

ATTI PARLAMENTARI

V LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV  
n. 117  
1967-1970

# RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL PARLAMENTO

*sulla gestione finanziaria degli enti sottoposti a controllo in applicazione  
della legge 21 marzo 1958, n. 259*

ISTITUTO NAZIONALE DI ASSISTENZA  
AI DIPENDENTI DEGLI ENTI LOCALI

*Presentata alla Presidenza il 20 dicembre 1971*

N. B. — La documentazione contabile relativa agli esercizi finanziari 1969 e 1970 è contenuta nell'annesso 12 della Tabella 15.

PAGINA BIANCA

## I N D I C E

Determinazione della Corte dei conti n. 1095 del 16 novembre 1971 . . . . .	Pag.	5
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli esercizi 1967, 1968, 1969 e 1970 dell'Istituto nazionale di assistenza ai dipendenti degli enti locali . . . . .	»	6

## DOCUMENTI ALLEGATI:

*Esercizio 1967:*

Bilancio consuntivo . . . . .	»	23
Relazione del Direttore generale . . . . .	»	170
Relazione del Collegio sindacale . . . . .	»	218

*Esercizio 1968:*

Bilancio consuntivo . . . . .	»	221
Relazione del Direttore generale . . . . .	»	369
Relazione del Collegio sindacale . . . . .	»	419

PAGINA BIANCA

**Determinazione n. 1095**

## LA CORTE DEI CONTI

### IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 16 novembre 1971;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 31 marzo 1961, con il quale l'**Istituto nazionale di assistenza ai dipendenti degli enti locali** è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1967, 1968, 1969 e 1970, nonché le annesse relazioni del Direttore generale e del Collegio sindacale trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

viste le pronunce su tali conti del Ministro per l'interno, cui compete la vigilanza sull'Ente; esaminati gli atti;

udito il relatore e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1967, 1968, 1969 e 1970;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1967, 1968, 1969 e 1970 — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Istituto nazionale di assistenza ai dipendenti degli enti locali, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

IL RELATORE  
*f.to* Marcelli

IL PREZIDENTE  
*f.to* Greco

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ESERCIZI 1967, 1968, 1969 E 1970 (1) DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI ASSISTENZA AI DIPENDENTI DEGLI ENTI LOCALI**

**SOMMARIO**

1. *Nota introduttiva.* — 2. *La gestione finanziaria.* — 3. *La gestione della previdenza.* — 4. *La gestione dell'assistenza sanitaria.* — 5. *Spese di amministrazione.* — 6. *Considerazioni conclusive.*

**1. — NOTA INTRODUTTIVA**

Nell'arco di tempo che interessa la presente relazione, una nuova legge (n. 152 dell'8 marzo 1968) è intervenuta ad allargare il campo d'azione dell'Istituto prescrivendo l'iscrizione obbligatoria ad esso anche del personale non di ruolo impiegatizio, sanitario e salariato degli enti locali.

La medesima legge ha inoltre disposto l'aumento della misura dell'indennità premio di servizio, ha introdotto modifiche nelle modalità di corresponsione degli assegni vitalizi ed ha concesso la facoltà del riscatto per i servizi pregressi non coperti da tutela assicurativa, non senza aver previsto, correlativamente, il progressivo aumento della misura del contributo previdenziale a decorrere dal 1° marzo 1966 fino al 1° gennaio 1972, termine in cui raggiungerà il livello definitivo.

A quest'ultimo proposito si deve, tuttavia, osservare che l'idoneità di detti aumenti contributivi ad equilibrare la maggiore spesa derivante dai miglioramenti del trattamento previdenziale, più che dai calcoli attuariali, attende una convalida, sul piano pratico, dalle risultanze contabili degli esercizi in esame e dei successivi.

È d'uopo, inoltre, far cenno di un'altra legge di applicazione generale, la legge 24 maggio 1970, n. 336, concernente la concessione di benefici in favore dei dipendenti pubblici ex combattenti e delle categorie assimilate, la cui portata e le cui conseguenze sul piano economico apparivano, in un primo tempo, indeterminate, stante la incertezza che dominava la fonte e le modalità di finanziamento dell'operazione.

La legge di attuazione 9 ottobre 1971, n. 824, è intervenuta a risolvere gli anzidetti dubbi prescrivendo che « l'onere finanziario derivante dall'applicazione della legge 24 maggio 1970, n. 336, al personale indicato dall'articolo 4 della legge stessa, è a carico dell'ente, istituto o azienda, datore di lavoro ».

Ciò non toglie, comunque, che l'obbligo fatto agli enti erogatori, dalla medesima legge, « di provvedere a liquidare tempestivamente le pensioni o quant'altro spetti di diritto » — fermo restando il diritto al conseguenziale e successivo introito dei contributi di competenza, le cui modalità di versamento saranno stabilite con decreto del Ministero per il tesoro — comporterà un ulteriore appesantimento della già grave situazione di morosità in cui versano gli enti locali.

**2. — LA GESTIONE FINANZIARIA**

Come noto, la gestione dell'Istituto si divide in due branche finanziario-amministrative, dotate di autonomia giuridico-contabile e preordinate ai due fini assegnati dalla legge all'Istituto: la previdenza e l'assistenza sanitaria.

(1) La relazione al Parlamento concernente gli esercizi 1962, 1963, 1964, 1965 e 1966 è stata pubblicata nel vol. CCXC della Camera dei deputati, doc. XIII, n. 1.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'autonomia delle due gestioni è stata recentemente rafforzata e garantita, in fase di approvazione del bilancio preventivo 1970, mediante l'impegno che « in nessun caso la gestione previdenza avrebbe sovvenzionato la gestione assistenza, per quanto gravi potessero essere le difficoltà finanziarie e di cassa di quest'ultima gestione » (2).

Siffatto impegno, che appare rispettato nel 1970, è stato assunto opportunamente perché, come già si pose in rilievo nella precedente relazione (3), lo squilibrio ognora crescente della gestione assistenza minacciava di pregiudicare anche la funzionalità della gestione previdenza.

La piena separazione delle due gestioni comporta, ovviamente, una condotta indipendente anche sul piano degli investimenti patrimoniali, il cui scopo è quello di assicurare alle rispettive gestioni di competenza un reddito complementare rispetto alle entrate contributive secondo la logica e le esigenze tecniche di ciascuna di esse. Per cui, ove la situazione patrimoniale di una delle due gestioni versi in stato deficitario, non sarà dato, per rispetto del principio di autonomia, alcun pregiudizio alla libera disponibilità dei fondi liquidi di cui disponga la gestione patrimonialmente in attivo.

Ciò premesso, si passa ad esaminare partitamente le due gestioni, in cui si articola l'Istituto, nei due aspetti finanziario e patrimoniale.

## 3. — GESTIONE DELLA PREVIDENZA

I risultati della gestione finanziaria, che attengono al periodo considerato, sono esposti nel seguente prospetto riassuntivo, compresi in esso quelli dell'esercizio 1966 quale utile base comparativa.

