

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

**Doc. XV**  
**n. 15**

## **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 DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS)**

**(Esercizi 1988, 1989, 1990, 1991 e 1992)**

**TOMO I**

**RELAZIONE**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 26 luglio 1994**  
—————

INDICE GENERALE

**TOMO I**

Determinazione della Corte dei conti n. 25/94 del 7 giugno 1994 .....	Pag. III
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per gli esercizi dal 1988 al 1992 .....	> 1

DOCUMENTI ALLEGATI:

**TOMO II**

*Esercizio 1988*

**TOMO III**

*Esercizio 1989*

**TOMO IV**

*Esercizio 1990*

**TOMO V**

*Esercizio 1991*

**TOMO VI e VII**

*Esercizio 1992*

**Determinazione n. 25/94**

## LA CORTE DEI CONTI

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

nell'adunanza del 7 giugno 1994;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la legge 9 marzo 1989, n. 88 con la quale l'**Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)** è stato sottoposto al controllo della Corte dei Conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1988 al 1992, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dottor professor Antonio Contenti 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 dal 1988 al 1992;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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 delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè 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 dal 1988 al 1992 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE  
*f.to Contenti*

IL PRESIDENTE  
*f.to Coltelli*





RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA  
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA  
PREVIDENZA SOCIALE, PER GLI ESERCIZI DAL 1988 AL 1992

I N D I C E   S O M M A R I O

P A R T E   P R I M A

(Ordinamento generale)

	PAG.
1 - NOTAZIONE INTRODUTTIVA	1
2 - LA CONFIGURAZIONE DELL'INPS NEL SISTEMA DEGLI ENTI PARASTATALI	7
2/A - Natura e funzione in base alle innovazioni ordinamentali di cui alla legge n.88/1989	11
2/B - Brevi considerazioni conclusive sull'argomento	13
3 - I COMPITI ISTITUZIONALI	15
3/A - Analisi delle finalità autonome di ordine primario	20
3/B - Analisi delle finalità secondarie	22
3/C - Le finalità istituzionali "additive"	22
3/D - Le finalità istituzionali "concorrenti"	26

	PAG.
3/E - Rapporti tra fini istituzionali ed ordine di priorità gestorie	28
4 - LA DISCIPLINA NORMATIVA PREVIGENTE ALLA LEGGE N. 88/1989	32
4/A - notazioni generali	32
4/B - La disciplina programmatica dei finanziamenti	42
4/C - La disciplina dei mezzi finanziari	44
4/D - La disciplina dell'amministrazione e della contabilità	57
5 - IL NUOVO ASSETTO ORDINAMENTALE	63
5/A - Lineamenti generali della novazione legislativa: puntualizzazioni esegetiche.	63
5/B - Gli altri atti normativi aventi forza e valore di leggi: note critiche	67
5/C - Misure di adeguamento ordinamentale: le pseudo-fonti; le direttive ministeriali, ecc....	70
1 - Le direttive ministeriali	70
2 - Gli "ordini" e le autorizzazioni di organismi interministeriali e ministeriali.	75

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6 - INDICE DI QUALIFICAZIONE DELL'INPS, COME "ENTE EROGATORE DI SERVIZI".	78
6/A - Natura giuridica dell'INPS	81
6/B - Connotazioni strutturali e funzionali	84
7 - L'ATTIVITA' OPERATIVA ISTITUZIONALE.	87
8 - LA STRUTTURA ORGANICA	95
8/A - L'assetto strutturale collegiale: gli organi volitivi, consultivi, di controllo	96
8/B - L'assetto strutturale monocratico	106
a - Il Presidente	107
b - I Vice Presidenti	108
c - Il Direttore Generale	109
8/C - Gli organi periferici	112
8/D - Analisi critica dell'attuale disciplina	114
9 - RAPPORTI INTERORGANICI E FUNZIONALI TRA GLI ORGANI DI AMMINISTRAZIONE ATTIVA E DI CONTROLLO	116
10 - L'AZIONE DEGLI APPARATI VOLITIVI COLLEGIALI E MONOCRATICI	120
10/A - L'azione dell'organo interno di controllo	123
10/B - Misure di adeguamento ordinamentale	125

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	PAG.
11 - GLI APPARATI ORGANIZZATORI DELL'INPS: L'ASSETTO STRUTTURALE OGGETTIVO	128
12 - L'ASSETTO STRUTTURALE SOGGETTIVO: LA DISCIPLINA GENERALE DEL PERSONALE	134
12/A - Trattamento economico del personale	140
12/B - Attribuzioni del personale amministrativo e tecnico	153
12/C - Questioni e problematiche relative alla gestione del personale	158
12/D - Incidenza sul rapporto d'impiego della legge quadro n. 93/1983 e successive modificazioni	169
12/E - Il personale dell'INPS comandato o distaccato presso uffici statali o presso altri enti pubblici	175
12/F - I compensi e gli emolumenti degli organi di amministrazione attiva e di controllo	177
12/G - Consulenze ed incarichi di studio	186
13 - LE PARTECIPAZIONI AZIONARIE. PREVISIONE LEGISLATIVA E PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA LEGITTIMAZIONE	188
13/A - Le partecipazioni esistenti nel contesto dell'INPS	192
13/B - Le assegnazioni finanziarie alle società partecipate	199

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

	PAG.
13/C - Rapporti tra l'INPS e le società collegate	206
13/D - Osservazioni di ordine generale in tema di gestione delle società collegate e/o controllate	210
13/E - Brevi considerazioni conclusive sull'argomento	213
13/F - Rapporti tra l'INPS e le società collegate e/o controllate: la incidenza della legge n. 88/1989 sulle disposizioni del codice civile	215
13/G - Rapporti tra il Ministero vigilante e l'INPS in materia di gestione delle società controllate e/o collegate	219
13/H - La consistenza del portafoglio titoli	226

P A R T E   S E C O N D A

(La pianificazione)

1 - LA PIANIFICAZIONE ANNUALE E POLIANNUALE	229
2 - GLI ORGANI DELLA PROGRAMMAZIONE	232
3 - RAPPORTI INTERCORRENTI TRA L'INPS E GLI ORGANI DELLA PROGRAMMAZIONE	236

	PAG.
4 - L'ATTUAZIONE DEI PIANI ANNUALI: GRADO DI EFFICIENZA DEGLI ORGANI E DI EFFICACIA DELLA LORO ATTIVITA' OPERATIVA.	240
IL DECENTRAMENTO	245
IL PROCESSO PRODUTTIVO	247
5 - PIANIFICAZIONE E COORDINAMENTO	252
6 - GLI OGGETTI SPECIFICI DELLA PROGRAMMAZIONE ANNUALE (1992)	254
6/A - Pianificazione delle opere	255
6/B - Pianificazione delle forniture e dei servizi	257
6/C - programmazione analitica delle spese	261
6/D - Il piano delle attività e degli investimenti per il 1992	261
6/E - Oneri diversi	263
6/F - Considerazioni conclusive	264

P A R T E   T E R Z A

(La conduzione gestoria in generale)

- 1 - NOTAZIONE PRELIMINARE
  
- 2 - L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE DI VIGILANZA
  - 2/A - Rapporti tra Ministro del Lavoro ed INPS
  - 2/B - Rapporti tra Ministero vigilante e Corte dei Conti
  
- 3 - IL SISTEMA CONTABILE: L'OBBLIGO DELLA TEMPESTIVA RESA DEI CONTI E DELLA REGOLARITA' DEGLI ESEGUITI PAGAMENTI
  - 3/A - Il nuovo regolamento di amministrazione e di contabilità
  - 3/B - Gli orientamenti sistematici dell'azione amministrativa nel campo gestorio
  
- 4 - GLI INTERVENTI PRODUTTIVI ED I FINANZIAMENTI
  - A - Processo produttivo
  - B - Il piano operativo 1992
  
- 5 - IL QUADRO FINANZIARIO DEI PIANI ANNUALI DI ATTUAZIONE

6 - L'ATTIVITA' OPERATIVA DELLE SOCIETA' COLLEGATE	314
--	-----

P A R T E   Q U A R T A

(La gestione finanziaria ed economico-patrimoniale)

1) - GENERALITA'	321
2) - LE PROBLEMATICHE AMMINISTRATIVE E CONTABILI DETERMINATE DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 88/1989	323
3) - LA SITUAZIONE FINANZIARIA (in particolare)	335
4) - LE ENTRATE CORRENTI E LORO COMPOSIZIONE	352
5) - I MOVIMENTI DI CAPITALE IN ENTRATA	374
6) - LE "PARTITE DI GIRO" IN ENTRATA	375
7) - LE USCITE CORRENTI (in generale)	376
8) - LE SPESE IN CONTO CAPITALE	404
9) - LE USCITE PER PARTITE DI GIRO	406



---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

	PAG.
10)- LA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE	408
10/A - Il conto Economico generale	408
1 - I proventi di natura non finanziaria	413
2 - Gli oneri di natura non finanziaria	416
10/B - La situazione patrimoniale	420
1 - Il conto dei residui	429
2 - Le altre poste della situazione patrimoniale	439
10/C - Le problematiche relative al "deficit" della gestione INPS	445
10/D - Prospettive di futura evoluzione del sistema pensionistico	466

**P A R T E   Q U I N T A**

(Situazione economico-patrimoniale delle singole gestioni)

**A - ESPOSIZIONE GENERALE DELL'ANDAMENTO DELLE GESTIONI**

1) - Generalità. La Gestione patrimoniale riassuntiva	473
2) - Rapporti finanziari intercorrenti tra Gestioni e Fondi amministrati	482
3) - Regolazione finanziaria per le Gestioni attive	485
4) - Brevi considerazioni conclusive sull'argomento	488

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

- 5) - I dati contabili della Gestione patrimoniale 490  
6) - Brevi annotazioni aggiuntive 495

**B - ESPOSIZIONE DEI RISULTATI DELLE SINGOLE GESTIONI****1 - LE GESTIONI PENSIONISTICHE DELL'ASSICURAZIONE**

GENERALE OBBLIGATORIA 503

1/1 - Fondo pensioni lavoratori dipendenti 503

1/2 - Gestione speciale dell'A.G.O. per l'erogazione  
del trattamento di previdenza dei dipendenti  
in servizio e in quiescenza degli enti  
pubblici creditizi 518

1/3 - Gestione dei contributi e delle prestazioni  
previdenziali dei coltivatori diretti,  
mezzadri e coloni 522

1/4 - La gestione dei contributi e delle  
prestazioni previdenziali degli artigiani 536

1/5 - Gestione dei contributi e delle prestazioni  
previdenziali degli esercenti attività  
commerciali 548

	PAG.
2) - LE GESTIONI PENSIONISTICHE SOSTITUTIVE	
DELL'ASSICURAZIONE GENERALE OBBLIGATORIA	
2/1 - Il Fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto	560
2/2 - Il fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia	565
2/3 - Il Fondo per la previdenza degli addetti alle abolite imposte di consumo	571
2/4 - Il Fondo di previdenza per i dipendenti dall'Enel e dalle aziende elettriche private	577
2/5 - Il Fondo di previdenza per il personale di volo dipendente dalle aziende di navigazione aerea	583
3) - LE GESTIONI PENSIONISTICHE INTEGRATIVE	
DELL'ASSICURAZIONE GENERALE OBBLIGATORIA	
3/1 - La Gestione Speciale di Previdenza per i dipendenti dalle imprese esercenti miniere, cave e torbiere	593
3/2 - Il Fondo integrativo dell'A.G.O. per l'I.V.S. a favore del personale dipendente dalle aziende private del gas	601

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	PAG.
3/3 - Il Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dai concessionari del Servizio di riscossione dei tributi e delle altre entrate dello Stato e degli enti pubblici	608
3/4 - La Gestione speciale per i trattamenti pensionistici integrativi del personale degli enti disciolti	615
3/5 - Il Fondo di previdenza per il personale del Consorzio Autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste	621
 4) - LE GESTIONI PENSIONISTICHE MINORI	
4/1 - Il Fondo di previdenza delle iscrizioni collettive	627
4/2 - La Gestione speciale della mutualità pensioni a favore delle casalinghe	630
4/3 - Il Fondo di previdenza per il Clero secolare e per i Ministri di Culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica	635
4/4 - L'Assicurazione facoltativa per l'invalidità e la vecchiaia	646
4/5 - I Fondi per la erogazione di trattamenti previdenziali vari	651

	PAG.
<b>5) - LE GESTIONI NON PENSIONISTICHE PER LA EROGAZIONE DI TRATTAMENTI ECONOMICI TEMPORANEI</b>	
<b>5/1 - LA GESTIONE PRESTAZIONI TEMPORANEE AI LAVORATORI DIPENDENTI</b>	655
1/1 - Premessa	
1/2 - Bilancio. Oneri e fonti di finanziamento	657
1/3 - Provvedimenti normativi che nel periodo 1989/1992 hanno interessato la gestione	659
1/4 - Provvedimenti che hanno esplicato effetti sul bilancio 1989	660
1/5 - (continua): i provvedimenti che hanno esplicato effetti sul bilancio 1990	665
1/6 - (continua): i provvedimenti che hanno esplicato effetti sul bilancio 1991	670
1/7 - (continua): i provvedimenti che hanno esplicato effetti sul bilancio 1992	677
1/8 - Andamento della gestione negli anni dal 1989 al 1992	681
1/9 - Entrate	686
1/10 - Uscite	689
<b>5/2 - LA GESTIONE PER L'EROGAZIONE DEL TRATTAMENTO SPECIALE DI DISOCCUPAZIONE AI SENSI DELLA LEGGE 228/1984 AI LAVORATORI FRONTALIERI</b>	695

	PAG.
5/3 - GESTIONE SPECIALE PER L'EROGAZIONE DEGLI ASSEGNI SOSTITUTIVI DELLA PENSIONE AI SUPERSTITI E AGLI ORFANI DEI LAVORATORI DI CUI ALL'ART.1 SEXIES DELLA LEGGE 21 OTTOBRE 1978, N. 641	698
5/4 - LA GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI	700
4/1 - brevi annotazioni introduttive	700
4/2 - Connotazioni strutturali del bilancio	701
4/3 - Oneri a carico della Gestione	701
4/4 - Le Fonti di finanziamento della speciale Gestione	707
4/5 - Provvedimenti normativi incisivi sulla conduzione gestoria durante il periodo 1989/1992	709
4/6 - Provvedimenti che hanno esplicitato effetti sul bilancio 1989 della Gestione	710
4/7 - Provvedimenti che hanno esplicitato effetti sul bilancio 1990 della Gestione	711
4/8 - Provvedimenti che hanno esplicitato effetti sul bilancio 1991 della Gestione	714
4/9 - Provvedimenti che hanno esplicitato effetti sul bilancio 1992 della Gestione	717

	PAG.
4/10- Andamento della gestione negli anni dal 1989 al 1992	723
4/11- Uscite	733
4/12- Entrate	753

P A R T E S E S T A

(Considerazioni conclusive)

1) - NOTAZIONE PRELIMINARE	759
2) - PROGRAMMAZIONE: NOTE CRITICHE	762
3) - (continua) PROBLEMATICHE GESTIONALI	764
4) - REGOLARITA' ED EFFICIENZA GESTIONALE	770
5) - LA FUNZIONALITA' ORGANICA	773
6) - INNOVAZIONI ORDINAMENTALI	776
7) - OTTEMPERANZE AI RILIEVI FORMULATI DALLA CORTE	783
8) - PROBLEMATICHE DIVERSE DA CONDURRE A CONFACENTE RISOLUZIONE	787
9) - RIPRESA RIASSUNTIVA DI TALUNE IMPORTANTI OSSERVAZIONI FORMULATE NEL CORSO DELLA RELAZIONE	795





**P A R T E   P R I M A**

(ordinamento generale)

**1) - NOTAZIONE INTRODUTTIVA**

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, per gli anni 1988, 1989, 1990, 1991, e 1992, dando atto, nel contempo, dei più importanti provvedimenti e fatti amministrativi, fino a data corrente.

Nell'arco temporale degli esercizi considerati, gli atti deliberativi dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi non sempre sono stati adottati con tempestività. Ed infatti, per l'anno 1988 sono stati deliberati in ritardo sia il preventivo sia il rendiconto. Relativamente agli anni 1989 e 1990 risultano essere stati tempestivamente deliberati, da parte dei competenti organi istituzionali, soltanto i conti consuntivi, mentre i bilanci di previsione sono stati deliberati, rispettivamente, il 28 aprile 1989 e il 9 febbraio 1990. In particolare, per quanto attiene alla deliberazione del bilancio di previsione 1989 il ritardo è connesso alla circostanza che il preventivo stesso, già formalmente impostato secondo la precedente normativa, è stato riconvertito e ricompilato sulla base della nuova normativa fissata con la legge 88/1989.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per gli anni 1991 e 1992, infine, i bilanci preventivi e di conti consuntivi risultano essere stati tempestivamente deliberati.

Nel prospetto che segue, si da' atto dei momenti deliberativi dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi in parola:

A N N O	BILANCIO PREVISIONE	BILANCIO CONSUNTIVO
1988	22 gennaio 1988	28 luglio 1989
1989	28 aprile 1989	27 luglio 1990
1990	9 febbraio 1990	25 luglio 1991
1991	14 dicembre 1990	16 luglio 1992
1992	29 novembre 1991	9 luglio 1993

I bilanci sono stati trasmessi al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ed al Ministero del Tesoro, per la loro approvazione, secondo i canoni giurisprudenziali della Corte dei Conti ed ai sensi delle vigenti disposizioni, nelle date sottoriportate:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A N N O	BILANCIO PREVISIONE	BILANCIO CONSUNTIVO
1988	29 gennaio 1988	2 agosto 1989
1989	10 maggio 1989	30 luglio 1990
1990	15 febbraio 1990	26 luglio 1991
1991	19 dicembre 1990	17 luglio 1992
1992	4 dicembre 1991	13 luglio 1993

Persiste ancora l'utilità di fornire qualche ulteriore ragguaglio in ordine alla normazione vigente e circa i lineamenti generali ed i fondamentali aspetti organizzativi e funzionali dell'INPS, nel contesto unitario degli enti facenti parte del parastato non economico, anche se questo specifico argomento abbia formato oggetto di approfondita esegesi nella precedente relazione (1), cui si rinvia, ancorchè in prosieguo di tempo abbia subito più o meno profonde innovazioni.

(1)cfr. Senato Repubblica doc.XV, n.110, X Leg, pag.19 ss.

Ai brevi riferimenti di valore storico e di valenza espositiva, a suo tempo formulati, (1) sulle vicende di carattere economico e finanziario che hanno contraddistinto le diverse fasi del processo creativo ed ancora attuale dell'Istituto - quale

(1) Sotto il profilo storico, conviene annotare che l'Istituto nazionale della previdenza sociale trova la sua remota genesi nella legge 17 luglio 1898, n. 350, che istituì in Italia la prima forma di assicurazione, non obbligatoria ma sempre sussidiata dallo Stato, contro l'invalidità e la vecchiaia e contemporaneamente diede vita al primo ente assicuratore, la Cassa nazionale di previdenza per la invalidità e la vecchiaia degli operai.

Successivamente, con il d.lg. 21 aprile 1919, n. 603, l'assicurazione assunse la forma obbligatoria, estesa a tutti i lavoratori dipendenti; la medesima norma trasformò l'ente assicuratore in Cassa nazionale per le assicurazioni sociali.

Fu, però, solo con il RDL 27 marzo 1933, n. 371, che la suddetta Cassa nazionale venne organizzata nell'attuale Istituto Nazionale della Previdenza Sociale i cui organi furono disciplinati dal decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, modificato poi dal D.Lgs. del C.P.S. 13 maggio 1947, n. 436.

Importanti innovazioni nel complessivo apparato dell'Istituto sono state, in prosieguo di tempo, introdotte con: il regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636; le leggi 20 febbraio 1958 n. 55, 18 marzo 1968 n. 1238 e 30 aprile 1969 n. 153; il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639.

Il periodo successivo è contraddistinto da una serie più o meno continua di interventi normativi i quali, ancorchè ispirati all'esigenza di adeguare le strutture dell'Istituto ai suoi nuovi e crescenti compiti operativi, sono apparsi, però, carenti di un disegno organico di riferimento.

Solo di recente, dopo un lungo ed approfondito dibattito, è stata approvata l'auspicata legge di riforma dell'Istituto (legge 9 marzo 1989, n. 88) che ha introdotto un nuovo modello organizzativo e decisionale che si inquadra nel più ampio disegno di riforma della pubblica Amministrazione e di recupero di efficienza dei servizi sociali.

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

grande "ente previdenziale" va aggiunta una ulteriore puntualizzazione di carattere generale. Invero, da un punto di vista sistematico, i compiti istituzionali dell'INPS ed il concreto svolgimento delle funzioni operative di esso - in vista della sua organizzazione strutturale e delle modalità attuative dei medesimi - non si sono mai discostati significativamente dal modulo astrattamente ipotizzato dalla normazione propria di un qualsiasi ente di "sicurezza sociale" ed, in quanto tale, dotato di autonomia propria e completa.

La presente relazione consta, dal punto di vista strutturale, di una "parte generale" espositiva: dell'ordinamento; della configurazione dell'INPS nel sistema degli enti previdenziali; dei compiti istituzionali; della disciplina giuridica previgente e successiva alla legge n. 88/1989; della natura dell'Ente; della struttura organica ed organizzativa; delle partecipazioni azionarie. La "parte seconda" concerne la trattazione delle vicende relative alla pianificazione annuale e pluriennale. La parte terza afferisce alla conduzione gestoria ed ai rapporti intersoggettivi tra l'INPS, le Autorità vigilanti e la Corte dei Conti, nonché alla indicazione dei criteri espositivi della situazione finanziaria, amministrativa, economica e patrimoniale.

La "parte quarta" concerne le situazioni amministrativo-contabili delle singole "gestioni" pensionistiche e non pensionistiche. La "parte quinta" consta di considerazioni conclusive, correlate ai più importanti argomenti assunti ad oggetto di trattazione.

