

ATTI PARLAMENTARI

VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. XV
n. 10
1976

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL PARLAMENTO

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

**ENTE NAZIONALE ASSISTENZA
ORFANI LAVORATORI ITALIANI**

(Esercizio 1976)

Presentata alla Presidenza il 6 giugno 1978

N.B. — La documentazione contabile relativa agli esercizi finanziari cui si riferisce la presente relazione è contenuta nell'Annesso N. 2 alla Tabella 15 del Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1978.

PAGINA BIANCA

INDICE

—

Determinazione della Corte dei conti n. 1419 del 4 aprile 1978	<i>Pag.</i>	5
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per l'esercizio 1976 dell'Ente nazionale assistenza orfani lavoratori italiani	»	9

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1419.

LA CORTE DEI CONTI

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

nell'adunanza del 4 aprile 1978;

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 20 giugno 1961, con il quale l'Ente nazionale per l'assistenza agli orfani dei lavoratori italiani è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 1976, 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;

esaminati gli atti;

udito il relatore dottor Sergio Ristuccia 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 l'esercizio 1976;

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 del conto consuntivo — corredato dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 1976 — corredato dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Ente nazionale per l'assistenza agli orfani dei lavoratori italiani l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

IL RELATORE

F.to: Ristuccia

IL PRESIDENTE

F.to: Campbell

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESE-
GUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ESERCI-
ZIO 1976 DELL'ENTE NAZIONALE ASSISTENZA ORFANI
LAVORATORI ITALIANI

—
ENTE NAZIONALE ASSISTENZA ORFANI LAVORATORI ITALIANI
—

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ESERCIZIO 1976 DELL'ENTE NAZIONALE ASSISTENZA ORFANI LAVORATORI ITALIANI

SOMMARIO: 1. - *Premessa: l'ordinamento dell'Ente.* — 2. - *La gestione finanziaria.* — 2. 1. - Il disavanzo. — 2. 2. - Le entrate effettive. — 2. 3. - Le uscite effettive. — 2. 4. - Le spese generali e di amministrazione. — 2. 5. - Movimento di capitali e partite di giro. — 2. 6. - Conto economico e situazione patrimoniale. — 3. - *Considerazioni conclusive.*

1. — *Premessa: l'ordinamento dell'Ente.*

1. 1 — La Corte ha inviato al Parlamento, negli ultimi due anni, le relazioni sulla gestione ENAOLI concernenti, una, gli esercizi dal 1967 al 1974 e, l'altra, l'esercizio 1975 (1). A queste relazioni, ed in particolare a quella relativa al periodo 1967-1974, si fa riferimento per le notizie e le valutazioni sull'attività istituzionale, sulle strutture organizzative e sul personale.

In questa sede è opportuno richiamare l'attenzione, anche alla luce di ulteriori sviluppi della normativa, su due ordini di considerazioni svolte dalla Corte: da un lato, sul problema delle trasformazioni verificatesi nell'ordine di importanza dei fini istituzionali così come definiti dalla legge istitutiva; dall'altro ed in riferimento a tale processo modificativo, sull'indicazione di criteri di massima da tenere presenti sul piano finanziario e patrimoniale nel caso di una regionalizzazione delle funzioni assistenziali attribuite all'Ente.

1. 2 — Sul primo punto la Corte, nella relazione sulla gestione dell'Ente dal 1967 al 1974, ha ricordato in qual modo la legge istitutiva (decreto legislativo 23 marzo 1948, n. 327) definisse, all'articolo 2, lo scopo assegnato dall'Ente: « a) provvedere al manteni-

(1) La relazione sugli esercizi 1967-1974, deliberata nell'adunanza del 9 giugno 1976, è stata trasmessa al Parlamento l'11 ottobre 1976. Quella sull'esercizio 1975, deliberata l'8 marzo 1977 è stata trasmessa al Parlamento il 6 maggio 1977.

mento ed alla educazione morale, civile e professionale degli orfani dei lavoratori, mediante la istituzione e la gestione di propri collegi-convitti e mediante ricovero in collegi-convitti e istituti di altri enti, alla cui gestione esso potrà eventualmente concorrere; b) curare l'avviamento professionale ed il collocamento degli orfani assistiti». L'articolo 2 della legge citata aggiungeva al secondo comma: l'Ente « può anche prestare in ogni altra forma (borse di studio, concorso nelle spese scolastiche, premi dotazionali, sussidi, premi di avviamento al mestiere, cure climatiche e termali ed altre forme di prestazioni igienico-sanitarie) l'assistenza morale e materiale agli orfani ed alle loro famiglie nei limiti e con le modalità che saranno stabilite dal Consiglio di amministrazione ». Secondo l'interpretazione che la Corte ha dato di questa norma, i fini istituzionali furono allora definiti secondo i modelli pedagogici dell'epoca; modelli secondo i quali aveva notevole importanza l'assistenza e la formazione in collegi-convitti.

