaria garantita dai titoli di proprietà - evitandone così, ancora una volta, la definitiva alienazione - che ha permesso di aumentare di lire 4.600 milioni le disponibilità liquide.

Mediante tali provvedimenti l'« Opera di previdenza » ha potuto far fronte - senza interruzioni o rallentamenti - alle necessità erogative dell'esercizio che si compendiano nella ingente cifra di lire 107.539.779.793 per pagamenti di sola parte effettiva, di cui lire 102.758.362.190 sono state assorbite dai 41.594 pagamenti eseguiti per indennità di buonuscita ai dipendenti statali cessati dal servizio.

Confrontando tali cifre con le corrispondenti del rendiconto consuntivo per l'anno 1967 - che indicava in lire 66.823.887.820 i pagamenti di parte effettiva e in 26.618 il numero dei pagamenti di indennità di buonuscita per un ammontare di lire 62.266.136.280 - e con quelle di gran lunga meno elevate degli anni precedenti, si pongono in chiara evidenza le proporzioni veramente eccezionali assunte dalle erogazioni e la loro diretta e pressoché esclusiva dipendenza dal numero delle prestazioni di indennità di buonuscita.

Il confronto esimerebbe da ogni commento, rappresentando eloquentemente da sé solo lo sforzo compiuto dall'Amministrazione per fronteggiare una situazione che, se non si fosse inserita nel panorama congiunturale dell'Ente considerato nel complesso delle Gestioni amministrate e nel momento più difficile, non sarebbe stata cagione di gravi problemi se non sotto lo aspetto organizzativo.

Infatti, come è noto, la contingenza in atto - da tempo individuata nelle sue cause e nei suoi effetti ed attentamente seguita nella sua complessa dinamica fin dal suo primo manifestarsi - non comprometterà l'equilibrio tecnico dell'« Opera di previdenza » più volte sottoposto a

verifiche i cui responsi sono stati tutti concordemente rassicuranti. Se ne è diffusamente trattato in più occasioni ed in particolare nelle relazioni ai bilanci di previsione ed ai rendiconti consuntivi degli ultimi anni, ai quali ci si riattacca soltanto per confermare che la fase dei risultati economici negativi, iniziata nel 1967, si protrarrà sicuramente a tutto il 1969 con oneri non inferiori a quelli raggiunti nel 1968, ma si ritiene non avrà altre conseguenze che il ridimensionamento delle riserve tecniche e, correlativamente, del netto patrimoniale, che erano aumentati oltre misura nel corso della precedente fase di avanzi economici eccessivi rispetto alle valutazioni attuariali, conclusasi nel 1966.

Mentre si svolgeva nel senso sopra indicato l'evoluzione della Gestione previdenziale, si acuiva la crisi delle Gestioni « Assistenza Sanitaria » e « Indennità ai Salariati » i cui gravi squilibri hanno indotto — *fin dall'esercizio finanziario 1962-63 — ad attingere alle riserve liquide dell' « Opera di previdenza »*, incrementate in misura notevole dalla accennata eccedenza di disponibilità, per coprire, con anticipazioni che inizialmente si riteneva potessero essere rimborsate a breve termine, in un primo tempo i temporanei fabbisogni di cassa e successivamente anche i disavanzi finanziari delle Gestioni deficitarie, nella fiduciosa attesa di un pronto e risolutivo intervento degli Organi di Governo. Col graduale deteriorarsi della situazione economico-finanziaria di tali Gestioni, nell'intento di evitare disagi agli assistiti, *si è continuato a prelevare dalle disponibilità previdenziali fino a tutto il 1967 per un importo complessivo, al 31 dicembre di tale anno, di lire 75.110 milioni*, di cui soltanto lire 8.816 milioni restituibili a breve scadenza. Erano state, inoltre, previste ulteriori anticipazioni da effettuare nel 1968 per lire 31.269 milioni. Nel corso dell'anno stesso, però, a fronte delle esigenze erogative dell'Opera di previdenza, l'Amministrazione è stata costretta ad adottare i provvedimenti già menzionati, in seguito ai quali l'Assistenza Sanitaria (che ha ereditato anche i debiti della Gestione Indennità ai Salariati nel frattempo soppressa) potrà d'ora in poi contare soltanto su interventi governativi o, comunque, esterni all'Ente, mentre l'Opera di previdenza, con i mezzi finanziari derivanti dalle entrate contributive e dal recupero graduale dei propri crediti, sarà in grado di provvedere non soltanto ai pagamenti delle prestazioni istituzionali ma anche al potenziamento dell'attività creditizia — demandata dalla Legge 1139 del 25 novembre 1957 — che anche negli esercizi precedenti aveva subito una certa compressione.