## Conto entrate

	1966	1967	1968	1969	1970
ENTRATE EFFETTIVE					
(in milioni di lire)					
Contributi degli enti e degli iscritti . . . . .	11.383,8	16.649,1	27.652 -	30.559,7	34.551,7
Conguaglio contributi arretrati . . . . .	6.859,1	5.041,3	7.304,3	4.471,4	2.482 -
Totale contributi . . . . .	18.242,9	21.690,4	34.956,3	35.031,1	37.033,7
Interessi attivi . . . . .	24,2	16,4	78,3	279,3	223,5
Interessi sulle anticipazioni . . . . .	1.409,7	1.667,8	1.824,9	1.867,6	1.496,6
Fitti reali . . . . .	21,7	323,9	295,2	424 -	625,3
Fitti figurativi . . . . .	118,6		90,2	99,6	220,9
Recupero spese gestione immobili . . . . .	1,3	1 -	1,2	1,1	2 -
Totale rendite patrimoniali . . . . .	1.575,5	2.009,1	2.289,8	2.671,6	2.568,3
Rimborso spese riscossione contributi GESCAL . . . . .	—	8,5	13,3	10 -	4,4
Vendita materiali fuori uso . . . . .	0,3	0,1	0,2	0,3	—
Penalità ed interessi di mora . . . . .	171,1	179,6	246,6	375,6	420,8
Punizioni disciplinari . . . . .	1,2	1,1	0,2	2,4	0,8
Totale proventi diversi . . . . .	172,6	189,3	260,3	388,3	426 -
Plusvalore sorteggio obbligazioni . . . . .	—	0,1	—	—	—
Entrate varie . . . . .	11,1	7,4	7,3	6,1	51,7
Recupero somme erogate per finalità non dovute . . . . .	19,2	22,2	18,2	26,2	20 -
Totale entrate straordinarie . . . . .	30,3	29,7	25,5	32,3	71,7
Totale entrate effettive . . . . .	20.021,3	23.918,6	37.531,9	38.123,3	40.099,7

(2) Relazione del Presidente al bilancio 1970, pag. 5.

(3) Vedi relazione citata pag. 16.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## Conto uscite

	Incidenza su 1966		Incidenza su 1967		Incidenza su 1968		Incidenza su 1969		Incidenza su 1970		Incidenza su				
	En- trate effet- tive	U- scite effet- tive													
													1966	1967	1968
USCITE EFFETTIVE															
A) FINALITÀ PREVIDENZIALI:															
Indennità premio servizio . . . . .	9.464,5	47,27	75,75	10.699,7	44,79	75,12	32.663,8	87,09	89,78	24.000	63,01	85,50	39.000	97,43	86,30
Assegni vitalizi . . . . .	1.100	5,49	8,80	1.170	4,90	8,21	1.276	3,40	3,51	1.326	3,48	4,72	1.765	4,42	3,91
Convitti a gestione diretta . . . . .	486,5	2,43	3,89	593,3	2,48	4,17	624,9	1,67	1,72	765,6	2,01	2,73	1.031,5	2,58	2,28
Convitti convenzionati . . . . .	120	0,60	0,96	154	0,64	1,08	161	0,43	0,44	161	0,42	0,57	200	0,50	0,44
Borse di studio . . . . .	440	2,20	3,52	440	1,84	3,09	460	1,23	1,26	526	1,38	1,87	580	1,44	1,28
Scuole annesse ai Convitti . . . . .	32,3	0,16	0,25	34,9	0,15	0,25	28,1	0,07	0,08	28,2	0,07	0,10	35,6	0,08	0,08
Sussidi straordinari . . . . .	9	0,50	0,09	9	0,04	0,06	10,5	0,03	0,03	12,1	0,03	0,04	12,6	0,03	0,03
Totale finalità . . . . .	11.652,3	58,20	93,26	13.100,8	54,84	91,98	35.224,3	93,92	96,82	26.818,9	70,40	95,53	42.624,7	106,48	94,32
B) ONERI PATRIMONIALI E DI AMMINISTRAZIONE:															
Oneri patrimoniali . . . . .	55,4	0,27	0,44	110,1	0,46	0,77	156,1	0,42	0,43	133,4	0,35	0,47	131	0,33	0,29
Spese per il personale . . . . .	673,9	3,37	5,39	732,3	3,07	5,14	786	2,10	2,16	873	2,29	3,11	1.794,1	4,48	3,97
Spese generali . . . . .	112,9	0,56	0,90	300,1	1,25	2,11	214,2	0,57	0,59	248,6	0,65	0,89	536,4	1,34	1,19
Ammortamenti e accantonamenti . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	106	0,26	0,23
Totale oneri patrimoniali e di amministrazione . . . . .	842,2	4,20	6,74	1.142,4	4,78	8,20	1.156,3	3,09	3,18	1.255	3,29	4,47	2.567,5	6,41	5,68
Totale spese effettive . . . . .	12.494,5	62,40	100	14.243,3	59,62	100	36.380,6	97,01	100	28.073,9	73,69	100	45.192,2	112,89	100

(in milioni di lire)

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le entrate della gestione, in conseguenza principalmente della legge dianzi citata che ha esteso a nuovi soggetti l'azione dell'Istituto, sono praticamente raddoppiate nel giro di un quinquennio. Purtroppo a siffatto aumento, determinato da maggiori introiti contributivi, ha fatto riscontro una lievitazione della spesa che nel medesimo periodo di tempo ha quasi quadruplicato l'onere iniziale.

La voce di spesa che ha determinato tale risultato è stata principalmente quella afferente alle « indennità premio di servizio » il cui ammontare complessivo, come si è detto, ha accusato gli effetti delle due fondamentali innovazioni introdotte dalla legge n. 152 del 1968, consistenti nell'aumento della misura dell'indennità e nella facoltà di riscattare i servizi pregressi non coperti da tutela assicurativa. Gli effetti di queste misure sono stati particolarmente avvertiti nell'esercizio 1968, in cui maggiore è stata l'incidenza di detta spesa, soprattutto a causa delle riliquidazioni dell'indennità « premio di servizio » decorrenti dal 1° marzo 1966 (incidenza sulla maggiore spesa circa 12 miliardi), e nell'esercizio 1970, a cagione dell'anzidetto motivo e della maturazione, da parte del personale non di ruolo degli enti locali, del diritto alla liquidazione della detta indennità per il decorso biennio di iscrizione alla gestione previdenza.

Come può desumersi facilmente dal seguente prospetto, l'esercizio 1970 è stato il primo che ha registrato un disavanzo economico nella gestione previdenza (lire 4.881,1 milioni) definito, peraltro, nella relazione del direttore generale al consuntivo (pag. VI), di « vera occasionalità e che non deve condurre a preoccupanti conclusioni ».