Le trasformazioni della società italiana (si consideri, ad esempio, l'istituzione della scuola dell'obbligo) e il mutamento delle idee pedagogico-assistenziali hanno ovviamente avuto un'incidenza di rilievo sull'attività dell'Ente. Esse si colgono appunto — così osserva la Corte — nella profonda modifica che, in fatto, hanno avuto i fini istituzionali dell'ENAOLI. L'attività dell'Ente è caratterizzata oggi prevalentemente dall'erogazione di benefici finanziari, anche se rimane in atto un'assistenza formativa affidata a personale specialistico. Riguardo alla propria attività istituzionale l'Ente — successivamente alla citata relazione della Corte — ha ribadito sia nelle discussioni degli organi collegiali sia in apposite pubblicazioni (2), le ragioni che hanno dettato le modifiche intervenute nell'attività assistenziale di propria competenza sulla base dei criteri dell'apposito Regolamento emanato nel 1975. In particolare è stato sottolineato come, a parere degli organi dell'Ente, sia importante il fatto che — secondo espressioni del Presidente — « si sia ridotto il potere discrezionale degli operatori, come dagli stessi desiderato, dando vita ad interventi semiautomatici per cui, a parità di reddito, si ha parità di intervento economico. Si sono superate così delicate indagini che finivano per mortificare — anche senza averne l'intenzione — la libertà familiare e personale del soggetto. Inoltre detta eguaglianza e uniformità di interventi ha prodotto una migliore perequazione zonale ».

Tali precisazioni dell'Ente confermano in realtà quella che era una constatazione della Corte circa una diversa priorità dei fini istituzionali via via realizzatasi nel tempo. Ormai marginale l'assistenza degli orfani attraverso forme di attività formative in collegio, l'attività istituzionale dell'Ente ruota intorno all'erogazione di assegni per gli orfani. Erogazione che naturalmente comporta criteri di semiautomaticità per il rispetto necessario della *par condicio* fra gli assistiti.

(2) Cfr. « L'ENAOLI di fronte ai problemi della Riforma assistenziale nel quadro della sicurezza sociale e delle autonomie regionali », Roma 1976, con prefazione del Presidente L. Tavazza.

1. 3. — Per quanto concerne il problema della regionalizzazione dell'Ente, vale ricordare che, in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, regolante, fra l'altro, il trasferimento e le deleghe alle Regioni di funzioni amministrative già esercitate dallo Stato e da enti pubblici nazionali e interregionali.

Per quanto concerne specificamente i « servizi sociali », le funzioni trasferite attengono alle materie indicate nell'articolo 17 — materie tutte contemplate, insieme ad altre, nell'articolo 117 della Costituzione — tra le quali vale, in questa sede, ricordare la beneficenza pubblica, l'assistenza sanitaria ed ospedaliera e l'assistenza scolastica. Il successivo articolo 22 precisa che « le funzioni amministrative relative alla materia " beneficenza pubblica " concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore di singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forma di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale » (3).

Lo stesso decreto dispone, altresì, all'articolo 113, che gli enti indicati nell'allegata tabella B — tra i quali è compreso l'ENAOI — saranno sottoposti ad una procedura intesa, fra l'altro, ad individuare quelli che, dopo il trasferimento delle relative funzioni alle regioni, dovranno essere soppressi ovvero — residuando compiti non trasferibili — mantenuti in forma pubblica o privata con o senza il contributo dello Stato.

Riguardo alla prospettiva di una regionalizzazione dell'Ente, vanno confermate le osservazioni già svolte dalla Corte a conclusione della Relazione sulle gestione dal 1967 al 1974. Ad esse si fa integralmente rinvio (4).

(3) L'ampia definizione, come sopra delineata, della materia relativa alla « beneficenza pubblica » è in linea con il principio ed il criterio direttivo determinato con l'articolo 1, n. 1, della legge di delega 22 luglio 1975, n. 382, secondo cui « la indicazione delle materie dovrà essere realizzata per settori organici, non in base alle competenze dei Ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, ma in base a criteri oggettivi desumibili dal pieno significato che esse hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari, per modo che il trasferimento dovrà risultare completo ed essere finalizzato ad assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni per il territorio e il corpo sociale ».

(4) Si citano i passi conclusivi: « ...l'istituzione delle Regioni ha dato motivi ulteriori all'Ente per innovare la propria attività e la propria politica assistenziale.

Da una parte, infatti, la nuova realtà regionale ha sospinto l'Ente ad un maggiore decentramento dei propri uffici, come è stato illustrato nella Parte seconda di questa Relazione, fino alla costituzione di un apposito " fondo regionale " (v. *retro* 14. 2). Dall'altra, questo decentramento si è andato accompagnando ad una ridefinizione della funzione assistenziale secondo principi di uguaglianza e di non discrezionalità delle erogazioni. Vale notare a