2) - LA CONFIGURAZIONE DELL'INPS NEL SISTEMA DEGLI ENTI  
PARASTATALI

Ai sensi dell'art. 1 (secondo comma) della legge 9 marzo 1989 n. 88, l'INPS - nel quadro della politica economica generale - adempie alle funzioni attribuitegli dalla legge con criteri di economicità e di imprenditorialità, adeguando la propria organizzazione all'esigenza di efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni di propria competenza. Per l'attuazione di questi ultimi incombeni l'ente pubblico è articolato in "gestioni" autonome, pensionistiche e non pensionistiche, costituite da variegati "fondi di previdenza" ed "integrativi" e da "Casse".

In disparte la trattazione dei compiti specificamente assegnati ratione materiae alle singole entità di comparto testè indicate, mette conto annotare che - per il riordinamento delle medesime - è stato fatto ricorso all'esercizio della potestà regolamentare dalla citata legge n. 88/1989 attribuita all'INPS, allo scopo di perseguire i sottoelencati obiettivi di larga massima:

- assunzione di nuove iniziative gestorie nei diversi settori produttivi, finalizzate allo snellimento dei processi di erogazione dei trattamenti pensionistici;

- consolidamento delle strutture e delle risorse esistenti sulla base dei programmi e dei piani aziendali e/o di ristrutturazione;

- apprestamento dell'assistenza tecnica agli operatori di ogni ordine e categoria, per accrescere la produttività aziendale, attraverso la introduzione di nuove tecnologie e per favorire la diffusione ed il trasferimento dei risultati della ricerca applicata.

Come sarà meglio precisato nel seguito del presente referto, con appositi atti deliberativi risulta essere stata curata - entro i termini e nei modi all'uopo prescritti - la emanazione dei regolamenti non implicanti procedimenti di delegificazione, concernenti l'organizzazione ed il funzionamento dell'INPS.

Inoltre, risulta essere stata intrapresa e condotta ad esitazione l'attuazione della potestà regolamentare prevista da alcune disposizioni della citata legge n. 88/1989 (artt. 5, lett. g), attraverso: la puntualizzazione dei canoni disciplinanti il rapporto d'impiego e di fine servizio del personale dipendente; la specificazione di precetti di amministrazione e di contabilità; la fissazione dei limiti allo svolgimento delle attività gestorie tanto dal punto di vista soggettivo quanto dal punto di vista oggettivo; la previsione degli strumenti di organizzazione e di funzionamento prefigurati alla costituzione di una società strumentale, mediante l'attribuzione, ad essa, di mezzi finanziari e di un fondo di dotazione, nonché della capacità di recepire la partecipazione di altri soggetti e l'abilitazione al trasferimento di quote azionarie in favore di terzi interessati alla realizzazione del suo oggetto sociale direttamente o indirettamente.



I testè assunti lineamenti generali dei profili, formali e sostanziali, della compagine dell'INPS, consentono di confermare l'esattezza della classificazione dell'Istituto tra gli enti esercenti forme obbligatorie di previdenza, costituite, in un assetto contestuale, da una pluralità di altri soggetti giuridici, la cui attività operativa converge in assetti gestionali di utilità sociale.

L'INPS, quindi, alla stregua della disciplina istituzionale previgente alla citata legge n. 88/1989, già possedeva tutti i requisiti per essere inquadrato tra gli enti pubblici parastatali, anche se questa particolare attitudine poteva, per qualche aspetto, dar luogo a qualche incertezza, a causa della circostanza che l'Istituto aveva, da sempre, provveduto alla tutela di interessi originariamente privatistici; anche perchè la protezione delle ragioni dei lavoratori, ancorchè contenuta entro ben determinati limiti, si è sempre palesata come riconducibile ad ambiti di più estesa importanza, facendo capo, in ultima analisi, all'esercizio di variegate pubbliche funzioni, di necessitato carattere strumentale rispetto a quelle propriamente statali.

In riferimento al processo di continua e non mai interrotta evoluzione della previdenza e dell'assistenza sociale, ebbe a verificarsi un progressivo incremento della compagine strutturale dell'INPS, attivandosi il potenziamento di tutte le sue componenti essenziali; per modo che l'ente è ormai da lungo tempo dotato di personalità giuridica di diritto pubblico ed, in quanto tale,

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

trovasi assoggettato alla vigilanza del Ministero del Lavoro ed al controllo esterno della Corte dei Conti.

Conviene aggiungere, a titolo di ulteriore complemento espositivo della materia, che l'INPS risulta tutt'ora compreso tra gli enti di "alto rilievo" per gli effetti di cui all'art. 1 del D.P.C.M. 12 settembre 1975 - emanato in applicazione dell'art. 20 della legge 20 marzo 1975, n. 70 - a cagione del grado di importanza dei suoi apparati centrali e periferici, e per essere il centro di attrazione di parecchie altre entità operanti in campo previdenziale, in base al modulo organizzatorio di organismo poligestionale. Nel seguito immediato della trattazione verranno esposte, in ordine sistematico e secondo criteri di oggettiva razionalità, talune considerazioni in ordine: alla natura ed alla funzione dell'INPS alla stregua della citata legge n. 88/1989; agli ordinamenti speciali delle varie "gestioni" pensionistiche e non pensionistiche, non senza evidenziare, all'occorrenza, gli indispensabili rapporti interdisciplinari.

**2/A - Natura e funzione in base alle innovazioni ordinamentali di cui alla legge N. 88/1989.**

Assunte nella debita considerazione le finalità di ordine generale indicate nell'art. 1 della citata legge n. 88/1989 (ente erogatore di servizi) e sempre allo scopo di stabilire - con quanto meno possibile approssimazione - la configurazione dell'INPS nel sistema degli enti parastatali, val notare che le finalità specifiche di siffatto soggetto di diritto pubblico risultano analiticamente previste e regolate nel previgente ordinamento.

Alla stregua dei precetti normativi ivi stabiliti e richiamati, per ultimo, nel contesto della precedente relazione al Parlamento, non può non riconoscersi all'Ente, tra l'altro, il potere di elaborazione e/o di proposizione di piani e di programmi, in collaborazione con organismi statuali sopraordinati o con quelli di altri enti pubblici non economici. Dal pari, sembra sia dato assumere, con presumibile fondamento di attendibilità, che il medesimo Ente, alla stregua delle sue competenze che in prosieguo di trattazione saranno esaminate, è facoltizzato a concorrere, in più o meno larga misura, alla predisposizione di singole azioni di pianificazione e/o di interventi programmatici particolari ovvero alla elaborazione di progetti, sulla base di previsioni incluse nel programma pluriennale e nei suoi periodici aggiornamenti revisionali.

A prescindere, per ora, da ogni accenno alla questione -

anch'essa proponibile in chiave problematica - se gli apporti sopra cennati si concretino o meno nell'esercizio di un potere autonomo ovvero siano inquadrabili come elementi di un raccordo tra la fase programmatoria e quella selettiva di ben determinati obiettivi perseguibili nell'ambito della programmazione generale, può sicuramente affermarsi che l'INPS, nella fase attuativa di questi programmi, si trovi ad assumere la indiscussa titolarità di attribuzioni e di azioni attuative, in rapporto alle variegate statuizioni normative, surrichiamate e secondo gli schemi e le modalità dei correlativi finanziamenti, all'uopo erogabili.

Inoltre, l'INPS - secondo la recente normazione concernente la sua ristrutturazione ed il suo riordinamento - persegue il dichiarato intento di fornire un apporto qualificato allo sviluppo della previdenza, attraverso la instaurazione di un organico sistema di servizi e di interventi precisi connessi e prefigurati al potenziamento degli apparati erogatori delle prestazioni previdenziali ed assistenziali.

In aggiunta alle notazioni or riportate ed a maggior chiarimento delle considerazioni fin qui svolte, va ulteriormente precisato che - ai sensi e per gli effetti dell'art. 18 della citata legge n. 88/1989 - risulta essere stata attribuita all'INPS la competenza di far luogo alla elaborazione di "progetti speciali". Di talchè, in relazione agli impegni derivanti dall'attuazione delle disposizioni legislative sull'erogazione delle prestazioni e sulla riscossione e sull'accreditamento dei contributi ovvero per particolari esigenze organizzative connesse a tali settori, l'Istituto è chiamato ad elaborare "progetti a

termine" finalizzati a siffatti scopi, da realizzare anche attraverso la selezione ed assunzione di personale su base regionale, mediante contratti di formazione e lavoro e mediante contratti a termine.

2/B - Brevi considerazioni conclusive sull'argomento.

Come già è stato osservato dalla Corte dei Conti nella parte conclusiva della precedente relazione al Parlamento (1), l'INPS - in ragione della sua complessità strutturale - non appariva dotato della flessibilità occorrente ad un confacente allineamento alle esigenze operative, proprie di un ente chiamato ad una resa efficace delle prestazioni previdenziali ed assistenziali agli aventi diritto; tanto da determinare la insorgenza di problemi di adeguatezza in ordine all'organizzazione ed al funzionamento degli apparati strutturali ed operativi in genere.

La medesima Corte faceva presente, al riguardo dell'organizzazione, che, prima della citata legge di ristrutturazione,

(1) cfr. Senato della Repubblica, doc.XV, n.110, X<sup>a</sup> Leg., pag.337

l'INPS godeva di una autonomia alquanto limitata, e tale da non giustificare pienamente il suo inserimento nell'ambito del Parastato, soprattutto in riferimento alla fruttuosità dell'azione operativa. La nuova configurazione dell'assetto strutturale dell'Ente ha trovato confacente disciplina giuridica - nella più volte menzionata legge 9 marzo 1989 n. 88, la quale ha introdotto un modulo organizzatorio nuovo e diverso rispetto a quello proprio degli enti parastatali tradizionalmente configurabili come veri e propri strumenti operativi dello Stato. Ma, come sarà meglio puntualizzato nel seguito della trattazione, le metodologie di intervento sul processo produttivo introdotte nella compagine funzionale dell'ente sulla falsariga di quelle proprie di un'azienda privatistica non si rendono per certo consone alla natura dell'INPS che, in ultima analisi, rimane ancora qualificabile a guisa di una Pubblica Amministrazione, soltanto idonea ad esternare le proprie volizioni attraverso "atti amministrativi" ricadenti, in quanto tali, nella sfera del diritto pubblico.

### 3) - I COMPITI ISTITUZIONALI

Riprendendo le considerazioni formulate nella parte introduttiva della presente relazione e facendo espresso rinvio a quelle altre esposte nel referto rassegnato al Parlamento sulla gestione finanziaria degli esercizi 1982-1987 - ove sono stati indicati, in via analitica, i fini istituzionali dell'INPS, anche alla stregua della loro incidenza sull'ordinamento delle diverse "gestioni pensionistiche" - si ravvisa l'opportunità di offrire una ulteriore trattazione delle attribuzioni ad esso devolute, ad opera della più recente legislazione.

Nel confermare, altresì, la esposizione delle funzioni di pubblica rilevanza esercitata dall'Ente - secondo il già seguito criterio della selezione qualitativa di esse - è d'uopo rappresentare che le medesime appaiono tutt'ora dissimili per contenuto ed estensione, atteso che l'ambito di loro riferimento è del tutto eterogeneo e non agevolmente riconducibile ad unità concettuale. Invero, da quest'ultimo punto di vista, le funzioni in parola possono qualificarsi di rilevanza prevalentemente esterna o interna, in quanto l'INPS impersona - in campo previdenziale ed assistenziale - esigenze variegata ed eterogenee.

Avuto riguardo al profilo qualitativo della competenza sostanziale ad esse facente capo, le funzioni dell'INPS, possono suddividersi in "autonome" o "concorrenti": queste ultime si ricollegano mediatamente o immediatamente ai rapporti intersoggettivi intercorrenti con gli organi statuali, degli altri enti parastatali e degli enti locali territoriali; le prime, di natura

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tecnica hanno per oggetto gli interessi propri dell'INPS come "ente erogatore di servizi" e concorrono a realizzare le ragioni dell'interesse pubblico in materia di previdenza e di assistenza alle diverse categorie di lavoratori autonomi o dipendenti.

Più specificamente, le funzioni "concorrenti" - toccando, in ultima analisi, interessi pubblici ricollegabili ad ambiti di attribuzioni riconosciute anche ad altre entità - consistono nella espressione di pareri richiesti ad organismi centrali o locali in ordine a ben determinate fasi procedurali ovvero nella formulazione di "proposte" di natura tecnica ed operativa. Per altro verso, le funzioni "autonome" - sdoppiandosi in tipici comportamenti incidenti in diversi settori dell'azione amministrativa dell'INPS - si contengono, in quanto al loro esercizio, nella sfera dei pubblici poteri all'Istituto spettanti in via esclusiva e consistenti in compiti istituzionali di originaria o sopravvenuta attribuzione.

Ove voglia fornirsi una sintetica elencazione dei compiti "concorrenti" può evidenziarsi una gamma alquanto vasta di funzioni, quali:

- a) lo studio dei problemi previdenziali in generale, la espressione di "avvisi" all'Autorità Governativa, la formulazione di "proposte" in materia pensionistica, l'adozione di provvedimenti indispensabili al perfezionamento dei moduli di erogazione delle prestazioni correlative;
- b) la collaborazione con le Autorità e con gli organi competenti alla soluzione delle problematiche concernenti la erogazione della "pensione sociale" a tutti i cittadini



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- ultrasessantacinquenni versanti in disagiate condizioni economiche;
- c) la promozione dello sviluppo del sistema dell'assicurazione obbligatoria, (per la generalità dei lavoratori) di invalidità e vecchiaia, della tubercolosi e della disoccupazione involontaria;
- d) l'organizzazione dell'esercizio delle assicurazioni facoltative e l'attivazione di idonei strumenti di diffusione dei modelli erogatori delle medesime;
- e) lo svolgimento di qualsivoglia attività utile o comunque indispensabile per l'ottimale erogazione delle prestazioni assistenziali, legalmente previste e regolate, in favore di ben determinate categorie di soggetti operanti nell'ambito del rapporto di lavoro autonomo o subordinato.

Val notare che, tra le funzioni "concorrenti" ora elencate, quelle maggiormente apprezzabili sotto il profilo tecnico e più significativamente profilate sul terreno della qualificazione socio-economica, afferiscono all'attuazione delle provviste assistenziali in campo assicurativo, previdenziale, legale tributario (sostituto d'imposta) e sono rivolte ad agevolare la funzione delle prestazioni correlative. Dal punto di vista pratico, poi, tutte queste funzioni si caratterizzano per talune spiccate connotazioni di forma e di sostanza, in quanto: comportano sempre la insorgenza di rapporti di necessitata collaborazione con uffici esterni; non si palesano assolutamente "libere" rispetto all'esercizio, a causa dell'indispensabile loro armonizzazione con le direttive dei Ministeri vigilanti;

assumono, talvolta, una dimensione eccedente l'ambito normale di competenza istituzionale per avere una proiezione effettuale di portata generale e di valenza plurima.

Per contro, le funzioni "autonome" - come già chiarito - rimangono circoscritte all'esercizio dei pubblici poteri di spettanza dell'INPS e si manifestano in comportamenti tipici, prefigurati all'esercizio di attività amministrative e tecniche in ben determinati comparti di competenza. Volendo esemplificare, al riguardo, può ritenersi che rivestono indubbia natura amministrativa quelle concernenti: l'organizzazione ed il potenziamento delle strutture prefigurate alla erogazione delle prestazioni assistenziali agli aventi diritto; la gestione dei servizi preordinati alla corresponsione delle pensioni dirette, indirette e di reversibilità in genere; l'esercizio, per la generalità dei lavoratori, dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, per la tubercolosi, per la disoccupazione involontaria; l'esercizio di siffatte assicurazioni per determinare categorie di lavoratori, subordinati ed autonomi; l'esercizio delle assicurazioni facoltative, nonchè l'amministrazione della cassa unica per gli assegni familiari; la gestione della cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria; la conduzione amministrativa della cassa per il trattamento di richiamo alle armi degli impiegati privati e del Fondo sociale.

L'esposizione della materia relativa ai compiti istituzionali dell'INPS deve essere - per ragioni di completezza - integrata da qualche breve annotazione in ordine agli apporti

per certo strumentali, che esso è chiamato a rendere - per espressi statuizioni di leggi speciali - con riferimento ad alcuni "servizi delegati" ed implicanti, in quanto tali, lo svolgimento di attività amministrativa in nome e per conto di diversi soggetti di diritto pubblico o privato.

Per quanto specificamente attiene alla giuridica qualificazione della normativa primaria e secondaria relativa a tutti indistintamente i "servizi" sopra indicati e per ciò che si riferisce all'andamento gestorio, nonchè ai lineamenti amministrativo-contabili a cui essi risultano improntati, si fa rinvio alle precedenti relazioni al Parlamento, segnatamente per i criteri di conduzione dei servizi medesimi. Sempre su quest'ultimo argomento, torna utile rendere ostensivi i correlativi atti (normativi e non) emanati durante l'arco di tempo cui la presente relazione si riferisce, ciò che sarà fatto nel prosieguo della presente relazione (cfr. infra, pag. 32 e segg.).

**3/A - Analisi delle finalità autonome di ordine primario**

Sotto un profilo più specifico - volendo introdurre nella trattazione dell'argomento in parola qualche spunto critico circa la peculiare caratterizzazione dei compiti istituzionali dell'INPS - sembra potersi assumere che l'ente esercita in prevalenza funzioni intese ad assicurare la tutela dell'interesse generale dei lavoratori a fruire in maniera soddisfacente, se non ottimale, delle prestazioni previdenziali ed assistenziali, sotto le direttive del Governo della Repubblica segnatamente del Ministero del Lavoro, cui risultano attribuite le funzioni di vigilanza. Fonti normative sopravvenute alla legge originariamente disciplinatrice dei compiti istituzionali n. 350/1898 (principalmente: R.D.L. 27 marzo 1933 n. 371; R.D.L. 4 ottobre 1935 n. 1827, modificato dal R.D.L. 14 aprile 1939 n. 636 e dal D.Lgs. del C.P.S. 13 maggio 1947 n. 436 e successive ulteriori modificazioni ed aggiunte) ne hanno alquanto ampliato le principali funzioni istituzionali attribuendo all'INPS compiti nuovi e diversi, tutti mirati alla protezione di puntuali esigenze degli utenti e degli amministrati in genere (gestione cassa per gli assegni familiari, assicurazioni facoltative; pensione sociale, ecc...):

Rispetto a queste ultime attribuzioni istituzionali (finalità secondarie) quelle relative alla tutela dei lavoratori in campo previdenziale, costituiscono le "finalità primarie".

Con riserva di fornire ogni utile ed approfondito ragguaglio sulle prime, nel prosieguo del presente referto, conviene, al momento, condurre una più analitica disamina sulle seconde, anticipando la considerazione che l'Istituto, in buona sostanza

disimpegna, nella sua posizione di erogatore di prestazioni previdenziali ed assistenziali, un'azione certamente qualificabile tra quelle di "amministrazione attiva", costituendo anzi, essa, un vero e proprio stimolo all'esercizio di competenze esterne alla sua compagine strutturale.

In altri termini, può affermarsi che tutte le funzioni testè cennate si caratterizzano per via di connotazioni comunque identificabili in maniera atipica, determinando in ogni caso un rapporto con soggetti esterni versanti in particolari situazioni (pensionati, assistiti).

Sempre nel contesto dei compiti istituzionali di ordine "primario", può farsi luogo ad una ulteriore discriminazione delle pubbliche funzioni ad essi correlabili, assumendo come punto di riferimento il grado di intensità delle concessioni pensionistiche e degli interventi assistenziali, agli effetti della loro incidenza operativa: nel senso che le pensioni riconducibili alla su citata legge n. 1827/1935 (così come ridisciplinati, per ultimo, dall'art. 1, comma 2, della legge 9 marzo 1989 n. 88) si puntualizzano in ben determinati comportamenti ed implicano il continuo e pieno utilizzo degli apparati strutturali; mentre le pensioni residuali (tra le quali, degne di nota, la gestione delle forme di previdenza integrativa previste dall'art. 1, comma 3, della citata legge n. 88/1989) si esauriscono nella realizzazione di intenti applicativi di speciali disposizioni legislative e regolamentari in via non obbligatoria e/o nella produzione di atti provvedimenti i cui oneri finanziari, per espressa statuizione legislativa, devono gravare su un bilancio

annuale di previsione separato da quello afferente agli altri Fondi amministrati.

### **3/B - Analisi delle finalità secondarie.**

Il discorso sulle finalità istituzionali dell'INPS non può non essere completato da qualche pur breve annotazione circa gli apporti funzionali che l'Istituto è chiamato a svolgere - per espressa statuizione ordinamentale - in riferimento a servizi non essenziali (es. assicurazioni facoltative, previdenza integrativa, ecc.) ovvero delegati dallo Stato (es. Cassa per l'integrazione guadagni degli operai dell'industria) o ancora dagli altri enti (riscossione di trattenute sui salari, ecc.).

Accingendoci ad effettuare una più esaustiva esegesi di siffatte finalità istituzionali, occorre evidenziare che il rapporto di collaborazione che in tal modo si rende attivabile con le strutture periferiche dell'INPS è indubbiamente di natura interorganica, mentre quello che viene ad attivarsi con lo Stato o con i diversi enti delegati è di natura intersoggettiva.

### **3/C - Le finalità istituzionali "additive"**

Nell'effettuazione di una compiuta disamina dei precetti contenuti nella legge n. 88/1989 e nella legislazione ad essa previgente, non si è mancato di osservare che l'intento

manifestato dal Parlamento - in sede di produzione normativa - non sia stato certamente quello di porre una "riserva di legge" con la individuazione dei possibili "oggetti" delle prestazioni assistenziali e previdenziali erogabili dall'INPS.