Quanto sopra, tra l'altro, è servito a dimostrare l'infondatezza di certe critiche mosse all'Amministrazione per aver impiegato in anticipazioni fruttifere alle Gestioni deficitarie le disponibilità dell'Opera di previdenza, il che, secondo le critiche stesse, ne avrebbe compromessa la liquidità. Si è visto, invece, che al manifestarsi di maggiori necessità erogative, con i semplici provvedimenti amministrativi più sopra accennati, l'Opera di previdenza ha avuto immediatamente a disposizione fondi liquidi nella misura occorrente.

I problemi di approvvigionamento di fondi che l'Amministrazione ha dovuto affrontare riguardano la Gestione di malattia e comunque sarebbero sorti diversi anni prima.

Si è accennato a problemi di carattere organizzativo che hanno impegnato l'Amministrazione non meno di quelli di carattere finanziario. Ovviamente, di fronte all'enorme numero di liquidazioni di indennità di buonuscita affluite a cominciare dagli ultimi mesi del 1967, nell'impossibilità di aumentare le unità lavorative addette al settore si è provveduto ad affinare l'organizzazione del lavoro per incrementarne la produttività, ma soprattutto si è dovuto far appello al senso del dovere ed allo spirito di sacrificio del personale che, come sempre, ha risposto alle maggiori esigenze col consueto vigore operativo e la sperimentata capacità. Tutto ciò non ha evitato pressanti solleciti e talvolta critiche anche da parte della stampa per i ritardi inevitabili — ma sempre contenuti in limiti ragionevoli — che si sono verificati nei pagamenti; ritardi che, in ambienti esterni, sono stati imputati sbrigativamente alle difficoltà finanziarie dell'Ente senza fare distinzioni tra Gestione e Gestione. Si confida che le cifre esposte e la presente relazione possano servire a far conoscere a tutti gli interessati la reale situazione dell'Ente e a far modificare alcune opinioni errate.

Oltre che per le indennità di buonuscita il personale è anche severamente impegnato nella istruttoria e liquidazione delle circa 600.000 domande di riscatto contemporaneamente pervenute, alle quali è d'uopo dar corso nel minor tempo possibile sia perché sul versamento dei relativi contributi si è fatto assegnamento per superare l'attuale momento congiunturale, sia

per il grave pregiudizio recato all'equilibrio tecnico dalle notevoli perdite valutarie che la Gestione subisce con l'aumentare del tempo intercorrente tra la data di presentazione della domanda di ammissione al riscatto - alla quale viene riferita la determinazione del contributo - e la data di versamento del contributo stesso.

Sono note le difficoltà che si sono dovute superare per rendere praticamente applicabili le norme sul beneficio del riscatto e che sono state definitivamente appianate soltanto con *la circ. n. 54 del Ministero del Tesoro datata 31 maggio 1968*. Nel frattempo l'Amministrazione non aveva indugiato a disporre perché, fin dal novembre 1966 le liquidazioni di indennità di buonuscita venissero effettuate tenendo conto dei periodi per i quali era stato chiesto il riscatto, con trattenuta del relativo contributo. Così che, già nel 1967, mentre la spesa per indennità di buonuscita subiva una maggiorazione, risultante dalla differenza tra liquidazioni afferenti a periodi riscattati e correlativi contributi trattenuti, valutata in 2.500-2.700 milioni, si registrava un ammontare di contributi effettivamente versati di appena lire 1.770.104. Si rendeva, pertanto, indispensabile affrontare decisamente anche il lavoro di determinazione dei contributi relativamente alle domande di ammissione al beneficio del riscatto presentate da personale in servizio, per acquisire i mezzi finanziari sufficienti non solo a bilanciare i detti maggiori oneri ma anche a rendere meno pressante la necessità di recupero del credito per anticipazioni verso la Gestione di malattia.