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

1. 4. — Dopo l'emanazione del Regolamento dell'assistenza, l'organizzazione dell'Ente — come si legge nella relazione del Direttore generale al bilancio preventivo per il 1978 — si è venuta orientando ai seguenti criteri:

le sedi provinciali hanno la competenza per la emissione dei provvedimenti assistenziali (...); le sedi provinciali hanno, inoltre, compiti di gestione del personale ad esse addetto nonché quelli relativi ai rapporti con gli enti e organismi locali operanti nel campo dell'assistenza o comunque riguardanti gli utenti assistiti dall'ENAOLI;

le sedi regionali hanno la competenza primaria della programmazione regionale e della revisione e controllo sui provvedimenti amministrativi emessi dalle sedi provinciali (...) la sede regionale deve provvedere anche alla emanazione della normativa regionale per l'amministrazione del fondo dei servizi sostitutivi ed integrativi, alla ripartizione fra le sedi provinciali del fondo medesimo, al controllo che i provvedimenti emessi a livello provinciale e le relative spese in materia di servizi sostitutivi ed integrativi siano conformi alle norme generali del regolamento e delle delibere-quadro del Consiglio di amministrazione e a quelle specifiche di attuazione assunte a livello regionale. Inoltre le sedi regionali provvedono ai rapporti con l'Ente regione ai fini della programmazione, promozione e coordinamento dei servizi sociali su base regionale nonché ai fini delle collaborazioni tra l'ENAOLI e gli Enti operanti nella regione. Ovviamente, anche la gestione del personale della sede regionale è prerogativa e competenza del direttore regionale;

alla direzione generale, a seguito del decentramento alla competenza delle sedi periferiche delle sopraelencate attività operative e di controllo, spetta in materia assistenziale l'emanazione della normativa generale che disciplina le prestazioni e la consulenza per l'applicazione della normativa medesima, la programmazione generale in materia finanziaria ed in materia assistenziale, l'amministrazione del personale, l'amministrazione del patrimonio, la contabilità generale e il bilancio; in relazione a tale attività assume sempre più rilevanza verso la sede centrale il servizio di meccanizzazione, mediante il quale è attuato il controllo generale dei dati relativi all'assistenza in collegamento all'anagrafe degli assistiti ed in relazione agli impegni di spesa ed ai successivi pagamenti effettuati dalle sedi provinciali ».

Se questi sono gli orientamenti assunti dagli organi amministrativi dell'ente in questi ultimi anni, la nuova organizzazione non è stata portata a formale compimento.

In fatto, il Consiglio di amministrazione ha deliberato, nella seduta del 18 aprile 1977, l'ordinamento dei servizi centrali e periferici, il regolamento organico del personale e la nuova dotazione organica. Ma — al 31 dicembre 1977 — tale delibera non risulta sia stata approvata dagli organi di vigilanza. Tale delibera è stata presa in base all'articolo 25 della legge n. 70 del 1975 secondo la quale — vale ricordare — « gli enti inclusi nella tabella allegata alla legge stessa devono provvedere con apposite delibere ad ordinare i propri servizi, ad adattare o modificare il regolamento organico del personale, in conformità della stessa legge n. 70 entro sei mesi dall'approvazione degli accordi sindacali su base nazionale ».

questo proposito che soprattutto per quanto riguarda la "assistenza economica", quale risulta regolata dal recente Regolamento dell'assistenza, l'Ente si è attenuto alla tendenza, segnalata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 139 del 1972, della legislazione in materia di "assistenza sociale". Legislazione che "è orientata - si afferma nella sentenza - nel senso di eliminare o ridurre entro limiti rigorosi, ancorandola all'accertamento di dati oggettivi, la discrezionalità degli organi od enti erogatori, così da rendere progressiva-

Si coglie nella vicenda dell'ENAOLI — così come in quella di altri enti — l'interazione di due processi normativi diversi: quello concernente il riordinamento degli enti pubblici non economici (legge n. 70 del 1975) e quello della « regionalizzazione » degli enti le cui attività istituzionali sono connesse alle funzioni trasferite alle Regioni (legge n. 382 del 1975). Interazioni che dovrebbero ora concludersi con l'avvio del procedimento previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

1. 5. — Sul piano del trattamento economico del personale ha comunque cominciato ad avere attuazione il decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411, che ha disciplinato il rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici di cui alla citata legge 20 marzo 1975, n. 70.

mente concreto quel 'diritto' all'assistenza sociale, che il primo comma dell'articolo 38 della Costituzione vuole sia attribuito ad ogni cittadino 'inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere'". Aggiungeva ancora la Corte che in tale legislazione è preminente "la tipizzazione di determinate categorie di assistibili, per modo che le prestazioni rispettivamente previste abbiano a spettare a chiunque vi rientri, e per il solo fatto di rientrarvi. E, rispettivamente, anche le prestazioni sono, a loro volta, uniformemente stabilite alla stregua di valutazioni medie, configurandosi — tendenzialmente — come sostitutive od integrative di un reddito da lavoro mancante od insufficiente".

Naturalmente, l'inserimento della recente normativa assistenziale dell'ENAOLI nelle suindicate tendenze della legislazione assistenziale è influente riguardo ai termini della questione segnalata al paragrafo precedente. La riconsiderazione della *ratio legis* circa l'eventuale permanenza di un autonomo *sub*-settore assistenziale dedicato all'assistenza agli orfani dei lavoratori va infatti compiuta a livello legislativo e di fatto oggi si sta svolgendo sia in sede di ulteriore trasferimento di funzioni alle Regioni in base alla legge n. 382 del 1975 sia in sede di elaborazione parlamentare di una legge-quadro sull'assistenza.