Tanto premesso, val notare che la giuridica individuazione di questi "oggetti" può avvenire - fatta salva ogni disposizione di altre fonti normative aventi forza e valore di legge - attraverso la menzione fattane esplicitamente in "direttive" governative ovvero in "atti amministrativi generali" posti in essere a livello ministeriale o infine, in "atti normativi" secondari non aventi forza e valore di leggi, ove sono messi a disposizione determinate risorse finanziarie da cui attingere gli occorrenti finanziamenti.

A prescindere da un più dettagliato esame della natura e delle caratteristiche peculiari dei diversi "oggetti" cui i sopraindicati atti dispositivi fanno riscontro e che, in quanto tali, possono costituire altrettanti punti di riferimento per la ottimale realizzazione degli intenti programmati, mette conto precisare che - allorchè trattasi di far luogo alla erogazione di prestazioni diverse da quelle di stretta pertinenza istituzionale (qualificabili proprio per l'avvenuto loro occasionale inserimento tra gli interventi attuabili dall'INPS) - il criterio determinativo dei modi e delle forme di loro erogazione non può non essere validamente concepito se non in rapporto alla competenza istituzionale prefigurata allo svolgimento delle funzioni normalmente deferite all'Ente medesimo.

Le considerazioni che precedono portano ad ammettere -

quanto meno in via di massima - che l'INPS abbia la possibilità giuridica e, quindi, la legittimazione a realizzare direttamente gli "oggetti" in parola, rimanendogli, per ciò stesso, accordato ogni potere dispositivo delle modalità di erogazione delle correlative prestazioni.

Si è, invero, talvolta verificato, sia pure non frequentemente (tanto da potersi considerare una prassi, se non *ius receptum*) che - al di là del dettato normativo delle appropriate fonti di cognizione - all'INPS siano state attribuite, in circostanze eccezionali, ben determinate competenze operative in materia previdenziale ed assistenziale: tanto da accadere che, ai suoi ordinari compiti istituzionali già assunti ad oggetto di trattazione, altri siano andati ad aggiungersene, mediante l'uso di strumenti devolutivi di ordine amministrativo e non normativo ovvero attraverso la emanazione di "direttive" da parte del Ministro vigilante.

Ovviamente nessuna osservazione è dato muovere allorché trattasi di compiti istituzionali additivi rispetto a quelli originari ma facenti capo ad atti normativi aventi forza e valore di legge. Per contro la Corte non può esimersi dal formulare qualche osservazione in ordine alla regolarità delle "direttive" ministeriali intese ad attribuire all'INPS compiti nuovi e diversi rispetto a quelli facenti capo a norme giuridiche. A prescindere da ogni considerazione circa la natura amministrativa (e non normativa) degli atti in parola, occorre precisare che il problema della loro validità e/o regolarità si dimensiona con diretto riferimento ai rapporti intercorrenti tra il Ministero



vigilante e l'INPS e si profila nel particolare quesito: se il primo, in questa sua peculiare funzione, possa o meno ritenersi abilitato ad attribuire al secondo una gamma "additiva" di competenza, dissimile da quella prevista nell'ordinamento generale o speciale. Premesso, al riguardo, che il sistema secondo il quale ogni potere determinativo compete, quanto meno, ad un organismo governativo (superministeriale) decisionale, di valenza politica, abilitato ad emanare provvedimenti di alta amministrazione; consegue che non può sussistere alcun dubbio circa la inammissibilità di orientamenti interpretativi che conferiscano al Ministro vigilante (in quanto tale) la facoltà di emanare "direttive" in una materia che la medesima legge ha sottratto all'ambito della sua sfera di potestà dispositiva. Per altro verso, occorre far riferimento alla giurisprudenza che la Corte dei Conti - per obiettive esigenze di chiarezza - ha elaborato in proposito, formulando alcune precisazioni al fine di evitare che l'assunzione di iniziative ministeriali ( consacrate in direttive) poco aderenti al sistema ordinamentale vigente per gli enti strumentali, possa dar luogo, di fatto, ad una distorsione più o meno latente o surrettiziamente innestata nei principi sui quali tuttora riposa l'assetto normativo dei compiti istituzionali dei medesimi; orientamenti giurisprudenziali profilati ad escludere tendenzialmente ogni intervento diretto, da parte del Ministro vigilante, che possa concretamente influenzare i comportamenti istituzionali degli enti in parola ed, a maggior ragione, qualsivoglia intervento assunto al di fuori dell'ambito delle funzioni proprie del Ministro nelle quali si palesa concretamente

l'azione di vigilanza.

Sul terreno meramente espositivo - nella impossibilità di riassumere, in questa sede, la intera casistica delle ipotesi relative ai compiti istituzionali "additivi" deferiti all'INPS da provvedimenti ministeriali - si conferma l'assunto che sulle funzioni in parola viene per certo ad incidere non favorevolmente l'azione operativa primaria svolta dall'ente in materia previdenziale, rendendola meno efficace e, quindi, rendendo non del tutto ottimali le prestazioni correlative.

### 3/D - Le finalità istituzionali "concorrenti"

Come già si è detto, le funzioni "concorrenti" disimpegnate dall'INPS si ricollegano, direttamente o indirettamente, ai rapporti intersoggettivi intercorrenti tra l'Istituto ed i soggetti di diritto privato collegati e/o controllati, nel campo gestionale delle partecipazioni azionarie od in quello operativo generale. Queste funzioni ineriscono, altresì, ai rapporti di cooperazione con gli apparati organici statuali (es. Ministero delle Finanze, per quanto specificamente afferisce alla qualifica di sostituto d'imposta dei pensionati), regionali e di altri enti locali territoriali. E', infine, da ritenersi che rientrano nella nozione di "funzioni concorrenti" quelle relative alla riscossione dei contributi per conto di altri enti parastatali ed alla

riscossione dei contributi di malattia e di maternità nonché dei contributi per le prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale.

In ordine alla prima, tra le or cennate ipotesi, val notare che le funzioni svolgibili dall'INPS in questo specifico ambito della propria competenza istituzionale vengono talora a concorrere con quelle proprie delle società collegate o controllate nella predisposizione di singole operazioni e/o interventi, ovvero nella predisposizione di progetti settoriali in base alle previsioni generali del programma triennale e dei suoi periodici aggiornamenti. Circa la seconda ipotesi, è d'uopo precisare che l'INPS, mediante i propri apporti funzionali, rappresenta un organo di raccordo cui compete, per ciò stesso, il concorso nelle varie iniziative ed attività confluenti nei progetti di intervento sulla base del programma triennale e del piano attuativo annuale. Per la terza ipotesi di esercizio delle "funzioni istituzionali concorrenti", occorre chiarire che tra l'INPS e gli enti interessati risultano essere state stipulate apposite convenzioni, periodicamente aggiornate, onde adeguarle alle esigenze di interesse pubblico connesse all'ottimale perseguimento degli intenti di comune realizzazione organica e funzionale.

**3/E - Rapporti tra fini istituzionali ed ordine di priorità  
gestorie**

Pur se abbastanza puntuale, la esegesi prima condotta si manifesta, peraltro, non del tutto sufficiente a dare esaustiva contezza così della rete di interrelazioni createsi nell'ambito della disciplina legislativa, come della complessità delle problematiche che, in applicazione della medesima, si determinano sul terreno dello svolgimento gestionale, implicando talvolta il verificarsi di non ben ripartiti assetti funzionali nel variegato ambito degli interventi gestori. Le singole e dissimili componenti del sistema previdenziale vengono conseguentemente ad interagire, articolandosi in linee non sempre tra loro omogenee, tanto che in un medesimo campo le attività dell'INPS vanno non di rado ad investire quasi tutti i compiti istituzionali, comportando il verificarsi, in qualche momento operativo, di possibili intersezioni competenziali con gli altri soggetti pubblici e/o privati ed incidendo in più o meno larga misura sull'azione di questi ultimi organismi.

Ciò posto, il tema specifico dei rapporti tra i fini ed il loro ordine di priorità - anche in vista del processo di perfezionamento del meccanismo di formazione del sistema stesso, attraverso il graduale, presumibile, potenziarsi degli strumenti organizzativi - deve costituire oggetto di qualche ulteriore, indispensabile approfondimento.

Nella maniera in cui sono stati finora delineati -

nell'ampio contesto della disciplina normativa primaria, secondaria e terziaria, i fini istituzionali dell'INPS - appare di tutta evidenza che essi si pongono, tra loro, in un quadro essenzialmente evolutivo, nella cui cornice la conduzione della "gestioni speciali" si colloca in posizione strumentale rispetto alla promozione della globale attività operativa; la gamma residuale degli interventi, pur non costituendo la parte più viva dell'azione esplicabile dall'ente sul terreno della concretezza, influenza, non di meno, l'andamento di tutte le anzidette "gestioni" facenti parte del complessivo apparato promozionale dello sviluppo della sicurezza sociale. Di talchè la già cennata evoluzione del sistema non solo verrebbe a privilegiare quelle, tra le qualità istituzionali, che maggiormente si pongono a sostegno dell'azione interventistica in campo previdenziale ed assistenziale; ma, nell'ambito della selezione qualitativa delle opzioni assumibili, potrebbe per certo favorire le attività correlabili ai comportamenti prioritari ed, in quanto tali, destinati a non perdere rilevanza nell'arco temporale della pianificazione a lungo dell'attività operativa dell'INPS.

Per concludere, su questo non secondario argomento, si rende opportuno annotare che, in un contesto così articolato di attribuzioni istituzionali ed interistituzionali, le sedi responsabili non sempre hanno curato la tempestiva effettuazione dell'analisi occorrente alla determinazione dell'ordine prioritario delle assumende attività, provvedendo ad un tempo ad una equilibrata distribuzione delle risorse finanziarie disponibili.

Va, infine, precisato - così riprendendo il contesto

espositivo della precedente relazione al Parlamento (cfr. Senato, X Leg. Doc. XV, n.110, pag. 18) - che tutte le anzidette "gestioni" e le attribuzioni ad esse facenti capo, venivano esercitate, in passato, attraverso una organizzazione strutturale e funzionale abbastanza complessa derivata, oltre che dalla continua e progressiva espansione del fenomeno della tutela previdenziale, dal permanere del sistema di un forse eccessivo numero di "gestioni autonome" con bilancio separato; il che comportava un'amministrazione distinta dei contributi, delle prestazioni e delle riserve relative ad ogni forma di tutela previdenziale e, spesso, per particolari categorie di lavoratori. Dalla stessa Corte dei Conti è stato osservato come tale sistema corrispondeva ad una oramai superata concezione mutualistico-privata della tutela previdenziale basata su di una solidarietà limitata a gruppi particolari.

In effetti il ricorso alle gestioni speciali, fenomeno tipico del periodo corporativo, appariva alquanto anacronistico se rapportato con i principi accolti in materia di sicurezza sociale dalla Costituzione repubblicana. Per cui, venuta ormai meno la ragione che aveva condotto, a suo tempo, all'istituzione di tali gestioni, ben si sarebbe potuta valutare l'opportunità di procedere al riassorbimento progressivo delle gestioni stesse con una conseguente semplificazione del vigente modello organizzatorio. Ciò, anche in relazione alla portata limitata dell'autonomia di queste gestioni che, nella più gran parte dei casi, si esauriva nell'ambito meramente esecutivo ed accessorio dell'attività interna dell'ente.

A ben guardare, infatti, l'autonomia delle gestioni si riduceva alla separazione dei bilanci ed era anche in questo caso attenuata dal fatto che la legge ne stabiliva il finanziamento in modo indipendente rispetto alle prestazioni da erogare e, cioè, secondo un indirizzo volto sostanzialmente a realizzare il perseguimento di una più estesa solidarietà.

La nuova legge di ristrutturazione dell'INPS ha introdotto una significativa razionalizzazione della gestione finanziaria patrimoniale dell'ente, concentrando le più di 30 gestioni prima esistenti nelle seguenti cinque:

- a) fondo pensioni per i lavoratori dipendenti;
- b) prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti;
- c) pensioni per coltivatori diretti, coloni e mezzadri;
- d) pensioni degli artigiani;
- e) pensioni dei commercianti.

Ciò, per quanto riguarda la previdenza. Per l'assistenza è ora prevista un'apposita, distinta gestione "degli interventi assistenziali e di sostegno" in cui sono compresi gli interventi per: le pensioni sociali; le integrazioni di cui all'articolo 1 della legge 12 giugno 1984, n. 222 sull'invalidità pensionabile; una quota parte, annualmente adeguata, per ciascuna mensilità di pensione erogata a carico di tutte le gestioni dell'INPS; gli oneri derivanti dalle agevolazioni contributive in favore di

particolari categorie e per i trattamenti per i quali è previsto il concorso dello Stato o comunque posti per legge a carico dello Stato; gli oneri per i pensionamenti anticipati e quelli per le pensioni liquidate dalle gestioni speciali dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989; l'onere dei trattamenti pensionistici dei cittadini rimpatriati dalla Libia. Il finanziamento della gestione in parola è a carico dello Stato.

#### 4) - LA DISCIPLINA NORMATIVA PREVIGENTE ALLA LEGGE N.88/1989

##### 4/A Notazioni generali

In ordine cronologico di citazione delle fonti normative, è a dirsi che l'Istituto trova il più remoto precedente storico nella legge 17 luglio 1898, n. 350, che istituì in Italia la prima forma di assicurazione, non obbligatoria ma sempre sussidiata dallo Stato, contro l'invalidità e la vecchiaia e contemporaneamente diede vita al primo ente assicuratore, la Cassa nazionale di previdenza per la invalidità e la vecchiaia degli operai.

Successivamente, con il d.lg.lg. 21 novembre 1919, n. 603, l'assicurazione assunse la forma obbligatoria, estesa a tutti i



lavoratori dipendenti; la medesima norma trasformò l'ente assicuratore in Cassa nazionale per le assicurazioni sociali.

Fu, però, solo con il decreto-legge 27 marzo 1933, n. 371, che la suddetta Cassa Nazionale venne organizzata nell'attuale Istituto nazionale della previdenza sociale i cui organi furono disciplinati dal decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, modificato poi dal decreto-legge 13 marzo 1947, n. 436.

Importanti innovazioni nel complessivo apparato dell'Istituto sono state, quindi, introdotte con il regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, le leggi 20 febbraio 1958, n. 55, 18 marzo 1968, n. 1238, 30 aprile 1969, n.153 ed il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639.

Il periodo successivo - come si vedrà nel seguito immediato della trattazione - è contraddistinto da una serie di interventi normativi che, ancorchè ispirati all'esigenza di adeguare le strutture dell'Istituto ai suoi nuovi e crescenti compiti operativi, sono apparsi, però, carenti di un disegno organico di riferimento.

Tanto rilevato in via generale, appare opportuno soffermarsi, in rapida sintesi su alcuni provvedimenti normativi emanati nell'arco 1982-1987 che per la loro particolarità meritano qualche specifica nota di commento:

- Legge 15 gennaio 1982, n. 3 di conversione del decreto-legge 16 novembre 1981, n. 646; decreto-legge 23 febbraio 1982, n. 40; decreto-legge 24 marzo 1982, n. 91, convertito in legge 21 maggio 1982, n. 267; decreto-legge 2 agosto 1982, n.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

492; decreto-legge 1° ottobre 1982, n. 694, convertito in legge 29 novembre 1982, n. 881; decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito in legge 25 marzo 1983, n. 79; decreto-legge 21 gennaio 1984, n. 4, convertito in legge 22 marzo 1984, n. 30; decreto-legge 29 giugno 1984, n. 277, convertito in legge 4 agosto 1984, n. 430; decreto-legge 1° marzo 1985, n. 44, convertito in legge 26 aprile 1985, n. 155; decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 787, convertito in legge 28 febbraio 1986, n. 45; decreto-legge 3 luglio 1986, n. 328, convertito in legge 31 luglio 1986, n. 440; decreto-legge 21 dicembre 1986, n. 882; decreti-legge nn. 48, 156, 244, 358, 442 del 1987, non convertiti in legge; decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, convertito in legge 29 febbraio 1988, n. 48, con le quali è stata disposta la proroga della disciplina sulla fiscalizzazione degli oneri sociali. Negli anni considerati prosegue la lunga serie dei provvedimenti di proroga di parziale fiscalizzazione degli oneri sociali che, con modifiche e integrazioni varie apportate nel tempo, ha avuto inizio anni addietro in attesa di un'organica disciplina della materia per l'attuazione della riserva all'uopo prevista dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (articolo 76).

- Decreto-legge 25 gennaio 1982, n. 16, convertito nella legge 25 marzo 1982, n. 98; decreto-legge 10 gennaio 1983, n. 2; decreto-legge 11 marzo 1983, n. 59; decreto-legge 11 maggio 1983, n. 176; decreto-legge 11 luglio 1983, n. 317; decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito nella legge 11 novembre

1983, n. 638 con i quali sono state adottate misure urgenti in materia di prestazioni integrative erogate dal Servizio Sanitario Nazionale.

Per lunghi anni, dopo l'entrata in vigore della citata legge 23 dicembre 1978, n. 833 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, è rimasto inattuato il disposto dell'articolo 36 della medesima legge in forza del quale gli stabilimenti termali dell'ente dovevano essere costituiti in presidi e servizi sanitari delle Unità Sanitarie Locali nel cui territorio sono ubicati.

Ciò ebbe a comportare una situazione anomala - seppure legittimata dalla normativa transitoria contenuta nelle disposizioni in esame - per cui l'ente, pur essendo cessata con il 31 dicembre 1981 l'apposita gestione commissariale istituita in base alle leggi 17 agosto 1974, n. 386 e 29 giugno 1977, n. 349, ha continuato a gestire gli stabilimenti di proprietà assolvendo a compiti che la riforma sanitaria ha specificamente assegnato alle nuove istituzioni sanitarie.

- Legge 29 maggio 1982, n. 297 recante la disciplina del trattamento di fine rapporto e revisione delle modalità di calcolo delle pensioni. Il testo di legge in esame contiene due rilevanti innovazioni che assumono particolare interesse per la gestione dell'ente: la costituzione di un Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto dei lavoratori privati e la modifica del sistema di calcolo delle pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i

superstiti. In particolare, questa legge stabilisce che, per le pensioni liquidate con decorrenza successiva al 30 giugno 1982, la retribuzione annua pensionabile per l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti è costituita dalla quinta parte della somma delle retribuzioni percepite in costanza di rapporto di lavoro, o corrispondenti a periodi riconosciuti figurativamente, ovvero ad eventuale contribuzione volontaria, risultante dalle ultime 260 settimane di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione, con parziale indicizzazione delle retribuzioni percepite dal lavoratore.

- Decreto-legge 1° ottobre 1982, n. 694, convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 1982, n. 881 che prevede l'incremento delle aliquote contributive per la Cassa integrazione guadagni - gestione ordinaria dell'industria e speciale dell'edilizia - e per le indennità economiche di malattia e di maternità.

- Legge 18 febbraio 1983, n. 47 che ebbe a dettare una serie di disposizioni dirette a circoscrivere i casi di ammissione alla prosecuzione volontaria dell'assicurazione generale obbligatoria e a rendere più adeguato alle future prestazioni l'apporto contributivo degli assicurati. Si tratta di un passo di dubbio valore positivo in vista del riassetto generale dei sistemi pensionistici.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- Decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 1983, n. 79 con il quale è stato fissato - con alleggerimento degli oneri di spesa - in lire 5.440 mensili il valore del punto di variazione dell'indice di costo della vita ai fini della determinazione delle quote aggiuntive fisse previste nell'ambito del sistema di perequazione automatica delle pensioni. Tale sistema ha trovato, peraltro, diversa disciplina con l'entrata in vigore della legge 27 dicembre 1983, n. 730 (legge finanziaria 1984).

Con lo stesso provvedimento, al fine di sopperire alle esigenze dei gruppi familiari, veniva introdotto un complesso sistema di maggiorazione degli assegni familiari mediante la corresponsione di importi variamente commisurati all'entità dei redditi prodotti nell'ambito dei singoli nuclei familiari.

- Decreto-legge 6 aprile 1983, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1983, n. 230; legge 13 agosto 1984, n. 469 con i quali sono state adottate misure urgenti per fronteggiare la situazione dei porti.

- Decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638 con il quale sono state introdotte misure urgenti in materia previdenziale per il contenimento della spesa.

- Legge 12 giugno 1984, n. 222, con la quale è stata operata una profonda revisione della disciplina della invalidità

pensionabile introducendo il principio in base al quale l'invalidità deve risultare correlata non più alla riduzione della capacità di guadagno, bensì alla riduzione della capacità lavorativa. E' stato, inoltre, differenziato l'assegno di invalidità, di importo contenuto, non reversibile, soggetto a revisione triennale, dalla vera e propria pensione di invalidità, definita di "inabilità", riconosciuta nei casi di assoluta e permanente impossibilità a svolgere qualsiasi attività lavorativa, e pertanto incompatibile con redditi di lavoro, la cui misura è correlata ad una anzianità contributiva teoricamente raggiungibile lavorando sino all'età pensionabile, entro il limite massimo di 40 anni.

- Legge 26 luglio 1984, n. 413, sul riordinamento pensionistico dei lavoratori marittimi, con la quale sono stati sanciti l'obbligo di iscrizione dei lavoratori marittimi alla sola assicurazione generale obbligatoria ed alla Cassa Unica Assegni Familiari, l'obbligo per le aziende armatoriali del versamento dei contributi all'AGO e alla CUAFF, il diritto al conseguimento delle prestazioni dovute dall'AGO alla generalità degli iscritti, la previsione di particolari disposizioni, sia in materia contributiva che di prestazioni, per alcune categorie di marittimi.

- Legge 19 dicembre 1984, n. 863, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, che, fra le varie misure urgenti a sostegno ed incremento dei livelli

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

occupazionali, ha disciplinato il rapporto di lavoro a tempo parziale nel settore privato.