*Dimostrazione del risultato economico della gestione*

	1966	1967	1968	1969	1970
	(in milioni di lire)				
Entrate effettive . . . . .	20.021,4	23.918,6	37.531,9	38.123,3	40.099,8
Uscite effettive (al netto degli acquisti per mobili e macchine) (a) . . . . .	12.489,6 ( 5 -)	14.083,7 ( 159,5)	36.370,6 ( 10 -)	28.060,7 ( 13,1)	45.141 - ( 51,2)
Avanzo (+) o disavanzo (-) . . .	+ 7.531,8	+ 9.834,9	+ 1.161,3	+ 10.062,6	- 5.041,2
Sopravvenienze ed insussistenze nei residui .	+ 70 -	+ 99,3	+ 39,6	- 51,7	+ 160,8
	+ 7.601,8	+ 9.934,2	+ 1.200,9	+ 10.010,9	- 4.880,4
— nel patrimonio: perdita su mobili e macchine fuori uso . . . . .	- 3,8	- 4,6	- 1,6	- 1,3	- 0,7
Avanzo o disavanzo economico in aumento o in diminuzione della riserva tecnica .	+ 7.598 -	+ 9.929,6	+ 1.199,3	+ 10.009,6	- 4.881,1

(a) Gli importi degli acquisti sono iscritti in parentesi.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La ragione ufficiale del disavanzo economico evidenziato dal consuntivo 1970 è stata rinvenuta nell'aver dovuto provvedere alla liquidazione di diverse migliaia di pratiche di indennità premio di servizio residue dagli anni precedenti e che la pur potenziata organizzazione operativa non aveva consentito di definire nel corso del 1969 (relazione del direttore generale, pag. VI).

Il carattere occasionale del disavanzo che si è prodotto nel 1970 è stato confortato dall'aggiornamento delle valutazioni attuariali del bilancio tecnico effettuate dall'amministrazione nel corso del 1970, per cui « il bilancio tecnico, non solo ha confermato la sufficienza della riserva tecnica e dei contributi nella misura attuale a far fronte agli impegni presenti (nel loro andamento atipico iniziale) e futuri (nel loro prevedibile scaglionamento più regolare) ma ha posto in luce una ulteriore disponibilità residua che il Consiglio, nella sua sensibilità, ha voluto destinare all'aumento della misura degli assegni vitalizi » (relazione del Presidente al consuntivo 1970, pagg. 12 e 13). Astraendo dalle previsioni tecniche, rimane purtuttavia il dubbio che il meccanismo previsto dalla legge n. 152 del 1968, per cui all'aumentata misura dell'indennità premio di servizio a decorrere dal 1° marzo 1966 (art. 4) corrisponde un aumento della misura del contributo previdenziale a decorrere dalla stessa data (art. 11), non abbia dato quei risultati che si attendevano. È vero, infatti, che la prima applicazione della legge ha comportato un maggiore impegno di spesa, ma è anche vero che ad esso doveva corrispondere una maggiore entrata sì da conservare l'equilibrio dei due termini del rapporto. E che se siffatto equilibrio non si è verificato in tale occasione, sia pure eccezionale, è dubbio che si riproduca in seguito allorché misura e volume di spesa per indennità premio di servizio continueranno a conservare la stessa proporzionalità con misura e volume di entrata per contributi.

Una maggiore analisi delle cause del disavanzo economico prodottosi nel 1970 si rivelerebbe pertanto opportuna ai fini di un'eventuale correzione legislativa della misura della contribuzione.

D'altronde, di tale preoccupazione sembra essere partecipe anche il Collegio sindacale, i cui dubbi circa le cause del disavanzo economico del 1970, pur non espressi palesemente, sono stati tali da indurlo a « richiedere la più vigilante attenzione da parte dell'amministrazione dell'Istituto » (Relazione al bilancio 1970, pag. 89).

L'Istituto ha continuato, come per il passato, a trasferire a favore o a carico della riserva tecnica il saldo delle entrate e uscite della gestione; ciò ha comportato, per l'ultimo esercizio considerato, una riduzione della detta riserva di lire 4.881,1 milioni, cioè di un importo pari al disavanzo economico.

Circa le entrate della gestione, oltre l'aumento dei contributi, si nota la forte riduzione, nel 1970, degli interessi sulle anticipazioni di cassa fornite alla gestione assistenza, fatto che comprova la nuova politica finanziaria operata nei confronti di quest'ultima, secondo quanto già cennato.

Come anche si osserva il preoccupante aumento progressivo dell'importo delle « penalità e interessi di mora » (nel 1966 lire 171,1 milioni, nel 1970 lire 420,8 milioni) che sta a dimostrare la dilatazione del fenomeno della morosità nel pagamento dei contributi da parte degli enti locali.

Una voce di entrata che ha subito nel corso del periodo in considerazione una notevole evoluzione è costituita dai « fitti » passati dall'importo di lire 140,3 milioni (lire 21,7 di fitti reali + lire 118,6 milioni di fitti figurativi) nel 1966 a quello di lire 846,2 milioni (lire 625,3 milioni di fitti reali + lire 220,9 milioni di fitti figurativi) nel 1970; conseguenza questa del forte impulso impresso negli ultimi anni dall'Istituto alla politica degli investimenti immobiliari.

L'elencazione delle uscite, riferite alle varie attività istituzionali, dimostra invece il valore assorbente delle « indennità premio di servizio » rispetto alle altre voci di spesa (nel 1970 la incidenza di tale uscita sul totale è stata dell'86,30 per cento).

La situazione patrimoniale della gestione previdenza, nel corso del periodo di tempo considerato, è rappresentata nel prospetto che segue.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## Situazione patrimoniale

	1966	1967	1968	1969	1970
ATTIVO					
(in milioni di lire)					
Anticipazioni attive di cassa . . . . .	34.320,8	38.228,2	35.293,3	34.293,3	21.107,6
Fondo di cassa . . . . .	190,6	596,5	14.170,1	10.726,1	21.899,2
Titoli di Stato o garantiti dallo Stato . . . . .	63,4	62,5	62,5	262,4	2.262,2
Debitori diversi (residui attivi) . . . . .	9.881,7	14.905,6	18.134 -	20.402 -	23.348,1
Immobili . . . . .	4.707,7	5.431,1	7.119,2	15.355,4	16.856,5
Arredamenti . . . . .	309 -	312,7	336,6	487,8	539 -
Fondi impegnati per la costituzione di patrimonio . . . . .	1.094,9	(a) 2.229,7	2.668,3	(b)	—
Fondi da impegnare per la costituzione di patrimonio . . . . .	42.261,1	50.329 -	49.377,7	—	2.473,6
Quote capitale mutui passivi scadute e non pagate . . . . .	—	—	0,8	—	—
Totale . . . . .	92.829,2	112.095,3	127.162,6	(c) 81.527 -	88.486,2
PASSIVO . . . . .					
Mutui passivi . . . . .	46,1	44,7	43,9	41,5	39,8
Fondo ammortamento immobili ceduti a riscatto . . . . .	29,2	29,9	31,5	35 -	38,2
Creditori diversi (residui passivi) . . . . .	2.132,1	3.401,3	18.219,9	11.951,3	23.684 -
Fondo investimenti riserva tecnica . . . . .	42.261,1	50.329 -	49.377,7	—	—
Fondo ammortamento immobili . . . . .	—	—	—	—	100 -
Fondo ammortamento mobili . . . . .	—	—	—	—	3 -
Fondo liquidazione personale . . . . .	—	—	—	—	3 -
Totale . . . . .	44.468,5	53.805 -	67.673 -	12.027,8	23.868 -
Riserva tecnica . . . . .	48.360,7	58.290,3	59.489,6	69.499,2	64.618,2
Totale pareggio . . . . .	92.829,2	112.095,3	127.162,6	81.527 -	88.486,2

(a) Somme rimaste da pagare per acquisto beni e migliorie.