La Corte, per suo conto, senza entrare nel merito di scelte che sono propriamente di politica legislativa ed amministrativa, si limita a sottolineare — in ragione di quanto illustrato nel corso di questa Relazione — che il problema è maturato per una riconsiderazione *ab imis* da parte del legislatore.

16. 3. — In ordine agli sviluppi del processo di regionalizzazione dell'assistenza sociale e dell'eventuale trasferimento alle Regioni delle funzioni di enti nazionali, quali l'ENAOLI, la Corte deve conclusivamente segnalare quanto segue:

l'esigenza, in primo luogo, che non siano aggravati per la collettività gli oneri per i servizi resi nel campo dell'assistenza agli orfani dei lavoratori. Le riserve a tali servizi destinate sembrano (finora) sufficienti, in specie se detti servizi potranno realizzarsi in un contesto di migliore integrazione con altri servizi sociali;

l'opportunità, in secondo luogo, di valutare se il meccanismo di finanziamento di tale assistenza debba rimanere legato al sistema delle assicurazioni sociali;

la necessità, infine, di utilizzare il patrimonio immobiliare dell'Ente per destinazioni sociali e formative analoghe a quelle per cui fu costituito e di preservarne nel frattempo la funzionalità, anche se in tutto o parzialmente verrà attribuito ad altri enti. Nei casi in cui siffatta funzionalità manchi del tutto, occorrerà provvedere sollecitamente ad altra destinazione del patrimonio ovvero alla sua liquidazione».

Con riferimento alle disposizioni di tale decreto, il Consiglio d'amministrazione dell'Ente ha adottato nel 1976, tra le altre, le seguenti delibere:

16 giugno 1976, che ha disposto, tra l'altro, il pagamento della prima quota di arretrati spettanti a titolo di assegno temporaneo (articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica n. 411) per il periodo 1° ottobre 1973-29 dicembre 1975;

20 luglio 1976, che ha disposto le variazioni al preventivo 1976 per provvedere alla copertura degli impegni finanziari derivanti dal citato decreto del Presidente della Repubblica n. 411. Quest'ultima delibera è stata approvata dal Ministero del lavoro, di concerto con quello del tesoro, con telegramma 2/4PS/66855 del 1° dicembre 1976.

Per l'anno 1976 il Consiglio di amministrazione ha disposto una integrazione degli stanziamenti di bilancio per spese di personale di 4 miliardi e 566 milioni di lire. Tale somma si riferisce per lire 2 miliardi e 400 milioni agli oneri di competenza dell'anno 1976 mentre la parte restante va a copertura degli arretrati spettanti al personale per il periodo precedente, nonché a copertura della conseguenziale rivalutazione del fondo di quiescenza al 31 dicembre 1975.

2. — *La gestione finanziaria.*

2.1. — Il disavanzo. La gestione finanziaria dell'esercizio 1976 si è chiusa — come risulta dalla tabella n. 1 — con un disavanzo di competenza di 15.429,4 milioni, connesso per 14.223,9 milioni alla parte effettiva e per 1.205,5 milioni alle operazioni in conto capitale. Risultato, questo, già previsto alla delibera, in data 20 ottobre 1975, del bilancio preventivo: il disavanzo a quel momento valutato era di lire 10.000 milioni. A determinare tale disavanzo concorreva — unitamente ad una espansione delle spese per attività istituzionale, le cui motivazioni verranno in seguito indicate — anche l'iscrizione tra le uscite straordinarie di un « Fondo integrazione stanziamenti e spese impreviste ». Tale fondo, con una dotazione di 4.564 milioni, era costituito sia per far fronte ad eventuali nuove occorrenze di spese assistenziali connesse con l'opera di « reperimento » degli orfani assistibili, sia per nuove spese non ancora quantificabili. A proposito del Fondo vale aggiungere, incidentalmente, che, in fatto, è stato parzialmente utilizzato nel 1976 mediante storni a favore dei capitoli di bilancio interessati e che 2.620 milioni sono rimasti inutilizzati e sono passati in economia.

Successivamente, iniziato l'esercizio 1976, il Consiglio d'amministrazione — rilevato il manifestarsi di maggiori oneri per l'assistenza economica — provvedeva a una variazione del preventivo aumentando di lire 2.500 milioni il disavanzo e, con delibera in data 20 luglio 1976, disponeva per un ulteriore stanziamento di 4.566 milioni di

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA N. 1

	1975	1976
Parte effettiva.		
Entrate	72.647.823.547	81.329.227.407
Uscite	66.086.491.214	95.553.144.607
Avanzo	+ 6.561.332.333	— 14.223.917.200
Movimento di capitali.		
Entrate	298.089.870	229.348.497
Uscite	2.619.615.094	1.434.815.816
Avanzo	— 2.321.525.224	— 1.205.467.319
Avanzo (+) o disavanzo (—) finanziario di competenza	+ 4.239.807.109	— 15.429.384.519

lire destinato a far fronte agli oneri conseguenti all'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 411 del 1976.

Alla copertura del disavanzo — previsto, a seguito delle due variazioni citate, in lire 17.066 milioni — il Consiglio provvedeva con la utilizzazione dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 1975.