- Legge 8 marzo 1985, n. 72, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 11 gennaio 1985, n. 2, concernente l'adeguamento provvisorio del trattamento economico dei dirigenti delle Amministrazioni dello Stato e del personale ad essi collegato. Tale provvedimento, anche se non interessante direttamente l'attività istituzionale dell'ente, ha avuto, tuttavia, notevoli riflessi sull'ordinamento interno dell'Istituto, dal momento che ha esteso ai dirigenti parastatali lo stato giuridico e il trattamento economico dei dirigenti dello Stato.

- Legge 15 aprile 1985, n. 140, con la quale sono stati disposti numerosi miglioramenti dei trattamenti pensionistici, sia per quel che concerne i trattamenti superiori al minimo, perequati attraverso aumenti percentuali in relazione alle diverse decorrenze. La stessa legge ha concesso benefici ai pensionati ex combattenti ed equiparati, l'adeguamento del trattamento minimo dei lavoratori autonomi a quello del FPLD, e l'aumento delle pensioni sociali in relazione al nucleo familiare e al reddito.

- Legge 31 gennaio 1986, n. 11, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 2 dicembre 1985, n. 688, che ha previsto l'applicazione di somme aggiuntive ai soggetti ritardatari nel pagamento dei contributi previdenziali, ha elevato gli

interessi di dilazione e di differimento, ha previsto possibilità di rateazione per un massimo di 48 mesi con particolari modalità e con determinati vincoli.

- Legge 30 dicembre 1986, n. 943, in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori immigrati e contro le immigrazioni clandestine, che merita un cenno particolare per aver voluto legalizzare la presenza in territorio italiano anche attraverso la regolarizzazione dei contributi maturati per lavoro svolto in Italia, dei lavoratori stranieri appartenenti a Paesi extracomunitari.

- Legge 25 febbraio 1987, n. 67, che ha esteso agli operai ed impiegati dipendenti dalle imprese editrici e/o stampatrici di giornali periodici il trattamento straordinario di integrazione salariale ed il pensionamento anticipato già previsto dalla legge n. 416 del 1981 a favore dei dipendenti delle imprese editrici o stampatrici di giornali quotidiani e delle agenzie di stampa nei casi di crisi aziendali, nei quali si rende necessaria una riduzione del personale per il risanamento dell'impresa, e di cessazione di attività aziendale.

- Legge 3 marzo 1987, n. 61, che limita lo scopo del Fondo di previdenza del gas alla sola erogazione del trattamento pensionistico integrativo dell'AGO e dispone, con effetto dalla data di entrata in vigore del provvedimento stesso, il passaggio dal Fondo alle singole aziende del compito di erogare il



trattamento di fine rapporto (T.F.R.).

- Legge 4 marzo 1987, n. 88 che ha, tra l'altro, migliorato le provvidenze a favore degli assistiti per Tbc, elevando da lire 40.000 a lire 70.000 mensili l'importo dell'assegno di cura e sostentamento, prevedendone anche l'indicizzazione con le norme che disciplinano la perequazione del trattamento minimo del F.P.L.D.

- Decreto-legge 31 luglio 1987, n. 317 (convertito con legge 3 ottobre 1987, n. 398) con il quale sono state poste norme in materia di tutela previdenziale dei lavoratori italiani operanti in paesi extracomunitari e di rivalutazione dei fondi speciali gestiti dall'INPS.

- Legge 29 dicembre 1987, n. 546 che ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 1988, l'indennità giornaliera per i periodi di gravidanza e puerperio a favore delle lavoratrici autonome, coltivatrici dirette mezzadre e colone, artigiane ed esercenti attività commerciali.

Numerose disposizioni in materia previdenziale precedentemente all'emanazione della legge 23 agosto 1988, n. 362, hanno trovato, inoltre, la loro collocazione nell'ambito delle varie leggi finanziarie, e quindi in una sede non del tutto idonea all'esame ed all'approvazione di norme ad alto contenuto sociale. Se è vero, infatti, che le dimensioni raggiunte dalla spesa previdenziale nell'ambito dei conti della finanza pubblica

(circa un terzo del fabbisogno dell'intero settore statale), hanno, in parte, giustificato che gli effetti finanziari dei relativi provvedimenti legislativi fossero considerati nell'ambito di quello che è stato utilizzato quale principale strumento della manovra di politica economica.

4/B - La disciplina programmatica dei finanziamenti

Le fondamentali disposizioni in materia di programmazione delle attività gestorie fanno capo alla legge 5 agosto 1970 n. 457 e successive modificazioni, tra cui la legge n. 88/1989. Com'è noto, larga autonomia è concessa agli enti parastatali in genere ed, in specie, all'INPS, nella determinazione delle modalità di ripartizione delle spese: l'ente adotta, insieme al bilancio annuale, un piano pluriennale di investimenti, del quale l'attuazione appare strettamente legata al flusso complessivo delle risorse economiche riservate agli impieghi programmati. In particolare, l'INPS suole destinare all'acquisto di risorse mobiliari e di beni immobili una parte non indifferente delle proprie disponibilità liquide, secondo piani approvati dai competenti organi deliberanti, i quali vengono gradualmente posti in esecuzione, attraverso operazioni a breve e/o a medio termine.

Può affermarsi che la programmazione, così disciplinata, si preordini, da un punto di vista più generale, all'ottimale impiego dei mezzi finanziari, dispiegandosi in procedimenti, alquanto complessi, cui partecipano organi governativi unitamente ai vertici dell'ente medesimo.

I programmi - secondo le statuizioni contenute in apposite deliberazioni di massima - si estendono di solito ad un periodo triennale con previsioni alquanto più dettagliate per il primo anno di riferimento: ad ogni scadenza annuale essi vengono parzialmente aggiornati mediante opportune rettifiche finalizzate all'inserimento, nel loro contesto, dei dati previsionali dell'ultimo esercizio aggiuntivo, delle previsioni relative alle più approfondite analisi del primo anno di attuazione, nonché delle eventuali convenzioni previsionali di operazioni ritenute non più attendibili o, comunque, di non facile o di impossibile realizzazione. Più precisamente, per quanto attiene all'aspetto formulatorio, il programma costituisce l'amalgama di una pluralità di interventi e di apporti valutativi, ad opera dei diversi organi interessati alla buona esitazione del medesimo: Il Consiglio di Amministrazione, il Comitato esecutivo, il Ministero vigilante. Il Comitato esecutivo - per il tramite degli apparati centrali e periferici - raccoglie le indicazioni settoriali consacrate negli appositi documenti amministrativi e/o contabili e le trasfonde, previa attenta disamina e conseguente espressione del proprio giudizio, in un provvedimento da sottoporre al Consiglio d'Amministrazione ed al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

4/C - La disciplina dei mezzi finanziari

Le disposizioni di ordine finanziario fan capo a fonti normative eterogenee e dissimili per forza e per valore, pur riflettendo, in ogni caso, il contesto delle entrate normativamente previste e regolate.

Sui lineamenti generali della disciplina dei finanziamenti, la Corte ha già avuto modo, nelle precedenti relazioni, di effettuare un dettagliato esame sintetico ed analitico. Le fondamentali componenti della medesima - in riferimento all'arco temporale cui il presente referto si riferisce - sono i sottoindicati atti di normazione primaria e secondaria ed i seguenti provvedimenti amministrativi:

- legge 15 aprile 1987, n. 546, che ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 1988, l'indennità giornaliera per i periodi di gravidanza e di puerperio e l'indennità in caso di aborto a favore delle lavoratrici autonome;
- decreto legge 30 dicembre 1987, n. 536, convertito nella legge 29 febbraio 1988, n. 48, riguardante la fiscalizzazione degli oneri sociali, il sistema sanzionatorio connesso alle omissioni contributive, la concessione di facilitazioni per la regolarizzazione dei periodi contributivi pregressi, i controlli incrociati INPS-FISCO;
- legge 9 marzo 1989, n. 88, di cui è menzione nelle

precedenti relazioni;

- decreto legge 9 ottobre 1989, convertito, con modificazioni nella legge 7 dicembre 1989, n. 389, riguardante i minimali retributivi; la riscossione con il sistema dei ruoli esattoriali dei crediti INPS; il versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali.
- decreto legge 7 dicembre 1989, n. 390, dispositivo di determinate proroghe di trattamenti sociali, di pensionamenti anticipati, di interventi straordinari, dell'aumento dello 0,41% dell'aliquota IVS dovuta al FPD.L. Tale d.l. è stato reiterato con successivi D.L. sino al D.L. 15.9.90 n. 259 e poi il suo contenuto è stato parzialmente trasfuso, nel D.L. 22.11.90 n. 337 (disposizioni urgenti in materia di sostegno dell'occupazione) e reiterato, da ultimo, con D.L. 29.3.91 n. 103, convertito con L. 1.6.91 n. 166;
- decreto legge 4 marzo 1989, convertito nella legge 5 maggio 1989 n. 160, concernente il prepensionamento del personale marittimo;
- decreto legge 1° aprile 1989 n. 120 convertito nella legge 15 maggio 1989 n. 181, riguardante le misure di sostegno e di reindustrializzazione, in attuazione del piano di risanamento della siderurgia;

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

- decreto del Ministro del Lavoro 5 luglio 1989, dispositivo dell'aumento - a decorrere dal 1° gennaio 1989 - della quota capitaria aggiuntiva dovuta alla gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni;
  
- decreto legge 29 maggio 1989 n. 201, convertito nella legge 28 luglio 1989, n. 262, riguardante il fabbisogno della Tesoreria dello Stato;
  
- Legge 7 marzo 1989, n. 85, di conversione del D.L. n. 4/1989, che, all'art. 1 comma 1-bis, prevede il concorso dello Stato (nel limite di 11 miliardi) all'onere per rate connesse ai pensionamenti anticipati previsti in favore dei dipendenti delle aziende industriali, magazzini generali e silos, delle aziende di rimorchio marittimo in concessione, nonché delle imprese private di sbarco e di imbarco e delle ditte svolgenti le attività di agenzia marittima, di case di spedizione, di provveditoria e approvvigionamento marittimo. Lo stesso provvedimento, sempre al fine di completare il processo di adeguamento delle dotazioni organiche dei porti alle effettive necessità, proroga al 31 dicembre 1990 l'erogazione di una indennità, nella misura del trattamento massimo di cassa integrazione straordinaria, a favore dei lavoratori portuali nel limite di mille unità per ciascuno degli anni 1989 e 1990;
  
- legge 14 giugno 1989, n. 234, concernente disposizioni per

l'industria navalmeccanica e armatoriale, che all'art. 15 prevede l'estensione degli sgravi contributivi di cui all'art. 59 del D.P.R. n. 218/1978 alle imprese di navigazione per quei dipendenti marittimi che fanno parte di equipaggi di navi trasferite, dal 1° settembre 1983 al 31 ottobre 1988, da compartimenti marittimi del centro nord a compartimenti del Mezzogiorno;

- decreto del Ministro del Tesoro del 24 novembre 1989, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 292 del 15 dicembre 1989, recante la determinazione della misura percentuale di aumento per la perequazione automatica delle pensioni. In particolare per l'anno 1990 nessun aumento è dovuto per dinamica salariale; invece le percentuali di variazione dell'indice del costo della vita per gli aumenti semestrali dovuti alle scadenze del 1° maggio e del 1° novembre 1990 sono state determinate rispettivamente in misura pari a +2,5 e +1,9.

Con lo stesso decreto sono state altresì accertate in via definitiva le percentuali di variazione degli indici del costo della vita per le perequazioni semestrali per l'anno 1989, già effettuate sulla base degli indici previsionali determinati con D.M. del 20 dicembre 1988: i conguagli derivanti per l'anno 1989 dagli scostamenti tra i valori presunti e quelli accertati vengono effettuati sulla prima rata di pensione dell'anno 1990.

Il provvedimento in parola produrrà effetti, come è noto,

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- anche sulla misura delle indennità economiche antitubercolari, correlate alla perequazione delle pensioni in base all'art. 4 della legge n. 419/1975 e all'art. 2 della legge n. 88/1987;
- decreto-legge 2 marzo 1989, n.65, convertito in legge 26 aprile 1989, n. 155, che all'art. 9 prevede che fino all'entrata in vigore della riforma organica del sistema previdenziale, qualora al 30 giugno di ogni anno dai conti di tesoreria risulti che il complesso dei trasferimenti dallo Stato all'INPS, a titolo di pagamenti di bilancio e di anticipazioni di Tesoreria, superi i 6/13 del limite massimo fissato dalla legge finanziaria, il Consiglio di Amministrazione dell'INPS è tenuto a proporre, entro trenta giorni dalla comunicazione del Ministero del Tesoro, i provvedimenti idonei ad assicurare l'equilibrio delle singole gestioni avuto riguardo alla gestione previdenziale e non previdenziale delle stesse.
  - legge 27 dicembre 1989, n. 407 (finanziaria 1990) che ha, poi, indicato modalità ben precise per la verifica di detto limite massimo: il complesso dei trasferimenti dello Stato all'INPS a titolo di pagamenti di bilancio e di anticipazioni di tesoreria risultanti al 30 giugno 1990 è maggiorato dei 6/12 del saldo dei contributi del Servizio Sanitario Nazionale di pertinenza dell'anno precedente, dell'avanzo della gestione tubercolosi e dell'adeguamento al 90% degli acconti dei contributi del SSN previsti per l'anno 1990, ove



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tali versamenti non siano stati ancora effettuati da parte dell'INPS entro il 30 giugno;

- decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° giugno 1989, che ha determinato per il triennio 1990/1992 la misura del contributo di solidarietà al FPLD da parte delle gestioni di previdenza sostitutive, esclusive ed esonerative del regime generale in misura variabile in relazione al rapporto tra lavoratori iscritti attivi e pensionati: il contributo in parola, da calcolare sulle retribuzioni imponibili dei singoli ordinamenti, è previsto da un minimo dello 0,50% per un rapporto inferiore a 3 unità attive per 1 pensionato, ad un massimo del 2% per un rapporto pari o superiore a 10 unità attive per ogni pensionato. Le percentuali stesse sono ridotte della metà quando le gestioni presentano disavanzi economici. Il contributo di solidarietà è stato istituito dalla legge n. 41/1986 che lo aveva fissato nella misura del 2% per il periodo 1986/1988, confermata per l'anno 1989 dal sopracitato decreto-legge n.338/1989 convertito con legge 389/1989;

- decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 1989, che ai sensi dell'art. 3 comma 2 della legge n. 544/1988 riguardante i miglioramenti sociali sulle pensioni, prevede, a decorrere dal 1° gennaio 1990 per le pensioni aventi decorrenza 1° gennaio 1984 - 31 dicembre 1989 a carico dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti, la corresponsione di miglioramenti

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

finalizzati alla rivalutazione delle pensioni conseguite con una anzianità contributiva superiore alle 780 settimane. Per le pensioni penalizzate dal tetto massimo pensionabile aventi decorrenza 1 gennaio 1971 - 31 dicembre 1984 sono fissati nuovi tetti di retribuzione pensionabile per la rideterminazione dell'importo della pensione; l'aumento viene corrisposto nel limite del 60%.

- decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, concernente norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, che all'art. 9 prevede tra l'altro il condono, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, dei contributi e delle sanzioni dovute dai datori di lavoro per i periodi antecedenti la regolarizzazione di rapporti di lavoro irregolari.
- legge 2 agosto 1990, n. 233, di riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi;
- decreto-legge 19 gennaio 1991, n. 18, convertito dalla legge 20 marzo 1991, n. 89, che ha disposto, fra l'altro, la diminuzione delle aliquote dei contributi per il finanziamento delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale;
- decreto-legge 29 marzo 1991, n.103, convertito dalla legge

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- 1° giugno 1991, n. 166, che ha introdotto, fra l'altro, un contributo di solidarietà nella misura del 10% sulle contribuzioni versate o accantonate per il finanziamento di prestazioni integrative previdenziali o assistenziali;
- decreto-legge 13 maggio 1991, n. 151 convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 202, che ha elevato, con effetto dal 1° maggio 1991, l'aliquota contributiva di prelievo a carico dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi, rispettivamente, dello 0,25% e dell'1%;
  - legge 23 luglio 1991, n. 223, recante, fra l'altro, norme in materia di cassa integrazione, mobilità e trattamenti di disoccupazione e di pensionamenti anticipati;
  - sentenza della Corte di Cassazione n. 6245/1989 sulla imprescrittibilità del diritto all'integrazione al trattamento minimo delle pensioni tenendo conto della disposizione interpretativa contenuta nell'art. 6 del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 103, convertito dalla legge 1° giugno 1991, n. 166;
  - sentenza della Corte Costituzionale n. 261/1991 che ha esteso gli sgravi degli oneri sociali nel Mezzogiorno anche alle aziende non assoggettate all'assicurazione contro la disoccupazione;

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- legge 23 luglio 1991, n. 223, contenente "Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro". Per effetto del ripristino del versamento, da parte delle aziende interessate all'applicazione delle norme sull'indennità di mobilità, del contributo dello 0,43% ex Gescal, in luogo del contributo provvisorio - di pari punti - dovuto ai sensi dell'art. 7 dalle stesse aziende fino al 31 dicembre 1992 e destinato alle gestioni previdenziali, a partire dal 1° gennaio 1993 tale quota di aliquota contributiva riaffluisce allo Stato;
  
- legge 30 dicembre 1991, n. 413, recante "disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di decentramento; per effettuare la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonchè per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti. Questa legge delega al Presidente della Repubblica la concessione di amnistia per reati tributari; prevede la istituzione dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale"; stabilisce - tra l'altro - che, a decorrere dal 1993, non saranno più riscossi dall'INPS i contributi per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale dovuti: dai coltivatori diretti, mezzadri e coloni; dagli artigiani; dagli esercenti attività commerciali; dai liberi professionisti; dai

cittadini non mutuati, dai lavoratori dipendenti e pensionati su redditi diversi da lavoro e da pensione.

La riscossione verrà effettuata direttamente dallo Stato avvalendosi delle disposizioni vigenti in materia di imposte sui redditi e con le modalità stabilite da un apposito decreto interministeriale;

- sentenza della Corte Costituzionale n. 256 del 1° giugno 1992 che ha dichiarato illegittimo il minimale di reddito imponibile (f.15.399.384 annue per il 1991 e f. 17.990.440 per il 1992) previsto dalla legge 407/190 ai fini del calcolo dei contributi di pertinenza del Servizio sanitario nazionale dovuti dagli Artigiani, dai Commercianti, dai Coltivatori diretti mezzadri e coloni e dai Liberi professionisti;
- legge 8 agosto 1992, n. 359, contenente "Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica", la quale ha disposto l'aumento delle aliquote contributive per l'IVS a carico dei lavoratori dipendenti (0,6% a decorrere dal periodo di paga in corso all'11 luglio 1992 e un ulteriore 0,2% a decorrere dal periodo di paga relativo al mese di gennaio 1993) ed a carico dei lavoratori autonomi, a decorrere dal 1° luglio 1992;
- decreto-legge 14 agosto 1992, n. 364, convertito nella legge

19 ottobre 1992, n. 406 ("Disposizioni urgenti in materia di prepensionamento") che prevede la concessione dei pensionamenti anticipati di cui all'art. 27 della legge n. 223/1991 a ventimila lavoratori delle aziende individuate dalla delibera del CIPE del 12 giugno 1992, i quali possano farli valere nell'assicurazione obbligatoria IVS in possesso dei requisiti oggettivi e soggettivi stabiliti dall'art. 27 della legge 23 luglio 1991, n. 223;

- decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni nella legge 14 novembre 1992, n. 438, "Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali", i cui principali effetti, per l'esercizio 1993, riguardano:

\* la sospensione fino al 31 dicembre 1993 - con alcune particolari deroghe - della liquidazione delle pensioni di anzianità;

\* l'abolizione dello scatto di dinamica salariale di gennaio 1993;

\* la modifica del sistema di perequazione delle pensioni per l'anno 1993;

\* il riferimento - per il calcolo dei contributi dovuti da artigiani e commercianti - sia al reddito dell'anno in corso

anzichè a quello dell'anno precedente sia alla totalità dei redditi di impresa;

\* l'elevazione del reddito minimo di riferimento per artigiani e commercianti in conseguenza della introduzione della "minimum tax";

\* l'aumento dell'1% dell'aliquota contributiva sulle quote di retribuzione o di reddito di impresa eccedente il limite previsto dalla prima fascia del massimale di retribuzione annua pensionabile;

\* l'elevazione da uno a cinque anni del requisito minimo per il diritto all'integrazione al trattamento minimo delle pensioni in regime di convenzione internazionale;

\* la rideterminazione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato per la copertura degli oneri non previdenziali, la cui quantificazione è stabilita con la legge finanziaria;

- decreto-legge 29 settembre 1992, n. 393, convertito nella legge 26 novembre 1992, n. 460, "Misure urgenti in materia di occupazione", che, riproponendo il contenuto di decreti precedenti non convertiti, autorizza una proroga per un periodo non superiore a sei mesi dei trattamenti straordinari di integrazione salariale, con la particolarità che i periodi prorogati sono posti in detrazione del periodo

iniziale di mobilità per i lavoratori interessati;

- decreto-legge 8 ottobre 1992, n. 398, ("interventi urgenti a salvaguardia dei livelli occupazionali") reiterato con decreti legge 11 dicembre 1992, n. 478, 13 febbraio 1993, n.31, il cui contenuto è stato poi trasfuso nel decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito nella legge 19 luglio 1993 n. 236, che tra l'altro ha esteso fino al 31 dicembre 1993 (poi 1994) le disposizioni in materia di integrazione salariale straordinaria, di mobilità e di riduzione del personale, di cui alla legge 223/1991, alle imprese industriali che occupino fino a (nella legge di conversione "anche meno di") quindici dipendenti e che siano costituite ed operanti nelle aree di declino industriale, individuate per l'Italia ai sensi dell'obiettivo 2 del Regolamento CEE 2052/1988, nonchè nelle aree del Mezzogiorno;
  
- legge 23 ottobre 1992, n. 421, "Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale", che all'art. 3 fissa principi e criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nella emanazione del decreto per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori dipendenti pubblici e privati. In particolare sono stati valutati per il 1993 gli effetti derivanti sull'onere pensionistico dalla graduale elevazione del



periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione annua pensionabile;

- decreto-legge 14 novembre 1992, n. 435, (reiterato con D.L. 15 gennaio 1993, n. 6 e convertito nella legge 17 marzo 1993 n. 63) contenente "Disposizioni urgenti per il recupero degli introiti contributivi in materia previdenziale". Tale atto normativo ripropone il decreto-legge 9 settembre 1992, n. 373 decaduto, e che, al fine di ottenere un significativo recupero dell'evasione contributiva prevede, tra l'altro:

- \* integrazioni e modifiche all'art. 14 della legge n. 412/1991 in relazione all'iscrizione unica presso gli sportelli polifunzionanti;

- \* scambio dei dati tra pubbliche amministrazioni e tra queste ed altri soggetti pubblici e privati in base alla comunicazione del codice fiscale.