Dopo l'emanazione della citata circolare del Ministero del Tesoro, e praticamente dopo le ferie estive del 1968, veniva richiesto al personale un ulteriore notevole sforzo che portava allo espletamento completo, alla data del 31 dicembre dell'anno stesso, di oltre 160.000 domande di riscatto contro le 11.200 del 1967, mentre per raggiungere il pareggio finanziario del bilancio 1969 era prevista l'attuazione di un piano di lavoro che avrebbe consentito di comunicare entro il 31 maggio 1969 ad altri 200.000 interessati - per l'accettazione ed il conseguente inizio dei versamenti - l'avvenuta ammissione al beneficio del riscatto e l'ammontare del relativo contributo.

I dati contabili rilevati per l'anno in esame espongono un risultato immediato di entità non trascurabili: i contributi di riscatto effettivamente versati ammontano, infatti, a lire 2 miliardi 84.179.173 contro il già citato esiguo importo di lire 1.770.104 delle riscossioni avvenute nel 1967. Nello stesso esercizio finanziario, però, si calcola - sulla base della trattenuta per contributi operata, che assomma a lire 17.481.405.789 - che la spesa per indennità di buonuscita riferibile a periodi riscattati sia salita intorno a lire 21.800 milioni contro i 13.000 milioni circa dell'esercizio precedente. Considerando la suddetta riscossione di lire 2.084.179.173, la parte di onere relativo ai riscatti che non ha trovato la propria contropartita in entrata è stata ancora di oltre 2.200 milioni.

Pertanto, occorre provvedere con la massima urgenza all'espletamento delle pratiche da troppo tempo giacenti, stimolando e coordinando l'azione dei Servizi interessati. Gioverà ad accelerare i tempi di tale adempimento la già predisposta meccanizzazione delle operazioni relative ai riscatti, che sta per entrare in fase di pratica attuazione.

L'andamento dell'attività creditizia, pur condizionato dalla descritta situazione della Gestione previdenziale, ha segnato una certa ripresa nel settore dei mutui pluriennali per i quali si rilevano 19.007 concessioni per l'importo lordo di lire 20.006.914.900 contro le 15.533 concessioni del 1967 per lire 16.287.106.600. I prestiti annuali segnano, invece, una flessione essendo diminuiti da 98.598 a 92.967 e nonostante l'aumento dell'importo medio del piccolo prestito anche l'ammontare globale delle concessioni lorde è sceso da lire 14.412.209.000 a lire 13.969.420.000. Non sono note le cause del minor ricorso ai prestiti annuali. Si deve ritenere, in mancanza di altre ipotesi più plausibili, che i singoli importi ottenibili non siano più giudicati dai beneficiari sufficienti a soddisfare le loro immediate necessità monetarie.

Mentre la situazione dell'Opera di previdenza fa ritenere possibile nel prossimo futuro un forte incremento degli investimenti nell'attività creditizia tale da ridurre notevolmente il ricorso da parte degli assistiti agli istituti di credito autorizzati, resta la preoccupazione della costante ascesa dei costi dei prestiti. Non sembra che tali costi siano contenibili o riducibili se non mediante l'adozione di razionali sistemi di meccanizzazione del settore sulla base degli studi a suo tempo effettuati e che l'Amministrazione cercherà, appena possibile, e consentendolo le disponibilità di bilancio di tradurre in azioni operative.

. . .

I risultati della gestione assistenza sanitaria si compendiano in una situazione di disavanzo finanziario pari a lire 8.830.256.851, peraltro contenuto in tale importo per le anticipazioni bancarie ottenute sul contributo straordinario dello Stato di cui al D.L. 30 ottobre 1967 n. 968.

L'aspetto saliente che caratterizza la Gestione assistenza sanitaria resta la sproporzione, sempre più accentuata, fra le entrate contributive e prestazioni istituzionali.

I rimborsi per farmaci e per degenze ospedaliere, da soli, hanno comportato una spesa di lire 86.540 milioni pari al 63,55 per cento delle spese assistenziali (lire 136.162. milioni) ed all'82,57 per cento del gettito contributivo dell'esercizio (lire 104.800 milioni).