Tenuto conto della parziale utilizzazione degli stanziamenti del « Fondo integrazione », le previsioni definitive (5) espongono un disavanzo finanziario di 14.446 milioni di lire, di cui 12.916 relativi alla parte effettiva e i restanti 1.530 alle operazioni in conto capitale.

Nei confronti di queste previsioni i dati a consuntivo registrano un incremento sul disavanzo di parte effettiva (lire 1.308 milioni) e una diminuzione in quella delle operazioni in conto capitale (lire 325 milioni).

Per quanto riguarda i più significativi scostamenti dalle previsioni di parte effettiva, si nota da un lato una minore entrata per contributi di legge di lire milioni 3.836, dall'altro economie per lire 764 milioni nei previsti impegni per attività istituzionale, di cui 648 milioni relativi agli impegni per i cosiddetti servizi sostitutivi ed integrativi, i quali per loro natura sono più difficilmente quantificabili in sede previsionale.

In conclusione, si può dire che il disavanzo dell'esercizio 1976, discende dall'orientamento dell'Ente verso l'utilizzazione a fini assistenziali degli avanzi di esercizi precedenti. Nel passato l'Ente — come s'è detto anche nella precedente relazione (6) — aveva spiegato tali avanzi con il fatto che, dato il passaggio ad un diverso sistema di accertamento dei contributi da parte dell'INPS, s'era dimostrata necessaria una prudenza nelle spese in vista di verificare l'esigibilità delle entrate di competenza di esercizi precedenti non ancora percepite. Accertata, negli esercizi 1974 e 1975, la completa riscossione delle entrate contributive già riportate in conto residui, il Consiglio di amministrazione ha deliberato l'utilizzazione nell'esercizio 1976 degli avanzi pregressi.

Va infine rilevato che l'orientamento verso l'espansione quantitativa delle prestazioni assistenziali, realizzata con l'elevazione del massimale di assistibilità e con l'aumento della misura delle prestazioni a carattere economico (è stato invece relativamente ininfluenza l'incremento del numero degli assistiti) è venuto a coincidere nel 1976 con l'avvio — come innanzi rilevato — dell'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 411 del 1976.

2.2. — Le entrate effettive. Nell'esercizio in esame sono state accertate entrate effettive per 81.329,2 milioni con un incremento di lire 8.681,4 milioni (pari all'11,95 per cento) nei confronti del 1975, connesso essenzialmente alla espansione del gettito contributivo, come risulta dalla tabella n. 2.

(5) Variazioni alle previsioni successive a quelle sopra riportate hanno avuto ad oggetto operazioni di storno tra capitoli.

(6) Vedi pagina 9 paragrafo 1. 1.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA N. 2

	1975		1976	
	Importo	%	Importo	%
Contributi di legge	69.997.514.661	96,35	78.193.515.715	96,14
Quote rendite o pensioni orfani	648.522.154	0,89	273.205.775	0,34
Rendite patrimoniali	1.479.227.988	2,04	1.779.853.897	2,19
Entrate varie	23.700.353	0,03	27.037.652	0,03
Recupero quote interventi assistenziali	498.858.391	0,69	1.054.879.130	1,30
Avanzo contabilità speciali	—	—	735.238	—
	72.647.823.547	100,00	81.329.227.407	100,00

In termini assoluti i contributi di legge — se pur inferiori, come in precedenza osservato, a quelli preventivati — hanno tuttavia fatto registrare un aumento di lire milioni 8.196 pari all'11,71 per cento. Risultano introitati per il tramite: dell'INPS, lire 56.865 milioni (con un maggior gettito di lire 5.702 milioni); dell'INAIL, lire 21.088 milioni (+ 2.444 milioni); delle Casse marittime, lire 120 milioni (+ 20 milioni); dell'INPGI, lire 120 milioni (+ 30 milioni).

Le entrate per quote di rendite o pensioni hanno un andamento collegato al numero degli assistiti a totale carico dell'Ente presso comunità educative o famiglie affidatarie ed all'ammontare delle singole quote di rendite o pensioni. La flessione del 1976 (— lire milioni 375) riflette la diminuzione nel numero degli assistiti.

Tra i redditi patrimoniali — lire milioni 1.779,8 con un incremento di 300,6 milioni nei confronti del 1975, pari al 20 per cento

circa - assumono particolare rilievo gli interessi attivi sui depositi bancari (1.231 milioni circa, con un aumento di circa 127 milioni specie per effetto delle variazioni segnate dai tassi bancari) ed i fitti e canoni per uso locali di comunità educative e di immobili di proprietà (lire 456 milioni, di cui 51 milioni per fitti figurativi e 73 milioni circa per rimborsi da parte dei locatari di oneri patrimoniali sostenuti dall'Ente).

Come recupero quote interventi assistenziali è contabilmente esposto un introito di lire 1.055 milioni circa che evidenzia somme erogate in più in esercizi precedenti rispetto al *quantum* dovuto e recuperate, mediante operazione compensativa, in sede di liquidazione delle erogazioni assistenziali di competenza del 1976 (7).