(b) La partita è scomparsa perché nel 1969 i beni in corso di acquisto sono stati riportati sotto le relative voci.

(c) La diminuzione del totale dell'attivo è una conseguenza della eliminazione dall'attivo e dal passivo delle voci fondi da impegnare per la costituzione del patrimonio e fondo investimenti riserva tecnica. Tenendo conto di questo le attività sono in realtà aumentate di milioni 3.742,1 (ved. pag. 7 relazione del Direttore generale del 1969).

A partire dal bilancio del 1969, la partita per futura memoria, bilanciandosi all'attivo ed al passivo, con la diversa denominazione di « Fondi da impegnare per la costituzione di patrimonio » e « Fondo investimenti riserva tecnica », di cui già si fece cenno nella precedente relazione (4), è stata soppressa. Ciò, come spiega la relazione al consuntivo 1969 (pag. 7) « per una più corretta rappresentazione dei dati, al fine di far corrispondere i valori del patrimonio alla loro reale consistenza ».

Nel consuntivo 1970, a prescindere dalla detta innovazione di rilievo puramente formale, l'aspetto di maggiore importanza è dato dalla già evidenziata riduzione della riserva tecnica nel 1970 per un importo pari al disavanzo economico.

(4) *Ibidem*, pag. 16.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come già osservato, due dati caratterizzanti la gestione finanziaria della previdenza nel periodo in esame, riflettenti, rispettivamente, nuovi indirizzi e difficoltà nascenti, sono costituiti dalla riduzione delle anticipazioni di cassa alla gestione assistenza, passata da lire 34.320,8 milioni del 1966 a lire 21.107,6 milioni del 1970, e dall'aumento dei crediti verso gli enti locali per mancato versamento di contributi, passati da lire 9.881,7 milioni del 1966 a lire 23.348,1 milioni del 1970.

Quest'ultimo fenomeno, che ha ormai assunto dimensioni preoccupanti, è strettamente legato alla crisi del sistema finanziario degli enti locali e può attendere sollievo solo dalla soluzione della medesima attraverso la riforma dell'ordinamento fiscale.

Da far presente, ancora, come nel consuntivo 1970 siano stati iscritti, per la prima volta, i fondi di ammortamento degli immobili e dei mobili e il fondo liquidazione per il personale.

L'introduzione di quest'ultima posta ha segnato il passaggio da un sistema a ripartizione della spesa per liquidazioni al personale, compatibile con l'età media dei dipendenti, che non poneva nel passato problemi di particolare onerosità a breve scadenza, ad un sistema a capitalizzazione conforme ai principi vigenti nella disciplina dei bilanci delle persone giuridiche in genere.

Circa la redditività dei fondi imputabili alla riserva tecnica è innanzi tutto da precisare che solo il 29,58 per cento di tali fondi risultavano, alla data del 31 dicembre 1970, regolarmente investiti in titoli e immobili con un saggio medio netto di rendimento del 5,40 per cento; mentre la parte di tali fondi impegnata nelle anticipazioni alla gestione assistenza era, alla stessa data, del 32,66 per cento, per cui, globalmente, i fondi investiti nel modo anzidetto e quelli impiegati nelle anticipazioni all'assistenza davano parimenti un saggio medio netto di rendimento del 5,40 per cento.

*Investimenti*

	1966	1967	1968	1969	1970
	(in milioni di lire)				
Titoli . . . . .	63,4	62,5	62,5	262,4	2.262,2
Immobili . . . . .	4.707,7	5.431,1	7.119,2	15.355,4	16.856,5
Fondi impegnati per la costituzione di patrimonio . . . . .	1.094,9	2.229,7	2.668,3	—	—
<b>Totale investimenti . . . . .</b>	<b>5.866 —</b>	<b>7.723,3</b>	<b>9.850 —</b>	<b>15.617,8</b>	<b>19.118,7</b>
Riserva tecnica . . . . .	48.360,7	58.290,3	59.489,6	69.499,2	64.618,2
<b>Rapporto tra investimenti e riserva tecnica . . . . .</b>	<b>12,12 %</b>	<b>13,25 %</b>	<b>16,55 %</b>	<b>22,47 %</b>	<b>29,58 %</b>
Reddito patrimoniale lordo:					
— Interessi attivi . . . . .	24,2	16,4	78,2	279,3	223,5
— Fatti reali e figurativi . . . . .	140,3	323,9	385,4	523,6	846,2
<b>Totale redditi lordi . . . . .</b>	<b>164,5</b>	<b>340,3</b>	<b>463,6</b>	<b>802,9</b>	<b>1.069,7</b>
Oneri patrimoniali . . . . .	— 55,4	— 110,1	— 156,1	— 133,5	— 131 —
<b>Reddito netto . . . . .</b>	<b>109,1</b>	<b>230,2</b>	<b>280,5</b>	<b>670,4</b>	<b>938,7</b>
Saggio medio netto di rendimento (a) . . . . .	—	3,39 %	3,19 %	5,26 %	5,40 %
Investimenti (come sopra) . . . . .	5.866 —	7.723,3	9.850 —	15.617,8	19.118,7
Anticipazioni alla gestione assistenza . . . . .	34.321 —	38.228 —	35.293,3	34.293,3	21.107,6
<b>Totale . . . . .</b>	<b>40.187 —</b>	<b>45.951,3</b>	<b>45.143,3</b>	<b>49.911,1</b>	<b>40.226,3</b>
Reddito netto (come sopra) . . . . .	109,1	230,2	280,5	670,4	938,7
Interessi sulle anticipazioni . . . . .	1.409,7	1.667,8	1.824,9	1.867,6	1.496,6
<b>Totale . . . . .</b>	<b>1.518,8</b>	<b>1.898 —</b>	<b>2.105,4</b>	<b>2.538 —</b>	<b>2.435,3</b>
<b>Saggio medio netto di rendimento (a) . . . . .</b>	<b>—</b>	<b>4,41 %</b>	<b>4,62 %</b>	<b>5,34 %</b>	<b>5,40 %</b>

(a) Calcolato sulla media delle consistenze al principio e alla fine dell'esercizio.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ovviamente tale situazione, dopo la cennata decisione del Consiglio di amministrazione intesa a far cessare il sovvenzionamento indiretto della gestione assistenza da parte della previdenza, è destinata a migliorare in rapporto alla graduale restituzione delle anticipazioni, purché le somme recuperate vengano opportunamente investite.