Il costo dell'assistenza diretta ambulatoriale (lire 16.346 milioni) si presenta anche per lo esercizio 1968 in notevole ascesa; ciò è da mettere in relazione ad ulteriori miglioramenti deliberati a favore del personale sanitario specialistico che presta la propria opera negli ambulatori.

Di limitata portata si presentano gli altri oneri, ad eccezione della quota di spese generali che fa capo alla gestione (18.313 milioni) e l'ammontare degli interessi passivi (3.380 milioni di lire) sulle anticipazioni di copertura finanziaria.

In conclusione l'erogazione dell'assistenza a favore dei 4.775.500 assicurati censiti al 1° gennaio 1968 ha comportato un impegno globale di lire 158.740 milioni che esprime la dimensione dell'attività svolta e l'incidenza, della medesima, nel campo dell'assicurazione di malattia.

La situazione patrimoniale, infine, presenta un deficit di lire 107.724.345.188 al quale peraltro, dovrà aggiungersi quello della gestione indennità ai salariati (1.803.902.272), in quanto la gestione medesima ha cessato le prestazioni istituzionali a partire dal 1° maggio 1968, in forza della legge 18 marzo 1968, n. 249 che ha anche previsto il trasferimento alla gestione assistenza sanitaria di tutte le « attività » della gestione indennità ai salariati.

. . .

Le spese generali per tutte le gestioni ammontano a circa 19.792 milioni di cui lire 17.701 milioni per retribuzioni al personale amministrativo e sanitario con mansioni amministrative e lire 2.091 milioni alle spese di amministrazione.

. . .

I rendiconti del « Fondo di Previdenza integrativo per il personale di ruolo dell'ENPAS » e della « Cassa di Previdenza ed Assistenza per il personale sanitario a contratto dell'ENPAS » sono pubblicati in allegato al rendiconto della gestione Assistenza Sanitaria nel cui conto patrimoniale vengono rappresentate, come conto d'ordine, le rispettive consistenze nette di lire 4 miliardi 930.154.834 e di lire 4.392.153.381.

. . .

I risultati finanziari e patrimoniali dell'Ente, esposti nel « Conto consuntivo consolidato » per tutte le gestioni al 31 dicembre 1968 presentano:

— nel conto economico: un disavanzo di competenza di lire 62.077.367.844 che per effetto di uno sfavorevole riaccertamento dei residui (3.917.954.360 lire) ascende in definitiva a lire 65.995.322.204;

— nel conto patrimoniale: le attività assommano a lire 177.872.375.494 e le passività a lire 169.159.409.220: la sostanza netta patrimoniale dell'Ente, già rilevata in lire 74.708.288.478 alla fine dell'esercizio precedente, si è ridotta pertanto, al 31 dicembre 1968, a lire 8.712.966.274.

Signor Commissario,

ancora una volta, in sostanza, con acuita evidenza delle sue conseguenze dirette e delle sue implicazioni ripercussive sull'andamento generale dell'attività dei servizi di istituto, il disavanzo economico-finanziario della Gestione sanitaria assurge a rilievo di elemento e di aspetto caratterizzativo del bilancio dell'ENPAS: disavanzo che, in base alle risultanze dell'esercizio 1968 e alla luce delle previsioni formulate per l'anno in corso, si avvia a portare il deficit patrimoniale della gestione stessa, per la prossima scadenza del 31 dicembre, al complessivo importo di 117 miliardi di lire circa.

Avendo assorbito — a ripianamento del deficit patrimoniale di 59,8 miliardi risultante al 31 dicembre 1967 — la terza ed ultima rata del finanziamento straordinario globalmente stanziato dallo Stato nell'ottobre dello stesso anno (D.L. 30 ottobre 1967, n. 968), la Gestione sanitaria dell'ENPAS, non dissimilmente peraltro dalla pressoché generalità delle gestioni assicurative di malattia nazionali, ha riproposto alla preoccupazione dell'Amministrazione — in fatto di rapporto fra entrate ed uscite gestionali — la realtà di un fenomeno scompensativo che, se trova comunanza di origine e di causa nella crisi profonda che travaglia la struttura di tutto il sistema previdenziale di malattia, è complicato ed aggravato, per quanto riguarda il nostro Istituto, da oltre un tredicennio, dalla presenza e dalla azione di alcuni fattori atipici che sono caratteristici e peculiari, in effetti, del congegno di contribuzione della nostra Gestione sanitaria.