2.3. — Le uscite effettive. Con un impegno di lire 95.553,1 milioni (v. tabella n. 3) le uscite effettive nel 1976 hanno superato quelle del precedente esercizio di lire milioni 29.466,6 (pari al 44,6 per cento) riferibili per la quasi totalità, come verrà più oltre esposto, a spese istituzionali e generali e d'amministrazione.

Una quota superiore all'83 per cento delle spese effettive è stata assorbita dagli impegni assunti per prestazioni istituzionali (lire milioni 79.459, con un incremento di lire 23.532 milioni, pari al 42 per cento, nei confronti del 1975). Per una esauriente trattazione di analitici aspetti finanziari e statistici connessi alle citate prestazioni si fa rinvio alla relazione del direttore generale dell'Ente annessa al consuntivo in esame. Qui si fa riferimento solo ai dati più significativi.

Il numero totale degli orfani ammessi a fruire dei vari tipi di prestazioni previste dal regolamento di assistenza è stato nel 1976 di 423.329 unità con un incremento di 3.226 unità (pari allo 0,77 per cento) nei confronti del precedente anno. Beneficiari delle prestazioni a carattere economico sottoindicate sono stati 255.122 orfani (32.312 unità in più nei confronti delle 222.800 unità del 1975) (8) così ripartiti:

a) Assistenza economica, 230.928 beneficiari (orfani che vivono in famiglia) con un impegno complessivo di lire 51.146 milioni circa. Oltre al maggior numero di beneficiari, hanno contribuito a tale onere complessivo le erogazioni straordinarie in favore di nuclei orfanili residenti nelle zone terremotate del Friuli (9) e gli effetti - estesi all'intero 1976 - della delibera consigliare 20 ottobre 1975 che ha dato definitiva sistemazione al nuovo ordinamento dei servizi assistenziali dell'Ente, a norma del regolamento dell'assistenza.

(7) Il recupero di norma ha per oggetto la differenza tra gli importi corrisposti in acconto al momento dell'entrata degli orfani in assistenza e quelli definitivamente liquidati a seguito della conclusione della procedura di liquidazione delle pensioni o rendite da parte degli istituti assicuratori.

(8) Per una esatta interpretazione dei dati di seguito riportati nel testo, relativi al numero degli orfani assistiti, occorre sottolineare che 30.606 minori hanno beneficiato di interventi economico-assistenziali plurimi.

(9) Delibere del Consiglio di amministrazione 7 maggio e 16 giugno 1976.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA N. 3

	1975		1976	
	Importo	%	Importo	%
Istituzionali	55.926.916.836	84,63	79.459.131.991	83,14
Assistenza economica . .	35.691.815.335	54,01	51.145.720.628	52,52
Servizi sostitutivi e integrativi	17.721.981.189	26,81	24.680.516.615	25,82
Comunità educative . . .	2.201.025.030	3,33	2.890.369.668	3,02
Piccole comunità educative	301.830.022	0,46	533.342.810	0,55
Assistenza medico-psicopedagogica	10.265.260	0,02	9.182.270	0,01
Fondo ricorsi certificazione sanitaria	—	—	200.000.000	0,21
Generali e di amministrazione	9.554.644.192	14,46	15.449.928.060	16,17
Interessi passivi	77.286.913	0,12	74.847.220	0,08
Oneri patrimoniali e fiscali .	266.731.400	0,43	353.734.194	0,37
Varie	239.291.489	0,36	215.503.142	0,23
Disavanzo contabilità speciali	1.620.384	—	—	—
	66.086.491.214	100,00	95.553.144.607	100,00

In particolare le prestazioni di mantenimento (contributi economici di mantenimento) hanno avuto nel 1976 la seguente articolazione:

un assegno fisso di lire 1.618.500 annue per orfano privo di entrambi i genitori in grado di organizzarsi autonomamente, ma sprovvisto dei mezzi necessari per vivere (10);

un assegno fisso di lire 85.000 mensili, pari a lire 1.020.000 annue, per nucleo familiare formato da genitore superstite e un solo orfano, risultante privo di reddito da lavoro, previdenza, patrimonio; in tali casi, cioè, l'ENAOLI dà una erogazione pari circa alla misura del trattamento minimo di pensione per ex lavoratori dipendenti, non maturata attraverso il normale sistema contributivo;

un assegno fisso di lire 144.000 mila *pro capite* per tutti gli orfani assistibili, appartenenti a famiglie il cui reddito annuo da lavoro, previdenza, patrimonio, non superi la misura rivalutata del massimale della retribuzione media degli operai dell'industria, assunto dall'INAIL ai fini della rivalutazione triennale della rendita infortuni (in atto lire 3.004.560) (10);

un assegno integrativo di detto reddito familiare, differenziato in sei livelli in ragione inversamente proporzionale al reddito medesimo, per gli orfani di cui al punto precedente, quando il reddito annuo non superi la misura rivalutata del minimale della retribuzione media degli operai dell'industria come sopra specificato (in atto lire 1.618.500). I sei livelli di intervento variano da lire 900.000 a lire 180.000 annue, sempre che si tratti di nuclei con un solo orfano;

un assegno urgente *una tantum* al verificarsi dell'evento luttuoso che determina lo stato di orfanità, pari a lire 100.000, nel caso di un solo orfano, aumentate di lire 50.000 per ogni orfano oltre il primo.

b) Servizi sostitutivi e integrativi, 54.084 beneficiari con un impegno di 24.681 milioni circa così ripartito: 3.826 milioni per servizi sostitutivi presso comunità educative di terzi (a beneficio di 3.351 orfani) (11), 8.126 milioni per servizi sostitutivi presso famiglie affidatarie (10.674 orfani); 12.155 milioni per servizi integrativi (36.270 orfani); 574 milioni per spese indispensabili (3.789 orfani).