#### 4/D - La disciplina dell'amministrazione e della contabilità

L'Ente, come in passato, ha predisposto i conti consuntivi - che, nella fondamentale struttura, riflettono la consimile impostazione dei bilanci preventivi - in non perfetta consonanza delle statuizioni di cui al D.P.R. n.696/1979, non senza tener conto dei contenuti normativi consacrati nei sopravvenuti atti

legislativi (legge 9 marzo 1989, n. 88).

Torna, peraltro, opportuno non discostarsi, nella trattazione della materia, dal sistema seguito nell'antecedente relazione al Parlamento, fornendo, nel contempo, tutti i chiarimenti indispensabili a rendere più agevolmente intelligibile il senso ed il valore delle intervenute novazioni ordinamentali contabili, per quanto segnatamente attiene alle più rimarchevoli connotazioni differenziali; ciò, tanto allo scopo di puntualizzare l'importanza che queste ultime rivestono agli effetti della più ordinata gestione e della migliore elaborazione dei fondamentali documenti contabili, quanto per dare atto degli ambiti soggettivi e temporali dei comportamenti degli organi deliberanti e dei procedimenti seguiti dagli apparati amministrativi e tecnici, ciascuno nella sfera della propria competenza istituzionale. Devesi, quindi, precisare che i consuntivi in esame si presentano corredati di utili prospettazioni riassuntive, sia nella parte finanziaria che nella parte patrimoniale, ed espongono sinteticamente le diverse voci di entrate e di uscite, le quali costituiscono la base per la compilazione della "Parte seconda" del presente referto.

Con riserva di fornire utili dettagli in ordine alla nuova disciplina amministrativo-contabile introdotta con l'apposito regolamento emanato dall'INPS, può anticiparsi che le fasi applicative della normazione di cui al D.P.R. n. 696/1979, in quanto da esso non derogate, hanno comportato una più consona impostazione strutturale e funzionale dei consuntivi, le cui modifiche sono state correlate:

a) al mantenimento dei bilanci di cassa, intesi quali limiti all'autorizzazione alla spesa pubblica per l'Ente, incluso nel settore allargato dell'Amministrazione statale di cui alla Tab. A annessa alla cit. legge 5 agosto 1978, n. 468. Ovviamente, il meccanismo erogatorio della spesa medesima vale a favorevolmente condizionare ed a meglio assicurare lo svolgimento dell'attività operativa, soprattutto, per l'arco di gestione ultrannuale e nella salvezza dell'obbligo di far sempre luogo all'adozione di formali atti deliberativi per le occorrenti variazioni da apportarsi alla previsione di cassa;

b) allo schema di classificazione delle entrate e delle spese (art. 4 cit. D.P.R. 696/1979): la intervenuta modificazione dei "titoli" e, nel loro ambito, la ripartizione di essi in categorie ed in capitoli secondo la rispettiva natura economica, ha solo parzialmente assimilato i bilanci dell'INPS a quelli statali, con innegabili riflessi positivi, ai fini del coordinamento della finanza pubblica;

c) all'avvenuta precisazione delle partite di giro, le quali comprendono le entrate e le spese che si effettuano in conto terzi le quali, pertanto, costituiscono prevalentemente un debito ed un credito per l'Ente, nonchè le somme somministrate al cassiere ed ai "funzionari delegati" (direttori delle Sedi operative periferiche) e da questi rendicontate o rimborsate;

d) alla introduzione del codice meccanografico di capitolo

che, sotto il profilo funzionale, è valso a razionalizzare il meccanismo erogatorio della spesa, favorevolmente condizionando il regolare svolgimento dell'attività operativa.

Tanto premesso, occorre aggiungere - a titolo di maggiore esplicazione - che il contesto bilanciato delle entrate e delle uscite, riassuntivo degli intervenuti movimenti economici e finanziari, si articola anch'esso in apposite "tabelle", costituenti ben determinate unità documentali di indubbia importanza sotto il profilo giuridico-contabile:

- la tab. I (rendiconto finanziario) si inquadra sempre negli schemi della previsione vincolata. Esso è la prospettazione dimostrativa e sistematica di ogni atto gestorio positivo o negativo del patrimonio, sia che, mediante strumenti compensativi, lascino invariata la consistenza patrimoniale, sia che, infine, afferiscano ad interessi di terzi;

- la tabella II (situazione patrimoniale) costituisce - per espressa statuizione legislativa - parte integrante dei bilanci e descrive tutte le componenti attive e passive della globale entità quantitativa del patrimonio;

- la tab. III (conto economico) ricomprende, in sintesi sistematica, tutti gli effetti derivanti dalla totalità degli atti e dei fatti di vera e propria gestione. Tali vicende gestionali vengono assunte in considerazione tanto nei riflessi di

ordine finanziario (entrate ed uscite in danaro) quanto per le implicanze di differente natura (rivalutazioni, svalutazioni, insussistenze, sopravvenienze attive e passive): ovviamente, i dati in parola, vengono ad assumere qualificata rilevanza in rapporto agli avanzi ed ai disavanzi del patrimonio, così come si verifica nel campo aziendalistico, attesi i riferimenti valutativi dei punti di concordanza;

- la tabella IV (situazione amministrativa) espone il risultato amministrativo alla fine di ciascun esercizio, rendendo così possibile, per un verso un fruttuoso riscontro, ex post, delle attitudini dell'INPS a gestire autonomamente le risorse disponibili; e, per altro verso, implicando un più attento e sistematico impiego di tali risorse, a presidio dell'ottimale perseguimento dei fini istituzionali.

Alle brevi note esplicative testè fornite circa l'esatta portata delle statuizioni legislative afferenti alla disciplina contabile ed amministrativa, va aggiunta la considerazione che la dianzi cennata duplice impostazione dei dati contabili nei bilanci (di competenza e di cassa) ed il sistema "misto" di rendicontazione, mentre per un verso, agevola, ex post, la verifica delle attitudini dell'INPS a gestire al meglio ed in piena autonomia le risorse disponibili e la loro finalizzazione istituzionale, ha reso, per altro verso, più proficuo ed efficace l'effettivo utilizzo delle medesime durante l'intero arco gestionale assunto in esame; ciò, non senza assicurare la

concomitante tempestività degli interventi programmati in uno alla integrale copertura degli oneri poliennali e delle spese ripartite.

I lineamenti generali delle statuizioni ordinamentali testè profferiti in materia di disciplina della amministrazione del patrimonio e della contabilità generale, vanno peraltro integrati da molteplici disposizioni che - per quanto specificamente concerne l'INPS e le attribuzioni ad esso devolute dallo Stato - essendo state emanate in epoca successiva al su menzionato regolamento esecutivo della legge n. 70/1975, sono venute ad apprestare un assetto giuridico, per così dire, atipico, dell'ordinamento dell'ente, rispetto a quello degli altri enti parastatali, come si vedrà nel seguito immediato del presente referto.

5) - IL NUOVO ASSETTO ORDINAMENTALE5/A - Lineamenti generali della novazione legislativa:  
puntualizzazioni esegetiche.

La già citata legge n. 88/1989, contrariamente alla sua titolazione (ristrutturazione dell'INPS.....), non si palesa suscettibile di essere riguardata come una disciplina completa ed esaustiva della materia previdenziale, dovendo inserirsi - agli effetti di una sistematica ponderazione valutativa delle statuizioni in essa contenute - nel contesto delle norme che l'hanno preceduta e che, tutt'ora vigenti, rappresentano il più o meno armonico complesso dei precetti che regolano gli interventi previdenziali di ogni ordine e categoria.

I lineamenti generali della legge predetta, quindi, vanno concepiti bensì come indispensabili all'analisi interpretativa delle disposizioni concernenti l'organizzazione degli strumenti e la determinazione degli obiettivi degli interventi previdenziali medesimi; ma in nessun caso si rendono scindibili dal contesto unitario delle disposizioni in cui la legge stessa va ad inserirsi, il quale è costituito, come si è innanzi detto, da norme dissimili per forza, valore e rilevanza.

Fatta questa premessa, debesi osservare che dalla realtà normativa scaturente dall'intero complesso delle disposizioni legislative attualmente in vigore - sia da quelle della cit.

nuova legge sia da quelle facenti capo alla previgente legislazione previdenziale - emerge una non sempre ricorrente adeguatezza delle normative in quest'ultima contenute rispetto alla nuova e diversa disciplina introdotta dalla legge n. 88/1989. Questa circostanza, insieme alla evidente genericità e lacunosità della menzionata legge di ristrutturazione, induce la Corte a ritenere che il presumibile intento che i competenti Organi costituzionali hanno voluto perseguire, sia stato quello di "delegificare" il più possibile la normazione "primaria" relativa alla materia della previdenza sociale, devolvendo a "strumenti secondari" di produzione giuridica la elaborazione di discipline regolamentari esecutive, autonome e delegate: ciò, al fine di consentire l'adozione di moduli più flessibili in materia di pianificazione e di coordinamento degli interventi pubblici sul territorio nazionale, nonché in tema di attuazione dei programmi e di conseguente erogazione delle risorse finanziarie all'uopo occorrenti.

Non può, peraltro, non rappresentarsi - sulla base della situazione effettuale fin'ora verificatasi, quale è dato constatarla alla stregua di obiettivi elementi di valutazione e di univoci parametri di accertamento - che siffatto intento di "delegificazione", men che sortire un qualsivoglia snellimento dei procedimenti amministrativi e la conseguente accelerazione delle pratiche attuative dei concreti interventi previdenziali, ne ha in più o meno larga misura complicato il perfezionamento: atteso che la reale elaborazione dei piani (triennali, annuale) implica la partecipazione di organi centrali dello Stato sulla



base di apposite iniziative dell'INPS, la cui partecipazione alle relative fasi procedurali si palesa abbastanza variegata nei contenuti operativi e nella misura dell'intensità degli apporti amministrativi e tecnici; inoltre, l'aver attribuito al Ministro del Lavoro la fissazione dei principi e degli indirizzi generali e delle modalità per gli adempimenti programmatici inerenti all'intero arco del procedimento, comporta la necessità attivazione di sub procedimenti amministrativi intesi a perfezionare le occorrenti intese con gli altri organi statali.

Occorre ulteriormente annotare - per intuitive ragioni di chiarezza espositiva - che i lineamenti ordinamentali attuativi dianzi specificati si completano con atti interni di normazione, con direttive di organismi interministeriali e con circolari, le quali attengono alla trattazione di speciali discipline, introducendo statuizioni e/o precetti dissimili per forma e contenuto, ma tutti concomitanti alle tematiche programmatiche e gestionali della cit. legge innovativa.

In materia di pianificazione occorre stabilire "de iure condendo" ben qualificanti principi che regolino esaurientemente la elaborazione coordinata dei programmi previdenziali ed assistenziali, i quali rappresentino il necessitato completamento delle residuali componenti ordinamentali, nel contesto della politica finanziaria economica e sociale, impegnando l'Istituto ad assumere provvedimenti di più o meno ampio respiro pur nell'ottemperanza dei medesimi sul terreno operativo, anche nell'ambito di valutazioni autonome e pertinenti.

Per altro verso, torna per certo utile osservare che - in

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

merito alla efficiente preordinazione dei detti piani ed alla efficace loro esecuzione nelle prospettive cronologiche all'uopo stabilite - la attuale legislazione si palesa - si ripete - in buona parte disattendibile, a cagione della sua valenza non ben concomitata ai principi del decentramento istituzionale: in direzione di un possibile perfezionamento della medesima disciplina, occorre risolvere la nota questione degli importi delle spese obbligatoriamente prefinalizzabili alla pianificazione degli interventi istituzionali in rapporto ai mezzi finanziari disponibili, la cui risoluzione non può sicuramente ritrovarsi nella puntuale applicazione delle statuizioni legislative e regolamentari in atto vigenti.

5/B - Gli altri atti normativi aventi forza e valore di legge:  
note critiche

E' d'uopo ribadire che - oltre la cit. legge di ristrutturazione dell'INPS - costituiscano indispensabili componenti strutturali dell'ordinamento del massimo ente erogatore degli interventi previdenziali, alcuni altri atti di normazione aventi forza e valore di legge ed emanati per l'attuazione di specifici precetti in essa contenuti. Tra questi ultimi assumono importanza preminente l'"ordinamento dei servizi centrali e periferici" (deliberato dal Comitato Esecutivo in data 27 luglio 1989 e sottoposto a revisione, per quanto riguarda i servizi della Direzione Generale, con delibera del 25 novembre 1992) ed il "regolamento contabile" (delibera del Consiglio di Amministrazione assunta in data 25 maggio 1990).

I profili generali dell'organizzazione amministrativa e contabile dell'Istituto, nel quadro del sistema degli enti parastatali, ha formato oggetto di illustrazione nelle precedenti relazioni al Parlamento, le quali contengono indicazioni che, per qualche aspetto, restano sostanzialmente ancora valide, ma solo in non larga misura. Ciò, nel senso che il predetto quadro di

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

riferimento normativo si presenta, ora, modificato in ambiti più o meno estesi, a causa delle su cennate innovazioni introdotte dalla legge 9 marzo 1989 n. 88. Alla stregua degli orientamenti espositivi dalla Corte sempre seguiti, di offrire al Parlamento la maggiore possibile quantità di elementi valutativi - agli effetti della più efficace effettuazione del controllo politico di sua competenza - non può prescindersi dal rassegnare una succinta ma aggiornata informativa circa le fasi più salienti della reale applicazione del nuovo ordinamento amministrativo e contabile, anche in ordine ai riflessi di natura giuridica che vengono ad incidere sulle modalità di conduzione gestoria e altresì, in ordine alla impostazione strutturale e funzionale dei procedimenti amministrativi all'uopo occorrenti.

Al riguardo, l'INPS - per essere dotata di potestà regolamentare "delegata", cioè di un vero e proprio "potere di autodisciplina" - ha provveduto, con atti normativi e dando immediata efficacia ai dettami regolamentari ivi stabiliti - a derogare non solo e non tanto da talune statuizioni della legge n. 70/1975 e del D.P.R. n. 696/1979, quanto dai principi generali di ordine amministrativo-contabile contenuti nella legge di contabilità generale dello Stato e degli Enti pubblici ed in diverse altre fonti primarie afferenti a materie diversificate, così dando luogo ad una quanto mai estesa ristrutturazione dell'INPS, mirata

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

alla trasformazione dell'Istituto in "Azienda erogatrice di servizi" che adempie alle sue funzioni istituzionali avvalendosi di strumenti non di diritto pubblico (budget, contratti ordinari, deleghe di funzioni organiche, ecc.).

5/C - Misure di adeguamento ordinamentale: le pseudo-fonti; le direttive ministeriali, ecc.....

Per concludere i brevi cenni esegetici finora esposti circa il nuovo assetto ordinamentale generale dell'INPS, non può tralasciarsi di rappresentare la sostanziale difficoltà di ricondurre ad un principio unitario le fonti residuali di cognizione, di cui ora si parla: trattasi, in ultima analisi, di componenti ordinamentali eterogenee e dissimili per forza e per valore, la cui essenza vincolante non è mai assoluta e la cui forma appare concettualmente più prossima a quelle dell'atto amministrativo che non a quelle della norma giuridica.

La trattazione della materia in esame - seppure in misura contenuta e modesta - sarà curata in diretto riferimento a ciascuna delle componenti ordinamentali anzidette, stante la dissimile incidenza da esse esplicitata sull'andamento gestorio dell'ente pubblico.

1 - Le direttive ministeriali.

Sul concetto di direttiva e sulla natura del relativo potere - soprattutto in rapporto alla vigilanza sulla gestione degli enti pubblici - la Corte ha avuto modo di affermare anzitutto la necessità che, in disparte il relativo contenuto, esse vengano opportunamente formalizzate, ossia che vengano fatte

integralmente annotare in appositi documenti; e, ciò, al fine di una indispensabile e necessitata chiarezza delle relazioni tra gli enti medesimi ed il Ministero, nonchè per consentire l'agevole esercizio delle funzioni di controllo sulla correttezza dei comportamenti e degli atti e/o fatti di gestione.

Si ravvisa, peraltro, l'utilità di un più analitico discorso sulla nozione di "direttiva" ai fini del suo inquadramento nell'ordinamento giuridico generale e, segnatamente, in quello relativo all'intervento straordinario nel campo previdenziale.

Invero le Pubbliche Amministrazioni, per l'espletamento delle loro funzioni istituzionali di vigilanza, non sempre si servono di meri atti amministrativi. E' appunto il caso del Ministro del Lavoro che, accanto ai tradizionali atti amministrativi (autorizzazioni, visti, approvazioni, ecc.) - peraltro non sempre adeguati al perseguimento di ben determinate finalità - utilizza questo nuovo e più moderno strumento, la "direttiva", che non deve esser confusa con l'analogo potere riconosciuto al Governo nel suo insieme, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento tra attività di vari Ministeri, ovvero ad organismi interministeriali (CIPE, ecc. ) nell'esercizio delle funzioni programmatiche e decisionali in materia di politica economica generale, che si esprimono attraverso atti di indirizzo politico. Nel caso che qui interessa, ci si trova di fronte a direttive che non costituiscono veri atti di indirizzo politico, ma che non possono certamente esser ricondotte nella categoria tradizionale degli atti di amministrazione attiva: esse rappresentano, perciò, una categoria intermedia tra le due ora ricordate; categoria che

potrebbe definirsi di "atti di indirizzo amministrativo". Ovviamente la peculiarità del funzionamento di questa branca dell'Amministrazione Pubblica può spiegarsi in relazione ai particolari compiti attribuiti al Ministro del Lavoro; compiti che, richiedono strumenti operativi capaci di incidere nella realtà funzionale dell'INPS e delle società controllate e/o collegate con efficacia e tempestività. Per guisa che le direttive in parola vengono ad integrare una ipotesi di attività di alta amministrazione che, sebbene non disgiunta da verifiche e controlli a livello politico, mantiene tuttavia un buon indice di discrezionalità. Altra importante connotazione di questa attività è la sua informalità: la direttiva, a differenza della normale attività amministrativa, non si presenta in funzione del tutto simile nei confronti della legge. Ciò non significa ovviamente che essa operi al di fuori o contro le norme primarie o secondarie; significa soltanto che costituisce un valido strumento (terziario) di creazione del diritto laddove le fonti di produzione non possano o non vogliano giungere. Infatti è abbastanza intuitivo che, nell'ambito di una materia estremamente dinamica, quale è la gestione dell'INPS e la programmazione settoriale e/o intersettoriale, la legge e le fonti tradizionali non più rappresentano uno strumento di regolamentazione idoneo, a cagione della loro stessa natura: una legge, invero, per quanto articolata possa essere, non può sicuramente esaurire l'intera casistica di ipotesi che possano verificarsi durante lo svolgimento di una gestione complessa nè fissare con la dovuta elasticità gli strumenti operativi e i rimedi che si palesino di volta in volta



opportuni.

Consegue che la testè cennata attività di alta amministrazione si inserisce dove la legge e le altre fonti normative non riescono a dimostrarsi efficaci, cosicchè lo spazio ad essa riservato è tanto più ampio quanto meno analiticamente disciplinati sono i compiti assegnati al Ministro. Consegue, altresì, che l'azione previdenziale esercitata dall'INPS e dagli enti ad esso collegabili secondo il disposto della legge n. 88/1989 appare, tra le funzioni proprie di ogni ente strumentale, come dotata di un alto indice di incisività e discrezionalità e, quindi, tale da ritenersi suscettibile di venire assunta a possibile oggetto di "direttiva".

Sempre per obiettive esigenze di completezza espositiva, devesi annotare che la Corte dei Conti ritiene utile formulare alcune puntualizzazioni in tema di "direttive" al fine di evitare che l'assunzione di iniziative ministeriali (in esse consacrate) poco aderenti al sistema ordinamentale vigente per siffatti enti, possa dar luogo, in fatto, ad una distorsione più o meno latente dei principi sui quali tuttora riposa l'assetto normativo degli interventi previdenziali: la Corte è quindi portata ad escludere, quanto meno tendenzialmente, ogni intervento diretto da parte del Ministro vigilante, che possa concretamente influenzare l'attività strettamente gestionale dell'ente vigilato ed a maggior ragione qualsivoglia intervento assunto al di fuori degli organi deputati a formare la volontà dell'INPS: in entrambe le ipotesi ora formulate tratterebbesi di comportamento illegittimo in quanto lesivo degli interessi statuali, per la cui tutela son

stati predisposti legalmente appositi strumenti di garanzia.