Tante volte si è fatto richiamo a tali fattori di disturbo variamente intervenuti a condizionare (agendo sulla massa retributiva o sulla misura della aliquota di imposizione) la capacità espansiva del finanziamento gestionale, perché ne sia di utilità un ennesimo riepilogo: ciò non ci disimpegna, tuttavia, dal dovere di richiamarli ancora una volta, nella loro globalità, alla responsabile valutazione dei Ministeri tutelanti per ogni impulso che possa derivarne ai fini di quella improcrastinabile revisione del sistema contributivo per la quale, da tempo, l'Istituto auspica e sollecita una iniziativa governativa.

Impegnato dalla nota profonda riforma erogativa e finanziaria del marzo 1966 (che ha « contenuto », in sede di prima applicazione, il processo di formazione e di incremento delle sue riserve) *l'Opera di previdenza ha esaurito* — a prescindere da qualsiasi giudizio in ordine alla legittimità e comunque alla ortodossia di sistematizzare operazioni del genere — ogni possibilità di ulteriori trasfusioni a favore della consorella Gestione sanitaria: non solo, ma reclama, come si è visto, la necessità di un « rientro », prima della scadenza del corrente esercizio, di oltre 18 miliardi e mezzo, a titolo di avvio al recupero del credito di lire 53,2 miliardi vantato alla data del 31 dicembre 1968.

Con una ipotesi di tale impegno nei confronti della Gestione previdenziale, nella realtà una pesante situazione finanziaria prevista per il 1969, la Gestione della assistenza sanitaria affronta, perciò, il suo punto critico. La crisi di liquidità della quale, non per eccesso di drammatizzazione ma solo per avveduta proiezione di previsioni, l'Amministrazione dell'Ente ha reiteratamente preconizzato la inelusibile scadenza, è già alle porte alla data di presentazione di questo documento.

Le risultanze del conto consuntivo del 1968, che ho l'onore di sottoporre alla S.V., inserito nel contesto delle previsioni formulate per l'esercizio corrente, confermano certamente, ripeto, l'esistenza di una più ampia e generalizzata crisi di fondo della assicurazione di malattia: ma non possiamo sottrarci al dovere ed al diritto di chiamare in causa, almeno come fattore convergente di responsabilizzazione, quelle motivanti particolari cui sopra abbiamo fatto richiamo, e cioè quei « disturbi » che il congegno di finanziamento della nostra Gestione sanitaria ha subito dal 1956 e sta ancora subendo, e per effetto dei quali il gettito contributivo capitaro della Gestione stessa — accertato, al livello 1968, in 21.945 lire — detiene, da anni, in senso assoluto e relativo, almeno nei confronti delle residue Gestioni assicurative del settore di lavoro dipendente sia pubblico che privato, un incontestabile primato di « compressione ».

Dalla cruda obiettività di questo documento e dalle assicurazioni recentissimamente ribadite in qualificata sede governativa, dobbiamo essere indotti a sperare e ad augurarci — nel preminente interesse della benemerita categoria statale — che, adottate contingenti iniziative di copertura per la non più differibile saldatura dell'esercizio corrente, i Ministeri tutelanti riconoscano la necessità, non meno urgente, di affrontare in profondo il problema della revisione del sistema finanziario della Gestione sanitaria dell'Ente, (non è la sede di parlare della modifica del sistema erogativo delle prestazioni di assistenza) nell'obiettivo di eliminare anzitutto le cause che ne hanno compressa artificiosamente la naturale capacità produttiva e di correggere, in secondo luogo, mediante un appropriato ridimensionamento della aliquota di percussione ed eventuali altri accorgimenti tecnici, la relativa torpidità reattiva che caratterizza il regime retributivo del settore statale.

IL DIRETTORE GENERALE

Orazio Sciacca