In proposito è, però, da segnalare la recente presa di posizione del Ministero del tesoro in ordine alla approvazione del piano annuale degli investimenti delle disponibilità del 1970 della gestione in argomento, ai sensi dell'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153.

Il detto Ministero ha rifiutato il suo benessere nell'assunto che « alla data del 31 dicembre 1970, ai 59 miliardi circa di riserve tecniche della gestione previdenza si doveva contrapporre un disavanzo della gestione assistenza di oltre 62 miliardi annullando così ogni disponibilità di somme ecedenti la normale liquidità di gestione » (5).

Si deve osservare, in proposito, che l'autonomia giuridico-contabile delle due gestioni, dettata dalla legge istitutiva (art. 8 legge 13 marzo 1950, n. 120) e più volte affermata dalla Corte (6), non ne può consentire il travaso dei fondi. Tenere vincolate le disponibilità liquide della gestione previdenza, in vista delle esigenze finanziarie della gestione assistenza, significa semplicemente frustrare gli scopi della prima, senza ovviamente portare alcun decisivo sollievo alla seconda, i cui rimedi alla cronica situazione deficitaria vanno ricercati unicamente nel quadro della preannunciata riforma sanitaria.

## 4. — GESTIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA

I prospetti che seguono offrono, in sintesi, un panorama della gestione finanziaria dal 1966, anno di confronto, al 1970, nonché la dimostrazione del risultato economico della gestione.

*Entrate effettive*

	1966	1967	1968	1969	1970
	(in milioni di lire)				
Contributo degli enti e degli iscritti . . .	43.105,6	55.944 -	56.687 -	60.594,1	67.859,8
Conguaglio e recupero contributi . . . . .	18.866,3	15.512,9	12.638,2	4.194,8	5.693,8
Interessi attivi . . . . .	69 -	71,7	60,1	75,8	90,5
Penalità ed interessi di mora . . . . .	684,6	718,4	986,5	840,7	1.308,9
Vendita materiali fuori uso . . . . .	1,1	0,6	0,9	1 -	0,1
Sconti sui medicinali . . . . .	3.086,7	3.719 -	4.189,1	4.348,2	4.608,4
Rimborso spese di riscossione contributi GESCAL . . . . .	—	33,9	53,2	40 -	17,5
Punizioni disciplinari . . . . .	4,7	4,2	0,6	9,5	3,2
Varie . . . . .	44,2	29,8	29,2	24,4	33 -
Recupero somme erogate per finalità non dovute . . . . .	160,8	191,4	237,2	263,7	283,7
Contributi dello Stato . . . . .	—	—	—	—	7.005,7
<b>Totale entrate effettive . . . . .</b>	<b>66.023 -</b>	<b>76.225,8</b>	<b>74.882 -</b>	<b>70.392,3</b>	<b>86.904,7</b>
<b>Totale uscite effettive . . . . .</b>	<b>63.153,7</b>	<b>71.754 -</b>	<b>79.103,9</b>	<b>91.080,1</b>	<b>103.140,9</b>
<b>Avanzo (+) o disavanzo (-) . . .</b>	<b>+ 2.869,3</b>	<b>+ 4.471,8</b>	<b>- 4.221,9</b>	<b>-20.687,8</b>	<b>-16.236,2</b>

(5) Relazione del Direttore generale al consuntivo 1970, pag. X.

(6) Ved. relazioni precedenti della Corte al Parlamento.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## Uscite effettive

	1966		1967		1968		1969		1970		Incidenza su		
	en- trate	u- scite											
Assistenza sanitaria . . . . .	53.996,4	81,78	61.371,1	80,75	68.109,9	91,28	86,10	78.967,5	112,64	86,70	86.672,5	108,91	84,03
Sussidi . . . . .	419,2	0,63	463 —	0,61	479,7	0,64	0,61	452,4	0,64	0,50	515,5	0,65	0,50
Colonie climatiche . . . . .	118,9	0,19	125,7	0,16	133,6	0,18	0,17	178,5	0,26	0,19	232,1	0,29	0,23
Totale finalità assistenziali . . . . .	54.534,5	82,60	61.959,8	81,52	68.723,3	92,10	86,88	79.598,4	113,54	87,39	87.420,1	109,85	84,76
Oneri patrimoniali e di amministrazione:													
Oneri patrimoniali . . . . .	1.537,8	2,33	1.853,1	2,44	1.918,2	2,57	2,42	2.010,4	2,87	2,21	3.496,6	4,39	3,39
Spese per il personale . . . . .	6.064,9	9,18	6.591,2	8,67	7.073,8	9,48	8,94	7.857,2	11,21	8,63	10.166,5	12,78	9,86
Spese generali ordinarie e straordinarie . . . . .	1.016,5	1,54	1.349,9	1,78	1.388,5	1,86	1,76	1.614,2	2,30	1,77	2.023,7	2,54	1,96
Ammortamento e accantonamento.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	34 —	0,04	0,03
Totale spese di amministrazione	8.619,2	13,05	9.794,2	12,89	10.380,6	13,91	13,12	11.481,8	16,38	12,61	15.720,8	19,75	15,24
Totale spese effettive . . . . .	63.153,7	95,65	71.754 —	94,41	79.103,9	106,01	100 —	91.080,1	129,92	100 —	103.140,9	129,60	100 —

(in milioni di lire)

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*Dimostrazione del risultato economico della gestione*

	1966	1967	1968	1969	1970
	(in milioni di lire)				
Entrate effettive . . . . .	66.023 -	76.225,8	74.882 -	70.392,3	86.904,7
Uscite effettive (al netto degli acquisti per mobili e macchine) (a) . . . . .	63.109 - ( 44,7)	71.668,1 ( 85,9)	79.013,9 ( 90 -)	90.961,8 ( 118,3)	103.043,2 ( 97,7)
Avanzo (+) o disavanzo (-) . . . . .	+ 2.914 -	+ 4.557,7	- 4.131,9	- 20.569,5	- 16.138,5
Sopravvenienze e insussistenze:					
— nei residui . . . . .	+ 43,9	+ 46,6	- 151,6	+ 606,4	+ 1.429,8
	+ 2.957,9	+ 4.604,3	- 4.283,5	- 19.963,1	- 14.708,7
— nel patrimonio: perdite su mobili e macchine fuori uso . . . . .	- 34,1	- 40,4	- 14,4	- 11,6	- 4,2
Risultato economico in aumento o in diminuzione del P.N. . . . .	+ 2.923,8	+ 4.563,9	- 4.297,9	- 19.974,7	- 14.712,9

(a) Gli importi degli acquisti sono iscritti in parentesi.

La gestione assistenza sanitaria anche negli esercizi in considerazione ha continuato a subire gli effetti sfavorevoli di una politica socio-economica volta ad apprestare alla collettività un servizio il cui costo crescente non è adeguatamente remunerato dal contributo finanziario richiesto alle categorie interessate.