In ordine, poi, alla "forza vincolante" attribuibile alle "direttive", la Corte, non può non ribadire, in questa sede i propri orientamenti giuridprudenziali elaborati con riferimento agli enti pubblici economici ed estensibili alla fattispecie, osservando che, in punto di stretto diritto, al Ministero vigilante sono attribuite nel quadro della normazione attuale, competenze che si esplicano, rispetto all'attività gestoria dell'ente pubblico, in un momento sempre riconducibile ad una fase cronologicamente successiva alla esplicazione della medesima: di talchè deve escludersi che, nel contesto dello speciale sistema ordinamentale in atto esistente, il legislatore abbia voluto demandare al Ministro vigilante una sorta di controllo preventivo sull'attività operativa dell'INPS; non di meno ritiene la Corte che - ove l'INPS, avente propri fini, propria attività, propri diritti e propria autonomia di gestione - venga investito, mediante apposito provvedimento normativo e/o di alta amministrazione della titolarità di uno specifico ufficio statale (es. Cassa integrazione guadagni, Riscossione di determinati tributi di pertinenza statale, ecc.), possa riguardarsi e concepirsi come giuridicamente inserito nell'organizzazione dello Stato, in modo da funzionare, in quel campo e limitatamente all'esercizio delle attribuzioni ad esso inerenti, come organo dello Stato medesimo; ritiene, altresì, la Corte che, ove quest'ultima evenienza abbia a verificarsi, la qualificazione organica assunta dall'INPS stesso implica l'insorgenza di un rapporto di strumentalità funzionale, il quale - comportando che gli effetti

giuridici, economici e finanziari dell'attività di gestione dei servizi affidatigli debbano comunque cadere in capo all'Amministrazione dello Stato - comporta la possibilità che "direttive vincolanti" vengano emanate, le quali trovano causa di legittimazione nel rapporto di gerarchia impropria che così viene ad esistere tra l'autorità vigilante e l'ente controllato.

2 - Gli "ordini" e le autorizzazioni di organismi interministeriali e ministeriali.

Il discorso ora fatto, peraltro, non esclude la possibilità giuridica che l'esercizio delle funzioni di vigilanza comporti - per espressa previsione normativa - la emanazione di veri e propri atti di amministrazione attiva (proposta, ordini, autorizzazioni). Come è ritenuto dalla dottrina e dalla consolidata giurisprudenza, nella vigilanza - a differenza che nel controllo - il parametro del giudizio di verifica appare alquanto più esteso ed indefinito; ciò avviene, soprattutto, quando un'attività operativa dell'ente debba essere valutata con riferimento alle cennate "direttive", atteso che la vigilanza, dovendo di regola verificare la rispondenza di essa alle finalità legalmente predeterminate ed al corretto esercizio delle funzioni all'uopo indispensabili, non si palesa limitata ad alcuni aspetti della gestione ma debba consistere in un controllo globale tanto di legittimità quanto di merito.

In via di eccezione, quindi, la vigilanza può correlarsi a giudizi valutativi da esprimersi in rapporto ad atti di particolare rilevanza assumibili dall'ente ovvero può implicare l'assunzione di iniziative, prefigurate ad ovviare alla non giustificata inerzia dall'ente medesimo frapposta all'assunzione di ben determinati comportamenti obbligatori e/o necessitati.

Per quanto concerne in particolare, la vigilanza esercitata dal Ministro del Lavoro, può dirsi che essa trovi, in siffatte ipotesi, forme espressive alquanto atipiche, quali ad esempio:

- promozione del decreto del Presidente della Repubblica per la nomina del Presidente (art. 2, 1° co., del DPR 639/1970) e proposta di nomina dei componenti del Consiglio di amministrazione dell'INPS (art. 3, 3° co., del DPR 639/1970 novellato dall'art. 4, 1° co., della legge n. 88/1989);
- intesa per la nomina del Collegio dei revisori dei conti (art. 4, punto 9, legge n.88/1989);
- fissazione dei criteri e delle modalità per la elaborazione del bilancio preventivo dell'INPS (art. 20 n.6 della legge n. 88/1989);
- controllo sui bilanci (art.9 legge n. 88/1989);
- approvazione dei regolamenti di amministrazione e di contabilità, quali atti normativi a rilevanza esterna aventi forza e valore di legge;
- approvazione delle delibere definitive o modificative della dotazione organica del personale (art.53, 3° co. del DPR 639/1970, come modificato dall'art. 8 della legge 88/1989);

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- esame e presa d'atto dei regolamenti interni deliberati dall'INPS, trasmessi al Ministero del Lavoro ai sensi dell'art. 53, 2° co., del DPR 639/1970, come modificato dall'art. 8, comma 1, della legge n. 88/1989;
- costituzione del Collegio dei Sindaci, di concerto con il Ministero del Tesoro;
- espressione del parere per la nomina del presidente del Collegio dei Sindaci, da effettuarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 10, 8° co., della legge 88/1989);
- autorizzazione ad assumere partecipazioni e/o a costituire società di gestione del patrimonio immobiliare (art. 20, 2° co., della legge 88/1989);
- emanazione delle direttive generali che devono presiedere alla gestione dell'INPS nel sistema degli enti parastatali ed approvazione dei programmi di interventi in diversi settori e dei piani di investimenti immobiliari.

Caratteristica comune dell'ordinamento delle funzioni di vigilanza, concernente il regime giuridico degli atti in discorso, è che questi tutti trovano la loro disciplina nell'ambito del diritto pubblico, ancorchè ne siano, talora, possibili destinatari anche entità di diritto privato e siano prefigurati ad influenzare l'attività operativa di essi medesimi: il fatto che la loro natura sia, come or ora detto, eventualmente privatistica, non comporta il trasferimento al Ministro per il Lavoro ed all'INPS di alcuna connotazione di tal genere; per converso, la circostanza che le azioni e/o qualche partecipazione siano

gestite dall'ente pubblico (INPS) controllato da apparati statali (Corte dei Conti; Ministro del Lavoro) non implica alcun trasferimento di pubblici poteri alle società controllate e/o collegate.

In buona sostanza gli atti in parola emanati dal Ministro vigilante e dagli altri organismi ministeriali e/o interministeriali costituiscono un insieme armonico di provvedimenti amministrativi, con dissimili caratteristiche funzionali e strutturali; il loro coordinamento a sistema unitario avviene attraverso una formula ordinamentale implicante non già intersezioni o sovrapposizioni competenziali, bensì concomitanza di orientamenti verso interessi di ordine statutale e convergenza di apporti sottesi al soddisfacimento di questi interessi implicanti più o meno intensi collegamenti interorganici.

6) - INDICE DI QUALIFICAZIONE DELL'INPS, COME "ENTE EROGATORE DI SERVIZI".

In rapporto alla esplicazione dei fondamentali suoi compiti istituzionali, l'INPS può riguardarsi sotto un triplice profilo: come soggetto cui è riservata, in via autonoma ed esclusiva, la competenza ad operare per l'attuazione degli interventi previdenziali ad esso affidati in materia di assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia, la tubercolosi e la disoccupazione involontaria, erogando le provvidenze all'uopo

necessarie; come ente destinato ad operare in un campo di libertà economica, curando il finanziamento delle attività di gestione di forme di "previdenza integrativa" nell'ambito delle disposizioni generali derivanti da leggi o regolamenti ed in presenza di altri enti promozionali e di diversi soggetti pubblici e privati, anch'essi indicati dalla legge; come strumento dell'Esecutivo per il finanziamento e la conduzione dei "progetti speciali" in relazione ad impegni derivanti dall'attuazione di disposizioni legislative sull'erogazione delle prestazioni e sulla riscossione ed accantonamento dei contributi ovvero per particolari esigenze organizzative connesse a tali settori.

L'alquanto atipica natura dell'INPS e la non del tutto pacifica sua qualificazione nell'anzidetta diversificata gamma di pubbliche funzioni, influenza per certo l'intero andamento gestionale il quale - ancorchè debba venire improntato a criteri direttivi dissimili per contenuti e forme e di non identica rilevanza sul terreno operativo - va comunque armonizzato alle variegate esigenze dei singoli comparti amministrativi.

Può, quindi, ritenersi che la testè puntualizzata connotazione dell'INPS, così come si rende configurabile nei suoi lineamenti, porta a qualificarlo come un ente, che - pur essendo, nella sua genesi, prefigurato alla tutela di interessi di soggetti privati (beneficiari degli incentivi previdenziali ecc.) - ha, non di meno, assunto e sempre conservato profili strutturali e caratteristiche funzionali indiscutibilmente pubblicistiche: di talchè l'andamento gestorio, ancorchè condotto in dimensioni settoriali ed in ambiti più o meno estesi, si palesa suscettibile

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di esser riguardato e valutato in una configurazione di certa ed indiscussa importanza. Tanto più che - in concomitanza con la continua evoluzione della politica economica mirata al potenziamento degli interventi in parola - si è alquanto rafforzata la sfera di competenza sostanziale riservata alle diverse componenti strutturali dell'INPS; onde esso, provvisto di personalità giuridica di diritto pubblico, viene a trovarsi in possesso dei requisiti per un valido inserimento al vertice del sistema gestionale dell'attuazione pianificata della sicurezza sociale, per quanto segnatamente afferisce alla materia previdenziale ed assistenziale.

Facendo espresso rinvio a quanto precedentemente detto circa le residuali connotazioni qualificatorie dell'essenza dell'INPS nei suoi profili strutturali e funzionali di organizzazione, nonché per la chiarificazione dei compiti istituzionali e dei rapporti interorganici ed intersoggettivi con le Autorità vigilanti e con gli enti collegati, mette conto ribadire che esso risulta essere stato a suo tempo inserito - in una posizione di indubbia e primaria rilevanza - nel sistema dei soggetti concorrenti all'attuazione delle competenze istituzionali del Parastato non economico.



**6/A - Natura giuridica dell'INPS.**

In ordine alla specifica natura, per qualche aspetto atipica, dell'ente, sono stati già forniti taluni ragguagli nel contesto degli antecedenti paragrafi, ove vennero prefinalizzati i lineamenti compositi dei suoi assetti strutturali, sulla base delle testè cennate relazioni intercorrenti tra le diverse gestioni pensionistiche e non pensionistiche.

Appare, ora, necessario fornire qualche specificazione additiva e complementare in ordine alla natura di "ente (non azienda) erogatore di servizi" propria dell'INPS, agli effetti della sua qualificazione tra gli enti pubblici di tal genere. Sotto questo speciale profilo può, anzi, dirsi che all'INPS - in possesso della personalità giuridica di diritto pubblico cui fa riscontro un'attività tipologicamente inidonea a fuoriuscire dal campo pubblicistico e destinata a porsi unicamente come presupposto al proficuo esercizio di altre attività private, da esplicarsi da parte di diversi soggetti (enti societari) - non può non riconoscersi siffatta qualificazione (peraltro legalmente prevista e dichiarata). A titolo di ulteriore specificazione val notare, al riguardo, che il processo normativo di creazione degli "enti erogatori di servizi (pubblici)" è stato, in buona sostanza, determinato dall'esigenza, avvertita dal legislatore, di apprestare la qualificazione in parola per ben determinati enti, allo scopo di farne idonei strumenti indispensabili al perseguimento di interessi diffusi in ben determinate comunità di amministrati, a seguito dell'inserimento della programmazione

sociale nel nostro ordinamento positivo: di talchè l'INPS non risulta abilitato (a differenza degli enti economici) a condurre direttamente attività imprenditoriali nè ad operare, su tale specifica finalità, attraverso lo strumento di società ad esso facenti capo, diverse da quelle aventi per oggetto la gestione dei beni patrimoniali immobiliari.

Altro differente problema - di pari, se non di maggiore importanza per le conseguenze che determina in campo gestorio e/o operativo in genere - è quello relativo alla natura dell'INPS, con particolare riferimento alla sua qualificazione di "organo dello Stato" ovvero di "ente strumentale".

Sulla base dei prevalenti orientamenti dottrinali e dei consolidati profili giurisprudenziali, la Corte ritiene che l'INPS, nell'esercizio delle normali sue funzioni di istituto, sia da qualificarsi come un qualsiasi ente strumentale. Ove, peraltro, ben determinate fonti normative o provvedimenti ministeriali (direttive, ordinanze di urgenza, ecc.) ad esso devolvano compiti nuovi e diversi, integrativi o non di quelli ad esso spettanti legalmente ed in qualche caso perfino attribuzioni di pertinenza statale, ritiene la Corte che - limitatamente al disimpegno dei servizi correlativi - all'INPS debba riconoscersi la qualità di "organo dello Stato": non nel senso che trattasi di organo dotato, in quanto tale, di personalità giuridica, bensì nel senso che trattasi piuttosto di persona giuridica la quale - ancorchè venuta ad esistenza per perseguire fini istituzionali propri ed implicanti lo svolgimento di un'attività operativa per nessun aspetto riferibile allo Stato - si trovi ad assumere

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

occasionalmente la veste organica, a causa del conferimento di "pubbliche funzioni" rientranti nella sfera legale della sua competenza statale. Pertanto, anche in siffatte particolari ipotesi di eccezionale investitura di un determinato ufficio statale, l'INPS non può giammai riguardarsi e concepirsi come giuridicamente inserito nell'organizzazione dello Stato, in modo da funzionare, in quel campo e limitatamente all'esercizio delle attribuzioni ad esso definite, come organo dello Stato medesimo. In ogni caso rimane assodato che lo strumento espressivo della volontà dell'Istituto - nella erogazione di qualsivoglia "servizio" ricompreso nella sfera di propria competenza - debba essere necessariamente quello riconducibile all'atto di diritto pubblico (provvedimento amministrativo), trattandosi di funzioni insusce-  
ttibili, in quanto tali, di assoggettamento a qualsivoglia disciplina o regola di diritto privato.

La Corte, pertanto, ritiene che il principio testè nominato sia estensibile (in tutta la sua rigorosa applicazione) all'at-  
tività operativa in genere, compresa quella programmatoria, e di conduzione gestionale: tanto che, i procedimenti di acquisizione delle entrate di ogni ordine e categoria siano collegati alla fase dell'"accertamento", della "riscossione" e del "versamento", così come i procedimenti di erogazione delle spese si concretino in formali "assunzioni di impegni".

**6/B - Connotazioni strutturali e funzionali**

Durante l'arco temporale cui si riferisce il presente referto è entrata in vigore - si ripete - la legge 9 marzo 1989 n.88, la quale detta la disciplina per la ristrutturazione dell'INPS, sul piano strutturale e funzionale.

Si è già detto che l'Istituto, per il conseguimento dei suoi fini di utilità pubblica è, peraltro, dotato di una struttura alquanto complessa, la cui organizzazione - come meglio si vedrà nel seguito della trattazione (cfr., infra, pag. 87 ss.) - risponde comunque alle esigenze derivanti dalla varietà dei compiti istituzionali. Anticipando, in questa sede, qualche nozione di ordine generale, può dirsi che agli organi centrali di amministrazione - i quali svolgono la loro azione in diversi settori di rispettiva competenza sostanziale - si affiancano organismi periferici chiamati ad attuare in tutto il territorio dello Stato le attribuzioni di interesse locale che attengano agli interventi previdenziali ed assistenziali.

La Corte non può non ribadire che le disposizioni contenute nel regolamento deliberato dal Comitato Esecutivo nelle sedute del 27 luglio 1989 e del 25 novembre 1992 (aventi forza e valore di legge e derogatorie dei precetti di cui alla L. n. 70/1975) innovano, in più o meno larga misura, i principi generali desumibili dal residuale ordinamento dello Stato in materia di rapporto di impiego (D.P.R. 3 febbraio 1993 n. 29), rispetto al

quale vengono a trovarsi in posizioni subordinata nell'ambito della gerarchia delle fonti normative. Ciò, peraltro, è confermato dalla "Premessa" redatta a cura dell'INPS ed anteposta al vero e proprio testo normativo, del nuovo regolamento organico del personale (deliberato dal Consiglio di Amministrazione in data 12 ottobre 1990), la quale si presenta nella seguente dizione letterale, ove si enunciano regole alquanto atipiche rispetto alla recente disciplina privatistica del rapporto di impiego del personale in servizio alle dipendenze di enti pubblici parastatali:

"L'azione dell'Istituto si fonda su una cultura di servizio costantemente orientata al soddisfacimento puntuale, in termini di efficacia e di qualità, delle attese dei cittadini, attraverso la valorizzazione delle risorse umane, tecnologiche e organizzative in una logica di sviluppo integrato.

In tale prospettive l'Istituto opera ispirandosi a criteri di imprenditorialità propri di un'azienda di servizi che, superando concezioni fondate su un assetto gerarchico-funzionale, assumono, attraverso adeguati strumenti organizzativi, come parametro permanente il risultato e la qualità di esso.

In tale contesto e con tali obiettivi le politiche di gestione delle risorse umane trovano espressione in un'azione mirata di crescita, di sviluppo e di responsabilizzazione attraverso:

- la progressiva realizzazione di un'organizzazione del lavoro per ciclo completo di prodotto;

- una politica di formazione fondata sulla concezione della formazione stessa come investimento e articolata su percorsi formativi disegnati in funzione dell'evoluzione tecnologica e organizzativa e in congruenza con le strategie di sviluppo dell'Istituto;
- la valorizzazione della competenza professionale e il relativo riconoscimento;
- la valorizzazione del merito individuale e collettivo sulla base della valutazione dei risultati conseguiti;
- la coerente gestione dei sistemi premianti in funzione del riconoscimento della professionalità e del merito;
- la ricerca del consenso e della partecipazione del personale nell'attuazione dei piani pluriennali e annuali di attività approvati dagli Organi di amministrazione;
- la definizione dei "piani di carriera" come punti di riferimento essenziali per la progressione professionale del personale, a partire dalla dirigenza, con regole certe alla base dei connessi processi di mobilità anche territoriale e dei correlativi riconoscimenti;
- l'individuazione di strumenti di valutazione dei risultati e delle potenzialità individuali, ai fini delle selezioni fondate sul merito."

**7) - L'ATTIVITA' OPERATIVA ISTITUZIONALE.**

Come è stato detto nella parte generale del presente refer-  
to, l'arco temporale considerato si caratterizza per l'entrata in  
vigore della legge 9 marzo 1989 n. 88 che ha attribuito all'Ente  
pubblico un ruolo di "azienda di servizi" incentrato su valori di  
"imprenditorialità" ed economicità di gestione.

Questo obiettivo è stato perseguito soprattutto attraverso  
la formalizzazione di un processo organico di pianificazione  
strategica e di programmazione e controllo operativo già avviato  
fin dai primi anni '80 nell'ottica di rispondere con la necessa-  
ria flessibilità alle sollecitazioni dell'ambiente e di acquisire  
livelli adeguati di efficienza rispetto ai nuovi bisogni espressi  
dagli interlocutori istituzionali (lavoratori, pensionati).

Grazie al processo di pianificazione, affinato nel tempo  
attraverso successivi adattamenti metodologici, l'Ente è stato in  
grado di rispondere con tempestività alle esigenze scaturenti di  
interesse pubblico connesse all'entrata in vigore della legge n.  
88/1989, curando efficacemente il rafforzamento delle politiche  
di sviluppo, con la definizione del nuovo piano triennale appro-  
vato dal Consiglio di Amministrazione il 16.11.90.

Il periodo amministrativo 1988-1992, pertanto, si può  
scindere - per ovvie ragioni espositive - in due fasi:

- la prima (fino al 1990 compreso), caratterizzata dall'obiettivo  
strategico di normalizzare il livello operativo dei servizi e di  
procedere ai necessari investimenti di risorse per la costruzione

di un'azienda il più possibile efficiente e proficuamente operativa;

- la seconda ( dall'approvazione del nuovo piano triennale in poi), contraddistinta dall'esigenza di adeguarsi alla nuova fisionomia gestionale introdotta dalla legge n. 88/1989, sviluppando la capacità di acquisizione delle risorse finanziarie e di risposta alla domanda dei servizi in modo appropriato, al più basso costo e nel più breve tempo possibile, migliorando nel contempo i processi di comunicazione in coerenza con le nuove regole dettate dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 in materia di "trasparenza".

Si da, pertanto, contezza delle vicende gestionali più importanti, in riferimento a ciascuno dei cennati periodi amministrativi.

A) - Il periodo 1988-1990

La prima delle due fasi suddette è stata caratterizzata dall'impegno a realizzare i seguenti obiettivi:

- erogare servizi ad appressabili livelli di efficacia ed efficienza, controllando e contenendo nel contempo i costi di gestione;
- affrontare con flessibilità le situazioni di emergenza potenzialmente squilibranti il normale processo produttivo;
- orientare l'attività verso gli interessi dell'utenza, adeguando orari e turni di lavoro e potenziando e ammodernando sistemi, reti e centri di informazione.

Per realizzare un adeguato sistema di controllo di gestione,



l'Ente ha proceduto a definire gli standards di produttività relativi ai vari centri di costo e a costruire, per la valutazione del livello di servizio, un sistema di indicatori di tipo quantitativo e qualitativo (pratiche trattate, contributi recuperati ecc.) quali gli indici di giacenza, di deflusso, i tempi medi di definizione.

Onde rendere più proficuo l'impegno del personale nella realizzazione degli obiettivi in parola, l'Ente ha provveduto ad inserire nella retribuzione elementi incentivanti direttamente connessi alla produttività e a migliorare l'organizzazione, mediante la creazione di posti di lavoro tecnologicamente avanzati, non mancando di potenziare, attraverso una adeguata formazione, le capacità operative delle risorse umane.

L'azione di pianificazione, sulle linee della deliberazione n.69/1989 e degli aggiustamenti del piano 1987/1989, si è incentrata in particolare sulla realizzazione di quattro Progetti Speciali:

- il Progetto A.R.P.A. (costituzione di archivi regionali delle posizioni assicurative);
- il Progetto Pensioni;
- il Progetto Riscossione Contributi;
- il Progetto Contabilità.

Il Progetto A.R.P.A. ha preso le mosse da un'analisi condotta sulle cause dei ritardi nella liquidazione delle pensioni, in vista dell'obiettivo - una volta ridotti i tempi di giacenza - di ottenere la definizione delle predette prestazioni entro un massimo di 3 mesi.