(10) Lire 1.618.500 e Lire 3.004.560 corrispondono alle vigenti misure - aumentate del 20 per cento, pari all'aumento del costo della vita intervenuto nel 1976 - del minimale medio (Lire 1.348.200) e del massimale medio (Lire 2.503.800) della retribuzione degli operai dell'industria, assunte dall'INAIL ai fini della rivalutazione triennale delle rendite infortuni, stabilite con decreto 15 novembre 1974 del ministro per il lavoro e la previdenza sociale. Tali misure costituiscono i due livelli del parametro di intervento per le prestazioni economiche elencate; nel caso dell'orfano privo di entrambi i genitori e sprovvisto di mezzi necessari per vivere, l'importo erogato dall'ENAOLI è, come già detto, pari alla misura di lire 1.618.500.

(11) Presso le comunità educative di terzi risulta un costo medio giornaliero *pro capite* di lire 4.385 (v. relazione esercizio 1976, pag. 20).

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Si ricorda che lo stanziamento globale per l'attuazione degli interventi assistenziali in esame viene diviso all'inizio di ciascun esercizio tra le sedi regionali dell'Ente per la costituzione del « Fondo regionale per i servizi sostitutivi e integrativi »; le erogazioni a carico del Fondo vengono disposte dalle sedi provinciali.

c) Comunità educative e piccole comunità, 706 assistiti alla data del 31 dicembre 1976 (dei quali 118 presso le piccole comunità); l'impegno dell'esercizio è ammontato a 3.424 milioni di lire. Dalla relazione allegata al consuntivo si rileva che nelle comunità educative il costo medio giornaliero per minore calcolato sulla base delle 213.031 (240.579 nel 1975) giornate in cui i minori ospitati sono risultati in forza ai collegi è stato di lire 14.204 (9.687 nel 1975) al netto delle quote di ammortamento (2.354 lire contro 1.074 del 1975); nelle piccole comunità, il costo giornaliero *pro capite* è risultato di lire 13.503 (9.575 lire nel 1975) per n. 39.745 giornate di presenza (33.493 nel 1975) (12).

L'incremento di lire milioni 921 registrato dalle spese per gli interventi assistenziali in esame nei confronti del 1975 va quasi esclusivamente connesso con i maggiori oneri per il personale (vedi al riguardo quanto esposto nel successivo paragrafo).

2. 4. — Le spese generali e di amministrazione. Per questo tipo di spese c'è stato nel 1976 un impegno di 15.450 milioni, pari ad oltre il 16 per cento del totale delle uscite effettive, con un incremento nei confronti del 1975 di 5.895 milioni (62 per cento circa) per la quasi totalità connesso a spese di personale.

Tra oneri di competenza ed arretrati, dette spese di personale sono ammontate a 13.746 milioni così ripartiti:

	milioni di lire
Personale Direzione generale, Sedi regionali e provinciali, personale in quiescenza (spese di competenza) . . .	11.280
Applicazione benefici combattentistici (legge n. 336 del 1970 e successive)	200
Applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 411 del 1976:	
assegno temporaneo 1° ottobre 1973- 29 dicembre 1975	979
indennità integrativa speciale 1° luglio- 31 dicembre 1975	97
parziale rivalutazione fondo quiescenza personale al 31 dicembre 1975	1.190
	2.266
Totale	13.746

(12) Le giornate di presenza effettive sono state 131.990 nei collegi e 26.798 nelle piccole comunità. Si ricorda che l'incidenza giornaliera *pro capite* viene dall'Ente calcolata dividendo le spese di personale, varie, scolastiche per le giornate in cui i minori sono stati in forza ai collegi e le spese per generi alimentari per le effettive giornate di presenza.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Se si considerano anche gli oneri di personale che gravano su altri capitoli di bilancio — e precisamente: impegni per comunità educative (lire 2.515 milioni); oneri patrimoniali (lire 83 milioni, relativi al personale di custodia di complessi immobiliari); contabilità speciali (48 milioni, relativi al personale delle aziende agricole) — la spesa globale a carico del 1976 risulta essere di 16.392 milioni di lire.

Il personale in servizio al 31 dicembre 1976 risulta diminuito a 1.728 unità, in confronto alle 1.888 in servizio alla fine del precedente esercizio.

2. 5. — Movimento di capitali e partite di giro. Per quanto riguarda queste voci di bilancio, vale notare, fra i movimenti di capitale, le uscite relative alla ristrutturazione di alcune comunità educative (904 milioni, di cui 39 milioni per mobili e attrezzature); a spese di manutenzione straordinaria di immobili (241 milioni); ad opere di miglioramento fondiario riguardanti le aziende agricole e rientranti in un piano quinquennale approvato dal Consiglio di amministrazione con delibera 27 gennaio 1975 (lire 190 milioni), per le quali l'Ente ha richiesto i contributi previsti dalla normativa vigente.