Invero, come notorio, il costo dell'assistenza sanitaria è in massima parte sottratto al controllo degli enti erogatori del servizio, mentre il corrispettivo prestato dagli assistiti è stabilito, in sede eteronoma, nel quadro di una diversa problematica.

Da ciò discende il completo svuotamento del significato e della funzione del sistema finanziario a ripartizione a cui è teoricamente informata la gestione assistenza.

Le conseguenze, sul piano pratico, possono rilevarsi dall'esame del crescente disavanzo economico della gestione stessa, che, solo negli esercizi 1966 e 1967, chiuse in attivo, grazie al concorso di due circostanze eccezionali (revisione dei trattamenti economici delle categorie iscritte e assoggettamento a contributo dei compensi sanitari ospedalieri per gli anni 1965 e 1967). Nel 1970, il disavanzo della gestione, pur attenuato dal contributo straordinario dello Stato per l'importo di 7 miliardi di lire (ai sensi del decreto legislativo 26 agosto 1970, n. 745), ha chiaramente palesato il grave stato di equilibrio in cui si dibatte la gestione medesima.

Per cui non rimane che riproporre l'invito all'Istituto, perché in attesa di una riforma del sistema dell'assistenza, si adoperi attivamente per evitare sprechi ed abusi nella fase erogativa, la sola conservata al suo diretto controllo.

Passando alle principali voci di entrata e di uscita del bilancio, è possibile analizzare le cause immediate dei suaccennati fenomeni.

Si ha così dal 1966 al 1970 un aumento dei « contributi degli enti e degli iscritti » del 57,4 per cento e un aumento, per lo stesso periodo di tempo, della spesa per assistenza sanitaria del

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

60,5 per cento. Percentuale di aumento, questa ultima, che salirebbe ancora ove si tenesse conto del fatto che dal 1970 gli oneri derivanti dalla corresponsione delle competenze al personale sanitario e di alcune spese (nel 1969 sono ammontati a 2.346 milioni) non gravano più sulla voce assistenza sanitaria (ved. relazione del Direttore generale, pag. 69). Le entrate per « penali e interessi di mora » dimostrano, con l'aumento del 91 per cento dal 1966 al 1970, l'inasprirsi del fenomeno della morosità nel pagamento dei contributi, che concorre, in non scarsa misura, con il disavanzo economico, ad aggravare la situazione di cassa.

Gli oneri patrimoniali, infine, con l'aumento percentuale del 127,3 per cento, dal 1966 al 1970, danno l'ultimo tocco al quadro di una situazione finanziaria in gran parte sorretta dal ricorso al prestito.

*Conto patrimoniale*

	1966	1967	1968	1969	1970
	(in milioni di lire)				
<b>ATTIVO</b>					
Fondo di cassa . . . . .	326,3	—	840,4	2.260 -	—
Debitori diversi (residui attivi) . . . . .	34.748,8	50.261,2	52.761 -	57.205 -	56.576,1
Arredamenti . . . . .	686,6	720 -	777,8	934,9	1.025 -
Fondi impegnati per la costituzione di patrimonio . . . . .	34,6	34,3	51,8	—	—
Gestione assistenza pensionati . . . . .	—	—	—	—	—
Totale attivo . . . . .	35.796,3	51.015,5	54.431 -	60.399,9	57.601,1
Deficit patrimoniale . . . . .	10.704,5	6.140,6	10.438,5	30.413,2	45.126,1
Totale a pareggio . . . . .	46.500,8	57.156,1	64.869,5	90.813,1	102.727,2
<b>PASSIVO</b>					
Anticipazioni di cassa della gestione previdenza . . . . .	34.320,8	38.228,2	35.293,3	34.293,3	21.107,6
Mutui passivi . . . . .	2.090,5	1.782,9	11.457,4	16.113 -	15.748,7
Creditori diversi (residui passivi) . . . . .	10.089,6	12.740,8	18.118,8	40.406,8	37.976,3
Disavanzo di cassa . . . . .	—	4.404,2	—	—	27.860,6
Fondo liquidazione personale . . . . .	—	—	—	—	17 -
Fondo ammortamento mobili . . . . .	—	—	—	—	17 -
Totale passivo . . . . .	46.500,8	57.156,1	64.869,5	90.813,1	102.727,2

Mentre nel commento alla gestione finanziaria si sono descritti fenomeni che interessano sotto il profilo dinamico la vita della gestione, nella situazione patrimoniale è possibile quantificare la entità dei fenomeni stessi.

Da detta situazione si rileva, così, che, al 31 dicembre 1970, il deficit patrimoniale aveva raggiunto la cifra di lire 45.126,1 milioni. All'attivo, i residui, in massima parte attribuibili ai

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

crediti per contributi, erano saliti da lire 34.748,8 milioni del 1966 a lire 56.576,1 milioni del 1970. Al passivo, mentre l'importo delle anticipazioni di cassa della gestione previdenza era diminuito per la riferita nuova politica di differenziazione delle due gestioni dell'Istituto, erano aumentati, viceversa, i mutui e i residui, e, per la prima volta nel 1970, si era prodotto, in luogo di un fondo di cassa, sia pure di modeste dimensioni, un disavanzo di cassa di lire 27.860,6 milioni.

*Spese di amministrazione*

Come nella precedente relazione (7), si espongono sinteticamente ed analiticamente le spese di amministrazione al netto degli oneri patrimoniali.

Le spese per il personale, che costituiscono la maggiore componente delle spese di amministrazione, sono quasi raddoppiate dal 1966 al 1970. Corre, comunque, l'obbligo di richiamare in proposito quanto fatto presente nella relazione del Direttore generale al bilancio 1970 (pagina 69) circa il trasferimento a siffatta voce « degli oneri derivanti dalla corresponsione delle competenze al personale sanitario, farmacista e infermieristico di ruolo ed a contratto » precedentemente gravanti sui costi dell'assistenza sanitaria.

A proposito delle spese di personale, si deve, comunque, soggiungere che, con determinazione n. 1070 del 25 maggio 1971 (allegata), la Corte ha dichiarato la non conformità a legge degli acconti concessi dalla maggior parte degli enti pubblici, a cui non sia applicabile la disciplina dei contratti collettivi di lavoro, al personale dipendente nel corso degli anni 1969 e 1970. Siffatti acconti, consistenti nella corresponsione di lire 10.000 mensili (per 15 mensilità) a datare dal 1° gennaio 1969 e di lire 9.000 mensili (per 15 mensilità) dal 1° maggio 1970, interessano anche l'Istituto in questione.