L'obiettivo del progetto è stato quello di eliminare la causa più rilevante di tali ritardi costituita dalla difficoltà di accorpate i vari segmenti del conto assicurativo, in buona parte residenti su base cartacea, attraverso l'acquisizione dei dati in archivi automatizzati accentrati a livello regionale.

Tale iniziativa si è aggiunta al completamento del già avviato Progetto ECO (Estratto Conto), finalizzato alla "pulizia" delle posizioni assicurative presenti negli archivi automatizzati.

In tal modo si è riusciti a garantire una base contributiva completa ed affidabile su cui effettuare la liquidazione delle pensioni.

Il Progetto Pensioni è stato sviluppato secondo alcune direttrici finalizzate alla revisione delle procedure di liquidazione e al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- liquidazione della pensione definitiva entro 3 mesi dalla presentazione;
- in alternativa, liquidazione nello stesso termine di una pensione provvisoria, cui far seguire al più presto quella definitiva;
- comunicazione all'interessato delle cause di ritardo non eliminabili in tempi brevi, con ciò affermando la tendenza a stabilire contatti diretti e personalizzati con l'utenza in una nuova cultura di servizio.

Il Progetto Riscossione Contributi è stato finalizzato a rimuovere un'altra disfunzione di notevole rilevanza, costituita dalla difficoltà di predisporre bilanci oggettivamente

attendibili a causa dei ritardi nella acquisizione e soprattutto nella ripartizione contabile dei versamenti contributivi aziendali.

Gli interventi di razionalizzazione e semplificazione della relativa modulistica e delle procedure operative di acquisizione dei dati hanno sostanzialmente consentito di superare anche questo disagio funzionale.

Il Progetto Contabilità, infine, è stato indirizzato alla revisione delle procedure contabili per dotare l'Ente di un moderno sistema di contabilità.

#### B) - Il periodo 1991-1992

E' incentrato sul nuovo piano triennale costruito su alcuni obiettivi di fondo che prefigurano l'impegno dell'Ente anche negli anni successivi: il riequilibrio finanziario delle Gestioni; l'ingresso nel mercato della previdenza integrativa; la rilevanza strategica della risorsa umana; la gestione economica del patrimonio immobiliare (realizzata attraverso la creazione della Soc. IGEEI); l'ulteriore processo di normalizzazione e miglioramento qualitativo dei servizi; il governo attivo ed il controllo dei flussi di entrata e di spesa amministrati dall'Istituto.

Il 1991 ha concluso un ciclo che ha visto l'Istituto attestarsi su significativi livelli di servizio in termini di stabilizzazione dei tempi medi di liquidazione delle pensioni su valori abbastanza contenuti, di riduzione della giacenza delle

domande di ricostituzione, di pressochè generalizzato aggiornamento dei conti assicurativi, di intensificazione delle azioni di vigilanza mirata su aree a rischio, di ogni possibile incremento di produttività e tempestività negli altri versanti della produzione.

Con il 1992, si è aperta una nuova fase del processo di cambiamento, caratterizzata da un approccio più organico alle problematiche della qualità del servizio e ad un modello più competitivo di servizio pubblico, adeguato ad una domanda sempre più qualificata ed orientato verso standards di livello europeo.

Questa strategia, d'altra parte, è apparsa necessaria per una struttura policentrica come l'INPS, rivolta ad una utenza estremamente vasta e composita, costituita da 19 milioni di assicurati (pari all'85% della popolazione occupata), 1 milione e 200 mila aziende, 14 milioni di pensionati e chiamata a gestire un volume di affari che supera i 230 mila miliardi, pari al 10% del PIL.

Nell'ambito di questo processo di modernizzazione, il bilanciamento tra le esigenze di sviluppo e quelle della economicità di gestione è evidenziato dalla riconsiderazione qualitativa e quantitativa della dotazione organica (riduzione di oltre mille unità) conseguita con l'eliminazione delle posizioni di lavoro a basso contenuto professionale progressivamente emarginate dal nuovo modo di operare per cicli di prodotto, nonché da una ricompattazione della struttura organizzativa attraverso la riduzione di circa 300 dirigenti.

Un altro aspetto apprezzabile, sia sotto il profilo orga-

nizzativo che gestionale è costituito dai benefici scaturenti dall'attuazione del programma di decentramento territoriale: infatti i 167 Centri operativi/Agenzie urbane realizzati a tutto il 1992, oltre ad incrementare il rapporto fiduciario con i cittadini, hanno consentito di realizzare in termini di bilancio costi/benefici delle apprezzabili economie di gestione, sia in termini di spese logistiche e strumentali che di risorse di personale, a fronte di un incremento di produttività valutabile nell'ordine del 20%.

In relazione a quanto precede, anche se il processo evolutivo è ancora in corso, è già possibile tracciare un primo e provvisorio bilancio dei risultati conseguiti.

Sul fronte della riscossione dei contributi, la visione delle problematiche si è ampliata, spostando l'attenzione dalle esigenze contingenti legate alla gestione delle denunce contributive a quelle di seguire l'attività aziendale nel suo complesso.

In questo senso si è agito su due fronti: da un lato, migliorando i rapporti con le aziende mediante il perfezionamento della modulistica, lo sviluppo della possibilità di trasmettere i dati relativi ai versamenti contributivi direttamente su supporto magnetico e l'apertura di un accesso alle Banche Dati gestite dall'Istituto tramite il servizio telematico "Aquarius", dall'altro potenziando la lotta all'evasione ed all'elusione contributiva e l'attività di recupero dei crediti contributivi.

In particolare, queste iniziative hanno consentito all'Ente di rispettare i tetti di deficit fissati dalla legge finanziaria, a dimostrazione della capacità di reperire risorse dalle fonti

finanziarie istituzionali.

Va, peraltro, ricordato che questa azione è stata resa possibile dall'evoluzione normativa, che ha previsto l'iscrizione unica delle aziende e dei lavoratori autonomi presso l'INPS, l'INAIL, lo SCAU, le Camere di commercio e le Cancellerie dei tribunali, nonché l'abolizione del segreto d'ufficio nello scambio dei dati tra Pubbliche Amministrazioni, con possibilità di accesso diretto ai rispettivi archivi.

Ciò ha reso possibile, tra l'altro, il potenziamento dell'azione di vigilanza, che è stata così programmata in modo "mirato" sulla base di aree "a rischio" individuate tramite appositi indicatori e sensori e sviluppata con un sistema di controlli incrociati.

Questa apertura ai rapporti con le altre realtà della Pubblica Amministrazione, inoltre, ha consentito di avviare una serie di importanti iniziative per acquisire direttamente notizie essenziali per la liquidazione delle prestazioni e per facilitare i rapporti con l'utenza, tramite l'utilizzo di sportelli polifunzionali, collegati in via telematica con i sistemi informativi di vari Enti.

Sul fronte del miglioramento della qualità del servizio, poi, sono state assunte altre iniziative di rilievo, in parte direttamente collegate alle prestazioni, quale ad esempio l'operazione "Pensionesubito", ed in parte finalizzate a personalizzare il rapporto con i cittadini-utenti, in linea con le previsioni del Regolamento di attuazione della cit. legge 7 agosto 1990, n. 241, approvato con deliberazione consiliare n. 36 del 30.5.91.

Sotto quest'ultimo aspetto, risultano particolarmente significativi il miglioramento delle strutture di ricezione degli utenti, la diffusione ed il potenziamento del "numero verde" e l'installazione, in adesione all'iniziativa del Dipartimento della Funzione pubblica, di sportelli automatici self-service in grado di fornire un'ampia gamma di notizie utili direttamente all'utente.

#### 8) - LA STRUTTURA ORGANICA.

Durante l'arco temporale cui si riferisce il presente referto è entrato in vigore il nuovo ordinamento dell'INPS approvato con la legge 9 marzo 1989, n. 88. Si rappresenta che l'atto normativo in parola - come già più volte detto - enuncia la disciplina generale della ristrutturazione dell'Istituto e contiene statuizioni di massima riguardanti l'organizzazione ed il funzionamento del medesimo.

Per il conseguimento dei suoi fini di utilità pubblica l'Ente è, peraltro, dotato di una struttura alquanto complessa, la cui organizzazione risponde comunque alla esigenza derivante dalla varietà dei compiti istituzionali. Da un punto di vista generale può dirsi che agli organi centrali di amministrazione dell'INPS - i quali svolgono la loro azione nei diversi settori di rispettiva competenza sostanziale - si affiancano organismi periferici, chiamati ad attuare, in tutto il territorio dello Stato, le attribuzioni di interesse collettivo che attengono,

anche indirettamente, agli interventi previdenziali ed assistenziali.

L'INPS ha la sede centrale in Roma; in ogni regione, provincia o sedi di importanza demografica e/o produttiva, sono istituiti uffici periferici che, tra l'altro, assicurano un'azione coordinata di informazione, stimolo e supporto ai soggetti locali, operanti nelle materie di competenza istituzionale.

Per ovvie ragioni di chiarezza espositiva e per rendere maggiormente intelligibili le vicende relative ai globali contesti della struttura organizzatoria, si ravvisa l'utilità di trattare distintamente dell'assetto collegiale o monocratico dei diversi compendi organici, non senza profilare qualche spunto critico della vigente disciplina primaria e secondaria.

8/A - L'assetto strutturale collegiale: gli organi volitivi, consultivi, di controllo.

Ai normali organi di amministrazione attiva e di controllo, si affiancano taluni organi di nuova istituzione i quali - pur configurandosi, per qualche peculiare aspetto, estranei al fondamentale assetto strutturale - restano abilitati a gestire funzioni del tutto speciali, aventi rilevanza in ambiti competenziali eccedenti quelli, per così dire, ordinari, dell'Ente. Trattasi di integrazioni organiche facenti capo alla già cennata



adozione dell'ordinamento generale dell'Istituto e rivolte ad assicurare l'adeguamento alla sopravvenuta realtà regionale, per quanto specialmente attiene allo svolgimento degli indispensabili rapporti nelle materie riservate alle attribuzioni delle Sedi regionali e locali in tema di gestione delle risorse e di attuazione degli interventi consequenziali.

Facendo riserva di parlarne più diffusamente nel prosieguo immediato della presente relazione - al fine precipuo di chiarirne, con ogni possibile esattezza, la posizione giuridica, non senza effettuare un concomitante esame di consentiti limiti di intervento nell'ambito competenziale di riserva di essi - si ravvisa la necessità di fornire utili indicazioni in merito agli organi costituenti l'essenza degli ordinari apparati amministrativi e tecnici.

Questi ultimi, legalmente previsti (artt. 4 e segg. legge n. 88/1989) sono i seguenti:

- a - il Consiglio di amministrazione, composto dal Presidente, dai venti rappresentanti dei lavoratori dipendenti, di cui uno in rappresentanza dei dirigenti di azienda, da quattro rappresentanti dei lavoratori autonomi, da nove rappresentanti dei datori di lavoro, dal presidente dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e da quattro funzionari dell'Amministrazione dello Stato, in rappresentanza rispettivamente del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, del Ministero del tesoro, del Ministero del bilancio e della programmazione

economica e del Ministro per la funzione pubblica.

I rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi e dei datori di lavoro sono designati dalle rispettive organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale.

I membri del consiglio di amministrazione sopra elencati sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro.

Spetta al consiglio di amministrazione:

- proporre al Ministro del lavoro e della previdenza sociale una terna di nomi per la nomina del presidente dell'Istituto;

- nominare due vice presidenti, da scegliersi uno tra i consiglieri rappresentanti dei lavoratori dipendenti ed uno tra i consiglieri rappresentanti dei datori di lavoro;

- nominare i membri non di diritto del comitato esecutivo;

- proporre al Ministro del lavoro e della previdenza sociale la nomina ed il trattamento economico del direttore generale, anche in deroga alla legge 20 marzo 1975, n. 70, e la nomina dei dirigenti generali; designare inoltre il

dirigente generale che svolge le funzioni vicarie;

- deliberare i bilanci consuntivi e preventivi e le eventuali variazioni a questi ultimi;

- deliberare, sulla base di un programma pluriennale, gli obiettivi e le direttive generali dell'attività dell'Istituto e vigilare sulla loro attuazione;

- deliberare i regolamenti di cui all'articolo 10 del decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1988, n. 48, e, con i criteri di cui all'articolo 1, comma 2, gli altri regolamenti dell'Istituto compresi il regolamento organico e di fine servizio del personale e quello di amministrazione e contabilità, anche in deroga alle disposizioni della legge 20 marzo 1975, n. 70;

- deliberare l'eventuale costituzione di commissioni consiliari, nominarne i membri e fissarne le norme di funzionamento;

- deliberare la costituzione di fondi pensionistici integrativi ed i criteri generali per l'impiego dei capitali secondo quanto previsto all'articolo 1;

- deliberare sulla dotazione organica;

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- deliberare il riordino delle funzioni in materia di contabilità anche in deroga al decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979, n. 696.
  
- b - Il Comitato Esecutivo, presieduto dal presidente dell'Istituto, è composto, oltre che dal medesimo presidente e dai due vice presidenti, dai seguenti membri eletti dal consiglio di amministrazione nel proprio seno:
  - sei consiglieri scelti tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti;
  - due consiglieri scelti tra i rappresentanti dei datori di lavoro;
  - due consiglieri scelti per turni biennali tra i rappresentanti dei lavoratori autonomi;
  - i rappresentanti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero del tesoro in seno al consiglio di amministrazione.

Trattasi di collegio a struttura semplice, abilitato a condurre, in buona sostanza, la gestione dell'INPS, assumendo tutte le deliberazioni all'uopo indispensabili ed assumendo i provvedimenti amministrativi conseguenziali. Le attribuzioni di questo organo - di regola "volitive"

ed in via eccezionale "esecutive" - sono alquanto dissimili per contenuti e forme: vanno dall'esercizio dei poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria, all'adozione di provvedimenti individuali in materia di personale ed all'assunzione degli impegni di spesa. In particolare, il Comitato, ai sensi dell'art. 7 della cit. legge n. 88/1989:

- assume i provvedimenti di carattere generale attinenti all'organizzazione ed al personale;

- adotta i provvedimenti necessari al buon funzionamento dell'Istituto, nel perseguimento delle finalità previste dalla legge, all'uopo determinando i criteri della propria attività e fissando i criteri organizzativi per il loro svolgimento;

- esercita tutte le attribuzioni ad esso demandate da leggi o da regolamenti ed, inoltre, esercita le funzioni che non siano ricomprese nella sfera di competenza degli altri organi di amministrazione dell'Istituto (competenza residuale).

c - Il Collegio dei sindaci è composto da:

- quattro rappresentanti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con qualifica non inferiore a dirigente

generale, di cui uno con funzioni di presidente;

- tre rappresentanti del Ministero del tesoro, di pari qualifica, di cui uno con funzioni di vice presidente.

Il Collegio, vigila sulla legittimità e regolarità contabile di tutte le gestioni amministrative dall'Istituto e, nell'ambito di tale attribuzione, esercita il controllo sugli atti relativi alla gestione del patrimonio e sul bilancio dell'ente e redige le relazioni sui bilanci di previsione, sui conti consuntivi e sugli stati patrimoniali riferendone al consiglio di amministrazione.

I componenti del collegio sindacale intervengono alle sedute del consiglio di amministrazione, del comitato esecutivo e dei comitati previsti per le varie gestioni.

Su designazione del presidente del collegio assistono normalmente alle adunanze degli altri organi centrali almeno due sindaci, uno dei quali può essere scelto anche tra quelli supplenti.

I sindaci non possono far parte di commissioni e comitati comunque istituiti nell'ambito dell'Istituto, nè ricevere incarichi di studio o di consulenza.

Il collegio dei sindaci è costituito con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro.

Il presidente del collegio è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministro

del lavoro e della previdenza sociale e il Ministro del tesoro. Con lo stesso decreto è designato, tra i rappresentanti del Ministero del tesoro, il vice presidente del collegio.

Anche il fondo pensioni dei lavoratori dipendenti aveva un suo collegio sindacale presieduto dal presidente del Collegio dei sindaci dell'INPS e composto da due funzionari membri effettivi per ciascuno dei Ministeri del lavoro e del tesoro; per ciascun sindaco effettivo è nominato un supplente. La nomina agli incarichi in parola era stabilita con decreto dei due ricordati Ministri. L'art. 10 (comma 10) della legge n. 88/1989 ha abrogato la norma che lo prevedeva (art. 30 D.P.R. 639/1970).

L'articolo 31 del citato decreto n. 639 attribuiva a questo Collegio la vigilanza sulla legittimità e sulla regolarità contabile della gestione del Fondo, secondo le norme di cui agli articoli 2403 e seguenti del codice civile. Alle riunioni dei comitati preposti a fondi, gestioni speciali e casse amministrate dall'Istituto dovevano assistere, come poc'anzi detto, almeno due sindaci.

d - I Comitati preposti per legge a fondi, gestioni e casse amministrate dall'INPS e, cioè:

- il Comitato amministratore del fondo pensioni dei lavoratori dipendenti;
- il Comitato amministratore della gestione dei

contributi e delle prestazioni previdenziali dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni;

- il Comitato amministratore della gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani. -

il Comitato amministratore della gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei commercianti;

- il Comitato amministratore della gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti; (1)

- il Comitato amministratore della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali;

- il Comitato speciale per la gestione speciale di previdenza integrativa dell'assicurazione obbligatoria per l'I.V.S. ai dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere;

(1) - Nella gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti sono state fuse a decorrere dal 1° gennaio 1989 - ai sensi dell'art.24 della legge 9 marzo 1989, n.88 - le gestioni per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, ivi compreso il Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto, e per l'assicurazione contro la tubercolosi, la Cassa unica per gli assegni familiari, la Cassa per l'integrazione guadagni degli operai dell'industria, la Cassa per l'integrazione guadagni dei lavoratori dell'edilizia, la Cassa per la integrazione salariale ai lavoratori agricoli, la Cassa per il trattamento di richiamo alle armi degli impiegati ed operai privati, la gestione per i trattamenti economici di malattia di cui all'art.74 della legge 23 dicembre 1978, n.833, il Fondo per il rimpatrio dei lavoratori extra-comunitari istituito dall'art.13 della legge 30 dicembre 1986, n.943, ed ogni altra forma di previdenza a carattere temporaneo diversa dalle pensioni.



---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- i Comitati amministratori, speciali e di vigilanza di fondi vari di previdenza.
  
- e - I Comitati regionali.
  
- f - I Comitati provinciali.
  
- g - Le Commissioni provinciali per le integrazioni salariali ai lavoratori dell'industria.
  
- h - le Commissioni provinciali per le integrazioni salariali ai lavoratori dell'edilizia.
  
- i - le Commissioni provinciali per l'integrazione salariale ai lavoratori agricoli.

Tra gli organi collegiali sopra riportati, che hanno in genere funzioni di vigilanza, consulenza e deliberative, primeggia il Comitato amministratore del F.P.L.D., presieduto dal vice presidente dell'Istituto rappresentante dei lavoratori e composto, oltre che dal vicepresidente medesimo, da otto componenti del Consiglio di amministrazione, scelti dal Consiglio stesso (cinque rappresentanti dei lavoratori dipendenti e tre dei datori di lavoro) oltre che dei rappresentanti dei ministeri del lavoro e del tesoro in seno allo stesso Consiglio. Oltre ai compiti di vigilanza e a quello di predisporre i bilanci annuali, il comitato ha la

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

funzione di decidere, in primo ed unico grado, in via definitiva, i ricorsi in materia di contributi dovuti al fondo pensioni. Non ha invece alcuna competenza in materia di ricorsi riguardanti le pensioni.

8/B - L'assetto strutturale monocratico.

Ai predetti organi collegiali di amministrazione attiva e di controllo, facenti parte della struttura dell'INPS - i quali esercitano la loro azione nei diversi comparti operativi correlabili a tutti i settori di competenza istituzionale, compresi quelli relativi alle "gestioni separate" per le attività previste dall'art. 5, lettera i della cit. legge n. 88/1989 (costituzione di fondi pensionistici integrativi), - si affiancano gli organi monocratici, riflettenti gli assetti tradizionali dell'ente e gli assetti innovativi dell'INPS stesso ed abilitati a gestire talune ben determinate funzioni.

Trattasi, in buona sostanza, di assetti organizzatori riflettenti i profili ordinari delle strutture di vertice, anche se ad essi si aggiungono organi volitivi correlabili all'ormai cennata novazione normativa e comunque intesi ad assicurare l'adeguamento del dinamismo aziendale alle più estese realtà operative, per quanto specificamente attiene allo svolgimento delle indispensabili funzioni settoriali ed intersettoriali

rivolte, queste ultime, alla maggiore efficienza dell'andamento amministrativo e gestorio.

Con riserva di parlare più diffusamente della estensione e dei limiti dei diversi comparti di pertinenza competenziale degli organi monocratici in parola, nel prosieguo della trattazione - per chiarirne la posizione ordinamentale e fissarne i modi e le forme di intervento istituzionale - si offre, intanto, qualche puntualizzazione in ordine alla loro giuridica qualificazione:

A) Il Presidente, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639, è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per il tesoro, sulla base di una terna di nominativi proposta dal Consiglio di amministrazione dell'Istituto.

In merito alle funzioni, il Presidente ha la legale rappresentanza dell'Istituto ed esercita, ex articolo 2, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 639, così come modificato dall'art. 3 della legge n. 88/1989, le funzioni che seguono:

- firma gli atti ed i documenti che comportano impegni per l'INPS;
- convoca e presiede il Consiglio di amministrazione, il Comitato esecutivo e i Comitati per i quali non sia diversamente previsto dalla legge e può delegare ad un componente

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- del Consiglio di Amministrazione la presidenza dei Comitati anzidetti;
- predispone l'ordine del giorno degli argomenti da sottoporre agli organi suddetti, ad eccezione dei comitati per i quali sia diversamente previsto dalla legge, ne promuove l'eventuale istruttoria e vigila sull'esecuzione delle deliberazioni di tutti gli organi collegiali dell'Istituto;
  - in relazione a casi di assoluta necessità, può disporre, su proposta del Direttore generale, sentiti i Vice presidenti, provvedimenti urgenti ed indispensabili per ovviare, con tempestività, a situazioni di danno per l'Istituto.