Fra le partite di giro va ricordata la contabilità speciale riguardante la gestione aziende agricole. Tale gestione ha dato luogo ad entrate per lire 930,1 milioni e spese per lire 929,4 milioni con un avanzo di lire 0,7 milioni iscritto tra le entrate effettive. Come poco innanzi ricordato, a favore delle aziende agricole sono stati attuati interventi di miglioramento fondiario.

Riguardo alle aziende agricole la Corte ha prospettato nella precedente relazione (13) l'esigenza di idonee iniziative atte ad abbandonare — con la necessaria gradualità e salvaguardia della utilità socio-economica delle imprese agricole — la gestione in argomento, non più strumentale ai fini istituzionali.

2. 6. — Conto economico e situazione patrimoniale. La gestione economica dell'esercizio 1976 si è chiusa con un disavanzo di 14.569,5 milioni di lire, come risulta dal seguente prospetto:

Disavanzo economico-finanziario di competenza	—	L. 14.233.917.200
Uscite effettive che hanno determinato incrementi di patrimonio (acquisto beni mobili)	+ »	194.994.522
Saldo variazioni in conto residui	+ »	667.735.528
Variazioni patrimoniali passive (14)	— »	441.043.142
Ammortamenti o deperimenti	— »	767.265.269
Disavanzo economico	—	<u>L. 14.569.495.561</u>

(13) Vedi paragrafo 2. 4.

(14) Di cui lire 440 milioni circa relative ad impianti per assistenza conviviale e un milione circa a beni mobili.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La tabella n. 4 evidenzia la composizione qualitativa e quantitativa del patrimonio.

L'avanzo di amministrazione risulta a fine esercizio, così determinato (milioni di lire):

Conti correnti bancari e giacenze di cassa	L.	8.810
Residui attivi	»	19.940
		L. 28.750
Residui passivi	»	17.835
		L. 10.915
		L. 10.915

Tra i « conti correnti bancari e giacenze di cassa » figurano anche le somme accantonate a copertura dei fondi quiescenza (6.610 milioni) e previdenza (2.001 milioni); al netto di tali importi l'avanzo di amministrazione risulta essere di lire milioni 2.304.

Tra i « residui attivi » assumono rilievo i crediti per contributi di legge (16.756 milioni, di cui 16.492 milioni vantati nei confronti dell'INPS); tra i « residui passivi », si evidenziano quelli per spese istituzionali (3.487 milioni), per versamenti da effettuare in applicazione di benefici combattentistici (601 milioni) e del decreto del Presidente della Repubblica n. 411 del 1976 (475 milioni), per impegni assunti per ristrutturazione, manutenzione e migliorie del patrimonio immobiliare (lire milioni 1.617), per la regolazione dei rapporti finanziari con l'INAIL (lire 11.070 milioni).

3. — *Considerazioni conclusive.*

Nel corso dell'esercizio in esame l'Ente, applicando il nuovo Regolamento di assistenza, ha notevolmente ampliato la spesa sì da passare dagli avanzi degli esercizi precedenti, su cui la Corte si era soffermata, ad un cospicuo disavanzo. Nel mutare delle condizioni economiche del paese e dell'occupazione in particolare, condizioni che vengono ad influire sul « monte salari » e quindi sulle entrate stesse dell'Ente, bisognerà considerare per i prossimi esercizi quale sia il punto di equilibrio fra entità delle prestazioni erogate e disponibilità finanziarie dell'Ente.

Vale comunque ricordare che l'ENAOLI è attualmente sottoposto alle procedure previste dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, per il trasferimento delle funzioni alle Regioni. A questo riguardo si richiamano le considerazioni di carattere generale già svolte nelle precedenti relazioni ed ampiamente citate nei paragrafi introduttivi della presente relazione.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA N. 4

	31 dicembre 1975	31 dicembre 1976
ATTIVITA'		
Impianti per assistenza convittuale:		
immobili	14.569.649.710	15.376.521.208
aree	368.157.590	368.157.590
arredamenti e attrezzature	1.726.394.463	1.692.317.530
Immobili da reddito	391.417.944	391.417.944
Titoli	204.136.500	107.436.500
Mobili, macchine, arredi uffici	748.791.558	942.776.024
Mutui attivi	166.421.974	156.213.069
Conti correnti bancari e giacenze di cassa	13.755.806.237	8.809.971.240
Residui attivi	21.723.020.808	19.940.856.513
Totale attività	53.653.796.784	47.785.667.618
PASSIVITA'		
Mutui passivi	1.628.604.203	1.529.055.630
Fondi ammortamento	6.454.350.928	7.221.616.197
Fondo previdenza e quiescenza personale	6.282.327.386	8.611.603.655
Residui passivi	12.130.693.372	17.835.066.802
Totale passività	26.495.975.889	35.197.342.284
Patrimonio netto	27.157.820.895	12.588.325.334
Totale a pareggio	53.653.796.784	47.785.667.618