*Bilancio consolidato* — Riassunto spese di amministrazione (al netto degli oneri patrimoniali)

	1966	1967	1968	1969	1970
	(in milioni di lire)				
Spese generali ordinarie . . . . .	1.036,9	1.367,6	1.467,2	1.689 -	2.373,5
Spese generali straordinarie . . . . .	92,6	282,3	135,6	173,8	186,7
Totale . . . . .	1.129,5	1.649,9	1.602,8	1.862,8	2.560,2
Spese per il personale . . . . .	6.738,8	7.323,6	7.859,8	8.730,2	11.960,6
Ammortamento e accantonamento . . . . .	—	—	—	—	140 -
Totale spese di amministrazione . . . . .	7.868,3	8.973,5	9.462,6	10.593 -	14.660,8
Aumento rispetto all'anno precedente . . . . .	+ 277,2	+ 1.105,2	+ 489,1	+ 1.130,4	+ 4.067,8

(7) Ved. relazione citata pagg. 24-28.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*Bilancio consolidato* — Spese generali ordinarie

	1966	1967	1968	1969	1970
	(in milioni di lire)				
Fitti reali . . . . .	174,8	425,8	406,9	495,8	588,5
Fitti figurativi . . . . .	99,5		90,3	99,6	220,9
Illuminazione e forza motrice . . . . .	38,5	43,3	46,6	46,6	48,1
Riscaldamento . . . . .	34 -	30,1	36 -	28,3	40,7
Acqua . . . . .	2,4	2,9	3,8	2,9	4,4
Pulizia e disinfezione locali . . . . .	91,4	91,5	99,5	116,2	132,5
Riparazione, manutenzione locali uffici . .	4,8	4,5	4,7	2,9	3,1
Riparazione, manutenzione, assicurazione beni mobili . . . . .	16 -	19,4	21,4	17,5	21,9
Spese per lavori meccanografici . . . . .	120 -	257,2	225,2	284,7	302,1
Spese bancarie . . . . .	17,5	15,3	18,6	8,7	—
Cancelleria e stampati . . . . .	115,8	127 -	113,3	118 -	154,1
Spese postali e telegrafiche . . . . .	134,8	152,6	172,8	179,8	375 -
Spese telefoniche . . . . .	60 -	67 -	75 -	99,9	114,5
Biblioteca, abbonamenti, manuali . . . .	7,9	8,5	8 -	7,7	12,7
Spese per le autovetture . . . . .	6 -	7 -	6,9	5,6	8,4
Oblazioni, regalie e premi . . . . .	3,8	3,8	—	—	—
Vestiario al personale . . . . .	4,1	4,9	4,1	4,4	18 -
Spese varie di ufficio . . . . .	7,9	9 -	15 -	17,6	11,5
Spese per gli organi collegiali . . . . .	52,8	47,1	55 -	70 -	65 -
Contributi annuali agli Istituti di Patro- nato . . . . .	33,8	39,4	45,7	57,4	213,2
Contributo al CRAL e Befana . . . . .	11,1	11,4	11,5	13,8	18 -
Spese per le Commissioni di esami . . . .	—	—	7 -	11,5	20,8
Totale . . . . .	1.036,9	1.367,5	1.467,2	1.688,9	2.373,5
Aumento rispetto all'anno precedente . .	—	+ 330,6	+ 99,7	+ 221,7	+ 684,6

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*Bilancio consolidato* — Spese generali straordinarie

	1966	1967	1968	1969	1970
	(in milioni di lire)				
Compensi al personale distaccato da altri enti . . . . .	13,1	12,1	9,6	10,2	6,8
Onorari e compensi per consulenze e speciali incarichi . . . . .	3 -	2,1	2,9	12,2	6,9
Spese per liti . . . . .	9,5	7,3	6,9	5,1	6,9
Acquisto mobili e macchine . . . . .	49,7	245,4	100 -	131,4	148,9
Mostre, congressi e quote associative . . . . .	2 -	2,6	1,7	2,2	1,1
Lavori straordinari locali uffici e ambulatori . . . . .	4,4	2,7	0,6	0,6	1,4
Spese di primo impianto e trasferimento uffici e ambulatori . . . . .	10 -	9,3	9,9	7,9	14,7
Spese per arenile di Ostia . . . . .	0,9	0,9	—	—	—
Corsi addestramento e qualificazione personale amministrativo . . . . .	—	—	4 -	4,2	—
Totali . . . . .	92,6	282,3	135,6	173,8	186,7

*Bilancio consolidato* — Spese per il personale

	1966	1967	1968	1969	1970
	(in milioni di lire)				
Stipendi ed assegni fissi . . . . .	4.268,1	4.618,6	4.964,1	5.539,3	7.608,7
13 <sup>a</sup> mensilità . . . . .	350,3	358 -	377,4	419,6	582,9
Gratificazione annuale . . . . .	694,9	710,6	730,9	822,2	1.128,6
Indennità missione e rimborso viaggi . . . . .	43 -	34,5	46,8	43,3	89,9
Contributi vari (a carico Istituto):					
Cassa di previdenza . . . . .	732,6	765,6	820,8	832,4	1.170,5
Assicurazioni sociali . . . . .	12,8	134,9	132,1	152,7	179,4
Assicurazioni infortuni . . . . .	3,3	2,2	2,7	2 -	2,9
INADEL . . . . .	224,5	235 -	259,6	358,7	424,3
GESCAL . . . . .	18,3	19,5	34,9	35,5	48,2
Pensioni a carico Istituto . . . . .	13,5	18 -	23,6	35,9	31,1
Lavoro straordinario . . . . .	330 -	375 -	418,6	440 -	598 -
Indennità di prima sistemazione e rimborso spese di trasferimento . . . . .	37,7	5,5	3,5	8,7	2,2
Indennità di licenziamento . . . . .		44,2	44,9	39,9	93,7
Totale . . . . .	6.738,8	7.323,6	7.859,8	8.730,2	11.960,6

## 6. — CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel corso del periodo di tempo considerato, la situazione economico-finanziaria delle due branche di attività dell'Istituto denota un peggioramento, particolarmente avvertito nella gestione assistenza sanitaria, in cui l'aumento delle entrate contributive appare del tutto impari all'evoluzione della spesa.

Gli organi amministrativi dell'Istituto, mentre denunciano allarmati la grave situazione della gestione assistenza, manifestano ottimismo sullo sviluppo economico della gestione previdenza. Ma, alla luce degli ultimi risultati di bilancio, effetto delle recenti innovazioni legislative introdotte nel trattamento previdenziale dei dipendenti degli enti locali, anche per questa ultima gestione si profilano delle incertezze sulle possibilità di equilibrio economico per l'avvenire. Un esame approfondito delle cause del disavanzo registrato nel 1970 andrebbe pertanto condotto tempestivamente per accertare gli eventuali rimedi da proporre, anche in funzione di una perfetta rispondenza della gestione alle esigenze tecniche della capitalizzazione.

In ordine al diniego, da parte del Ministero del tesoro, del proprio benessere al piano di investimento delle liquidità della gestione previdenza, si osserva come la autonomia giuridico-contabile delle due gestioni postuli una loro indipendenza di condotta anche sul piano degli investimenti patrimoniali; d'altronde, il dissesto economico dell'assistenza sanitaria, legato a cause indipendenti dalla volontà decisoria dell'Istituto, non può travolgere l'equilibrio della gestione previdenza fondato su una logica immanente del dare e dell'avere che è del tutto estranea alla prima.

Un fenomeno, infine, riguardante ambedue le gestioni, che va rilevato per la sua grave incidenza sul piano finanziario, in una situazione quale quella delineata, è costituito dalla raggiunta dimensione dello stato di morosità in cui versano gli enti locali nel pagamento dei contributi.

Il collegio sindacale ha dato « attestazione della corrispondenza delle risultanze finali del conto alle singole scritture », non senza aver sollevato le proprie riserve « sullo stato descrittivo della situazione patrimoniale » e « sullo stato organizzativo e funzionale dei servizi della Ragioneria, del Patrimonio e del Provveditorato » privi « di un regolamento di organizzazione e di funzionamento ».

I Ministeri vigilanti hanno trasmesso le proprie pronunce relative ai bilanci degli esercizi considerati.

**Determinazione n. 1070****LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI  
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nelle adunanze del 18 e 25 maggio 1971;

visto il testo unico 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto l'articolo 14 del decreto legislativo 21 novembre 1945, n. 722, che, ai fini della determinazione del trattamento economico, prevede la equiparazione del personale degli enti pubblici, a cui non sia applicabile la disciplina dei contratti collettivi di lavoro, al personale statale;

vista la legge 29 maggio 1967, n. 337;

vista la propria determinazione 19 dicembre 1967, n. 807;

ritenuto che la maggior parte degli enti pubblici predetti hanno deliberato negli anni 1969 e 1970, richiamando gli accordi intervenuti tra gli organi di Governo e le organizzazioni sindacali dei lavoratori « parastatali » in data 21 maggio 1969 e 26 maggio 1970, la concessione al dipendente personale di un « acconto » di 10.000 lire mensili (per quindici mensilità) dal 1° gennaio 1969, nella maggior parte dei casi conglobato nello stipendio a decorrere dal 1° luglio 1970, e di un ulteriore « acconto » di 9.000 lire mensili (per quindici mensilità) dal 1° maggio 1970;

che, come risulta dalla nota 24 giugno 1970, n. 133377/E.I del Ministero per il lavoro e per la previdenza sociale, i suindicati miglioramenti retributivi sono a stralcio del « riassetto del trattamento giuridico ed economico del personale parastatale » per il quale « è stato ribadito il duplice indirizzo fondamentale di riconoscere il principio dell'autonomia delle condizioni retributive e del diritto alla contrattazione per il personale di cui trattasi, autonomia e contrattazione da attuarsi, come è ovvio, secondo le modalità e i limiti da definire mediante una leggequadro », il cui disegno il Governo aveva assunto « l'impegno di presentare a breve scadenza »;

che i relativi provvedimenti concessivi hanno ottenuto, salvo eccezioni, l'approvazione, oltre che dei competenti Ministeri vigilanti, anche di quello del tesoro, tuttoché questo, in un primo momento (nota 28 luglio 1970, n. 149584), avesse espresso l'avviso che l'iniziativa della concessione di un ulteriore « acconto » di 9.000 lire mensili e del conglobamento nello stipendio del precedente « acconto » di 10.000 lire mensili, concernente il personale degli enti vigilati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale e, secondo questo, interessante « il personale di tutti gli enti pubblici non economici », fosse da concretare « mediante apposito provvedimento legislativo »;

che, nel frattempo, è stato attuato con decreti del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, nn. 1077 e 1079, il riassetto giuridico ed economico del personale dipendente dallo Stato;

udito il relatore;

considerato che, secondo il fondamentale principio della sostanziale similarità delle funzioni e mansioni espletate dal personale sia dello Stato che degli enti pubblici sopra menzio-

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nati, il sistema normativo, introdotto dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 722 del 1945 e confermato dalla legge n. 337 del 1967, ispirata a criteri di carattere generale, dei quali non può escludersi l'applicazione da parte di altri enti, presenta — come la Corte ha affermato nella citata determinazione n. 807 del 1967 — i seguenti caratteri essenziali: *a)* prevede, come momento preliminare ed indispensabile per la successiva deliberazione del trattamento economico del personale degli enti stessi, l'equiparazione gerarchica di questo a quello dello Stato, « in relazione all'importanza dell'ente ed alle funzioni esercitate »; *b)* tale equiparazione configura come atto necessario, da disporsi, in difetto d'iniziativa dell'ente, con provvedimento dell'autorità di vigilanza; *c)* prescrive, in ipotesi normale, il regime di parità dei trattamenti, ammettendo solo in via derogatoria una maggiore retribuzione, fino al 20 per cento, a favore del personale degli enti considerati, sicché la relativa attribuzione deve essere assistita da idonea e motivata giustificazione; *d)* precisa, in base agli elementi innovativi introdotti dalla legge n. 337 del 1967, i criteri di calcolo e di valutazione delle componenti del trattamento economico del personale degli enti predetti al fine di compararlo con quello dei dipendenti dello Stato;

che i provvedimenti concessivi dei miglioramenti retributivi sopra cennati sono in contrasto col sistema vigente sia perché diretti — come è fatto palese dalla cennata lettera del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, che dei provvedimenti stessi rappresenta il presupposto e ne rileva la finalità — a realizzare in fatto un regime diverso da quello in atto previsto dalla legge, sia perché di questa violano le norme per quanto attiene al contenuto e alle modalità di attribuzione dei miglioramenti stessi; contrasto che si è più chiaramente delineato quando il primo « acconto » (10.000 lire mensili) è stato conglobato nello stipendio e ad esso ha fatto seguito un secondo « acconto » (9.000 lire mensili); contrasto che si è andato aggravando, da un lato, per la mancata produzione della divisata legge-quadro che, in ogni caso, avrebbe dovuto recar sanatoria della concessione degli acconti e, dall'altro, perché non sono stati adottati da parte degli enti o, in via sostitutiva, da parte degli organi di vigilanza, i provvedimenti di nuova equiparazione resisi indispensabili in seguito al riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato;

considerato, conclusivamente, che la grave e diffusa situazione di non conformità a legge che i descritti comportamenti e degli Enti e degli Organi di vigilanza hanno da tempo determinato non può più a lungo protrarsi ed occorre, dunque, al più presto rimuoverla adottando, nell'ambito del sistema normativo vigente, le necessarie misure, così riportando ordine nel settore e contribuendo a realizzare il « buon andamento dell'amministrazione » sancito dall'articolo 97 della Costituzione;

P. Q. M.

dichiara, a norma dell'articolo 8 della legge n. 259 del 1958, non conformi a legge i comportamenti quali risultano dalla descrizione fattane in parte motiva;

afferma la necessità di non più procrastinabili idonei interventi da parte dei competenti organi per far cessare la situazione stessa;

ordina che copia della presente sia comunicata, a norma degli articoli 7 e 8 della legge citata, agli onorevoli Presidenti delle due Camere del Parlamento, all'onorevole Presidente del Consiglio, all'onorevole Ministro per il tesoro e agli onorevoli Ministri competenti, nonché a tutti gli enti pubblici, al cui personale non è applicabile la disciplina dei contratti collettivi di lavoro.

IL RELATORE  
f.to Gallina

IL PRESIDENTE  
f.to E. Greco