B) I Vice Presidenti sono scelti tra i componenti del Consiglio di Amministrazione secondo un ben determinato criterio di rappresentanza categoriale (lavoratori - datori di lavoro ).

Premesso che nessuna attribuzione risulta normativamente assegnata, per special titolo di competenza, ai Vice Presidenti in quanto tali, occorre precisare che tutti i poteri ad essi facenti capo si ricollegano allo strumento della "sostituzione" e/o a quello della "supplenza": il primo, che si attua attraverso il meccanismo della delegazione amministrativa, trova concreta applicazione tutte le volte che il Presidente dell'INPS determina (con atto unilaterale) di trasferire ai Vice Presidenti talune funzioni che l'ordinamento ad esso attribuisce in via primaria; il secondo strumento - facente capo ai principi generali ed alle

regole fondamentali del funzionamento degli organi collegiali - implica l'automatica surrogazione dei Vice Presidenti nelle funzioni presidenziali, in caso di assenza e/o impedimento del titolare di esse.

c) Il Direttore Generale - da qualificarsi come "organo" dell'ente, per ragioni di varia indole connesse allo stato soggettivo ed alla situazione ordinamentale delle funzioni (volitive, direttive, esecutive) ad esso attribuite - è nominato per la durata di cinque anni rinnovabile. Il direttore generale, sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio di Amministrazione e dal Comitato Esecutivo:

- coordina l'attività di tutti i servizi, assicurandone il regolare funzionamento, anche al fine di fornire al consesso deliberante le istruttorie delle decisioni da assumere e sulla loro esecuzione;
- assicura l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione, del Comitato Esecutivo e dei Comitati amministratori delle gestioni, fondi e casse;
- propone i necessari provvedimenti organizzativi e di ordinamento del personale, da sottoporre all'approvazione del Comitato medesimo.

Inoltre, ai sensi dell'art. 12 della citata legge n. 88/1989, il Direttore Generale sovrintende all'organizzazione,

all'attività e al personale dell'Istituto, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo, nel rispetto dei criteri generali e delle direttive stabilite dal Consiglio di Amministrazione; partecipa con voto consultivo alle sedute del consiglio di amministrazione, del comitato esecutivo e dei comitati amministratori delle gestioni, fondi o casse con facoltà di iniziativa e proposta e dispone l'esecuzione delle deliberazioni dagli stessi adottate.

Esso, inoltre, formula proposte in materia di ristrutturazione operativa dell'Istituto, consistenza degli organici e promozione dei dirigenti ed esercita ogni altro potere attribuitogli dal presidente, dal consiglio di amministrazione, dal comitato esecutivo o dai comitati di gestione, speciali o di vigilanza.

Il direttore generale è scelto tra i dirigenti generali dell'Istituto ovvero tra esperti delle discipline attinenti ai compiti dell'Istituto stesso ed è nominato con decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale (1), su proposta del consiglio di amministrazione, per un periodo - come già detto - di cinque anni rinnovabile.

(1) - Dopo l'entrata in vigore della legge 12 gennaio 1991, n. 13 il direttore generale è nominato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Il trattamento economico del direttore generale è determinato con decreto del medesimo Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, su proposta del consiglio di amministrazione dell'Istituto.

In caso di assenza o di impedimento, il direttore generale è sostituito dal dirigente generale che esplica le funzioni vicarie, che ne assume tutte le funzioni comprese quelle delegate, salvo diversa determinazione dell'organo delegante.

In caso di vacanza dell'Ufficio di direttore generale, il presidente convoca il consiglio di amministrazione entro il termine di trenta giorni per la proposta di competenza. Fino alla nomina del nuovo direttore generale, le funzioni sono assunte dal dirigente generale che esplica le funzioni di vicario.

Al direttore generale si applicano le norme sull'incompatibilità, nonchè quelle sul limite massimo di età per la permanenza in servizio stabilite per il personale dell'Istituto.

**8/C - Gli organi periferici.**

Ai sensi della legislazione previgente alla L. 9 marzo 1988 n. 89, tutt'ora in vigore, in quanto non modificata, in ogni capoluogo di regione, (art. 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639 nel testo modificato dall'art. 42 della legge n. 88/1989) è costituito un Comitato regionale dell'Istituto, composto da dodici rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dei quali uno in rappresentanza dei dirigenti d'azienda, tre rappresentanti dei datori di lavoro, tre rappresentanti dei lavoratori autonomi (di cui uno per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni, uno per gli artigiani e uno per gli esercenti attività commerciali); un rappresentante dell'ente regione; il dirigente dell'ufficio regionale del lavoro o dell'ispettorato regionale del lavoro; il dirigente della locale ragioneria regionale dello Stato od un funzionario del medesimo ufficio dallo stesso designato; il dirigente della Sede regionale INPS, i presidenti dei Comitati provinciali della regione.

Funzione rilevante del comitato regionale è quella di decidere, in via definitiva, i ricorsi relativi alla sussistenza del rapporto di lavoro, esclusi quelli relativi ai fondi speciali di previdenza.

I Comitati provinciali sono disciplinati dagli articoli 34 (come modificato dall'art. 44 della legge 88/1989) e 35 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 639 e sono composti da undici rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dei



quali uno in rappresentanza dei dirigenti di azienda, tre rappresentanti dei datori di lavoro, tre rappresentanti dei lavoratori autonomi, dal direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, o dal direttore dell'ispettorato provinciale del lavoro (il titolare può farsi rappresentare in singole sedute da un funzionario dell'ufficio all'uopo delegato, di qualifica non inferiore a primo dirigente), dal direttore della locale ragioneria provinciale dello Stato che può farsi rappresentare in singole sedute da un funzionario dell'Ufficio, all'uopo delegato, di qualifica non inferiore a primo dirigente, e dal dirigente della sede provinciale dell'Istituto. Come si è già detto, la funzione preminente dei predetti comitati è quella di decidere in via definitiva i ricorsi in materia di prestazioni. Ma rientra, inoltre, nella loro competenza l'adozione dei provvedimenti più idonei per coordinare nell'ambito della provincia l'attività della sede INPS con quella degli altri enti di previdenza ed assistenza. I Comitati in parola svolgono anche un'ampia attività consultiva in tema di applicazione delle leggi previdenziali nell'ambito della circoscrizione, di prevenzione dell'invalidità, di profilassi sociali, miglioramento dei servizi, ecc.

**8/D - Analisi critica dell'attuale disciplina**

Dall'assetto che la disciplina istituzionale ha conferito alla struttura degli organi collegiali di amministrazione, emerge il disegno legislativo di assicurare l'equilibrato dosaggio di conoscenze e di esperienze tecniche, sindacali e gestorie ritenute necessarie in ciascun componente.

Senonchè, nella menzionata legge di ristrutturazione n. 88/1989 è prevalso l'orientamento di assicurare - nell'ambito della compagine organica - la rappresentatività in sommo grado delle ragioni sindacali; di talchè a ciascun sindacato maggiormente rappresentativo risulta essere stato assegnato un congruo numero di componenti in seno agli organi collegiali di amministrazione attiva anzidetti.

Pertanto, se per un verso è giuridicamente da escludere la configurabilità degli organi in parola come collegi di mera rappresentanza, per altro verso sembra potersi ritenere che, proprio a cagion dell'or cennata articolazione categoriale di rappresentatività di interessi di natura sindacale, gli organi medesimi divengono non adeguatamente promotori delle ragioni di imparzialità nel campo degli interventi istituzionali e delle connesse esigenze di pubblica rilevanza. Nella novazione legislativa dell'anno 1989 sarebbe stato, per ciò stesso, opportuno meglio equilibrare - nel sistema dei cennati organismi di amministrazione - la incidenza delle diverse componenti dotate di

esperienza giuridica, economica e finanziaria, conferendo, così, ad essi, una configurazione meglio adeguata al più ampio ruolo istituzionale affidato all'ente.

Non possono d'altro canto, non trattarsi - per quanto specialmente concerne la tematica della partecipazione al sistema degli interventi previdenziali dei consessi deliberanti dell'INPS auspicabilmente dotati di un più elevato grado di competenza tecnica - gli argomenti relativi agli apporti di esperienze sindacali interne alla compagine organica ed alla personificazione rappresentativa degli interessi dei lavoratori di ogni ordine e categoria, possibili beneficiari delle prestazioni pensionistiche e di altro tipo. Al proposito, può dirsi che, per le singole organizzazioni di lavoratori destinate dalla disciplina istituzionale a richiedere l'intervento degli organi deliberanti dell'INPS, l'attività volitiva di ciascun componente strutturale in seno al Consiglio di Amministrazione ed al Comitato Esecutivo, deve convergere verso intenti unitari di collegialità, assumendo un dosaggio preordinato all'ottimale svolgimento della pubblica funzione.

9) - RAPPORTI INTERORGANICI E FUNZIONALI TRA GLI ORGANI DI  
AMMINISTRAZIONE ATTIVA E DI CONTROLLO

Può affermarsi, in via di principio e fino a data corrente, che l'azione dell'INPS risulta essere stata condizionata in maniera più o meno rilevante dalla insufficienza e/o dalla inadeguatezza dei programmi annuali ed ultrannuali da elaborarsi, ai sensi dell'art. 5, lett. e) della legge n. 88/1989, per il perseguimento ottimale ed effettivo degli obiettivi economici, finanziari e patrimoniali, in tema di utile e proficua resa delle prestazioni istituzionali agli aventi diritto a fruirne.

Non di meno, allo scopo di fornire qualche esauriente puntualizzazione in ordine al reale andamento dell'attività collegiale degli organi deliberanti e per offrire una globale visione delle problematiche concomitate al variegato atteggiarsi della loro azione operativa, occorre annotare che il consiglio di amministrazione non ha mancato di prendere in considerazione il tema dell'efficienza e dell'efficacia dei propri interventi deliberativi, anche alla stregua della valenza plurima ed eterogenea delle relazioni con il Collegio dei sindaci.

In mancanza di una normazione analitica e dettagliata del funzionamento del massimo organo deliberativo e del Comitato Esecutivo, le iniziative del medesimo hanno talvolta portato alla necessitata utilizzazione degli strumenti delle deleghe amministrative, con riserva di effettuazione di successivi controlli di

legittimità e/o di merito.

Non va, comunque, sottaciuto che indubbia concausa dell'or descritto fenomeno è la non accentuata presenza, nella componente soggettiva di quest'ultimo organo, di una adeguata "cultura dell'amministrazione", dovuta anche al sistema selettivo in vigore che - come si è già detto - non puntualizza i titoli specifici occorrenti alla dimostrazione del possesso di "particolare competenza ed esperienza"; situazione, alquanto pregiudizievole all'ottimale conduzione gestoria degli affari in un ente proteso, per sua stessa natura, ad un sempre maggiore sostegno degli interventi previdenziali ed assistenziali con criteri di economicità e di imprenditorialità. Per guisa che, nel contesto valutativo generale dell'azione dell'organo in parola, è a dirsi che l'indirizzo prevalente della gestione medesima, nonché il concomitante controllo degli atti e dei fatti essenziali ai fenomeni gestori, hanno ceduto il passo - in più o meno larga misura - all'amministrazione corrente; onde la fondamentale ragion d'essere della sua struttura, alquanto ristretta, viene ad essere, quanto meno parzialmente, vanificata: nel senso che le attribuzioni maggiormente importanti spettanti allo stesso Comitato rimangono spesso condizionate, in quanto al loro esercizio, dall'effettivo e tempestivo svolgimento delle fasi procedurali connesse alla programmazione incongrua, se non carente, e dall'attività attuativa anch'essa inadeguata.

Per quanto concerne il sistema organico dei controlli, già nella precedente relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria, la Corte non ha ommesso di formulare un esplicito richiamo

all'esigenza di interesse pubblico volta a perfezionare la verifica della legalità e dell'opportunità degli atti e dei fatti amministrativi costituenti le fondamentali componenti della gestione. Può aggiungersi, in questa sede, l'ulteriore assunto che lo svolgimento dell'azione di controllo unitariamente considerata potrebbe e dovrebbe costituire un meccanismo finalizzato alla completa e razionale espressione degli accertamenti prefigurati in primo luogo all'apprensione e conseguente valutazione delle vicende relative alla elaborazione dei piani e dei programmi elaborati nella competente sede, nonché all'esatta acquisizione degli elementi indispensabili alla produzione dei connessi risultati economici, finanziari e patrimoniali di loro attuazione. Va, peraltro, annotato che a siffatti profili generali di riscontri non risulta essere stata riservata - ad opera degli organismi interministeriali e ministeriali di vigilanza - una confacente attenzione: tanto più che i controlli sono stati prevalentemente orientati - da parte dei competenti organi - verso operazioni circoscritte o, quanto meno, riferiti ad ambiti gestionali non molto estesi ed impegnativi, il più delle volte tali da non permettere una globale esegesi delle scelte di alta amministrazione le quali soltanto appaiono idonee a rendere la esatta misura del buon funzionamento del sistema degli organi e dei soggetti cui è legalmente devoluta la programmazione e l'attuazione degli interventi previdenziali ed assistenziali.

La Corte, al riguardo, non può esimersi dal rappresentare che - ove le funzioni di vigilanza e di controllo esterno si distacchino più o meno frequentemente, come nel caso in esame,

dai moduli riferibili al buon andamento gestionale - gli organi competenti ad accertare l'efficienza delle strutture, operanti ai diversi livelli organizzatori, non si troverebbero più in grado di assolvere in maniera ottimale le conseguenti proprie attribuzioni; tanto più che l'attività istituzionale dell'INPS si è svolta costantemente in comparti eterogenei e, quindi, insuscettibili di accertamenti circoscritti e tra loro agevolmente raccordabili, al di fuori della compagine unitaria dell'ente pubblico. Per altro verso, la cura, forse troppo attenta e scrupolosa, spesso riservata alle verifiche di carattere specifico e puntualizzato, conduce innegabilmente ad un progressivo disimpegno dal controllo sui risultati di gestione; controllo, quest'ultimo, che, per contro, deve assurgere ad importanza sempre maggiore, per essere idoneo ad assolvere alle fondamentali finalità dell'azione di verifica sullo svolgimento dei cicli operativi aziendali.

Deve, al riguardo, anche precisarsi che, sotto la differente visuale del loro dinamico svolgimento, tanto la vigilanza quanto il controllo esterno si rendono inquadrabili in un contesto unitario, atteso che entrambi gli istituti si avvalgono di strumenti di esternazione delle rispettive decisioni i quali vanno soggetti al vaglio del Parlamento, nel momento in cui esso assume le determinazioni di propria competenza sulla produzione della disciplina ordinamentale.

Circa i modi ed i tempi di effettuazione del controllo ministeriale sugli atti - anch'esso riconducibile, in ultima analisi, all'esercizio dei poteri di vigilanza - si palesano

evidenti le sottoindicate annotazioni di rilievo peraltro circoscritte a fenomeni di non infrequente ricorrenza: tardiva approvazione di atti deliberativi; mancata emanazione di puntuali direttive per l'assolvimento degli obblighi connessi alla conduzione di una oculata ed efficace gestione finanziaria; omessa rimozione di talune situazioni di irregolarità, le quali saranno puntualizzate nel seguito della presente relazione; tardiva approvazione di conti consuntivi; omessa elaborazione di criteri volti a promuovere ogni possibile contenimento, da parte dell'INPS, delle spese generali.

10) - L'AZIONE DEGLI APPARATI VOLITIVI COLLEGIALI E MONOCRATICI.

Sull'argomento, oltre alle considerazioni di larga massima or ora formulate, occorre aggiungere la precisazione che gli organi collegiali di amministrazione attiva hanno disimpegnato - durante l'arco temporale cui la presente relazione si riferisce - le loro variegate funzioni in maniera regolare e continua.

Il Consiglio di Amministrazione ed il Comitato Esecutivo, dopo l'avvenuto suo originario insediamento, è stato a più riprese parzialmente rinnovato, ancorchè la più gran parte dei componenti di estrazione sindacale sia ininterrottamente rimasta nel suo ufficio.

In ordine ai lineamenti espositivi dell'azione dei vertici deliberanti, val notare che particolare importanza, ai fini organizzativi ed operativi, ha assunto l'attività volta al



consolidamento del rapporto di sovraordinazione con tutte le residuali componenti dell'Ente, attraverso l'utile raccordo dell'operato di queste ultime con quello degli organi volitivi collegiali. L'impegno nei comparti istituzionali di più spiccato rilievo ha registrato un andamento di progressiva crescita, cui ha fatto puntuale riscontro l'incremento della compagine aziendale e degli apparati amministrativi e tecnici. E' stata data esecuzione ad una vasta gamma di iniziative ministeriali nell'interesse dei comparti operativi e della società strumentale di gestione del patrimonio immobiliare, specificamente sul terreno dell'evoluzione e dello sviluppo, le quali hanno anche comportato un qualche consolidamento delle relazioni con gli organismi operanti in comparti di comune interesse. Tra le iniziative assunte nei più importanti settori operativi, meritano speciale considerazione: la istituzione di centri specializzati, i quali sono chiamati ad elaborare analisi e previsioni a breve e medio periodo sull'andamento dei fenomeni connessi alla promozione dello sviluppo della previdenza sociale; il potenziamento degli uffici regionali abilitati a svolgere l'indispensabile funzione di raccordo con la realtà regionale e con le autonomie locali.

Invero, la testè elencata serie di attività ha incontrato, nella fase attuativa, non pochi ostacoli, determinati dal concorso di circostanze molteplici, quali: il continuo e progressivo aumento dei costi del personale; la notevole onerosità degli interventi assistenziali, la ritardata istituzione dei corri=

spondenti dipartimenti e la non soddisfacente programmazione elaborata per il breve e medio periodo, la quale - intervenuta e resasi attuabile soprattutto nell'anno 1989 - ha arrecato qualche pregiudizio al buon andamento dell'intera potenzialità funzionale ed ai connessi interventi promozionali, in campo pensionistico ed assistenziale in generale.

Non di meno, i compiti dei vertici deliberanti che maggiormente si profilano sul terreno della qualificazione sono stati quelli inerenti alla emanazione dei provvedimenti di carattere generale e/o speciale riservata alle articolazioni strutturali interne ed esterne; a siffatti provvedimenti spesso fan capo apporti di rilievo, tramite i quali dovrebbero, ottenersi - mediante una sistematica ed efficace razionalizzazione delle risorse all'uopo impiegate - risultati di maggiore efficienza e di più proficua validità. Al riguardo, la Corte non può non auspicare la elaborazione di una autonoma disciplina regolamentare che assicuri una più consona utilizzazione degli attuali moduli di raccordo delle funzioni di ciascuna unità operativa a quelle dei corrispondenti complessi strutturali di organizzazione.

La presidenza del Comitato Esecutivo, dal suo canto, ha curato la conduzione dell'attività gestoria, sul terreno della concretezza e della celerità attuativa dei procedimenti amministrativi indispensabili all'adozione degli atti deliberativi, non mancando di formulare, al riguardo, proposte intese ad agevolare il funzionamento del collegio.

10/A - L'azione dell'organo interno di controllo.

Circa qualche specifico profilo dell'esercitato controllo, da parte del Collegio dei Sindaci, si è già fornito un utile ragguglio (cfr. retro, pag.102 segg.). Può ora affermarsi, da un punto di vista più generale, che esso è stato nettamente orientato nel senso di rendere l'operato dell'ente strutturalmente preordinato all'osservanza delle vigenti norme legislative e regolamentari. All'uopo risulta essere stata seguita la prassi di attivare una sorta di riscontro puntualizzato ed esteso anche agli atti ed ai provvedimenti facenti capo alle "gestioni speciali": il meccanismo effettuativo del controllo in parola consiste nella espressione, in ordine a ciascun atto, di un giudizio valutativo, con conseguente eventuale formulazione di rilievi di legittimità e/o di merito, ovviamente non accompagnati da alcuna sanzione giuridica di carattere immediato e repressivo.

In ogni caso, nel corso degli esercizi in esame, l'organo di controllo interno ha disimpegnato le proprie attribuzioni senza alcuna soluzione di continuità, ancorchè siansi verificate sostituzioni soggettive, invero tali da non dar luogo a vere e proprie carenze funzionali: durante le sue riunioni, avvenute ai sensi dei precetti contenuti nell'art. 10 del nuovo ordinamento dell'INPS, è stato impegnato in operazioni plurime di riscontro, quantunque la sua compagine strutturale abbia in qualche modo risentito delle dianzi cennate modifiche, peraltro non mai pregiudizievoli al normale svolgimento della funzione

revisionale.

Inoltre, è sempre stata assicurata la presenza sindacale alle riunioni degli organi deliberanti, prefigurata al maggiore apprendimento ed al vaglio dei fatti di gestione. I punti salienti delle approfondite disamine, sempre agli effetti dell'ottimale svolgimento del controllo interno, si rendono così individuabili:

a) verifica della tempestività dell'assunzione degli atti deliberativi, circa l'indirizzo, lo svolgimento e la estensione dell'attività dell'INPS;

b) accertamento delle intervenute approvazioni di regolamenti di carattere generale, emanati dal medesimo istituto, a norma di legge;

c) esame dei bilanci, in consonanza delle determinazioni e delle direttive del Ministro vigilante e di quello del Tesoro;

d) verifica della regolarità degli impegni di spese, dei procedimenti di contrattazione ad evidenza pubblica, delle garanzie inerenti alla competenza attribuita ai diversi enti strumentali;

e) effettuazione delle verifiche di cassa, dei titoli e dei valori.

Sulla base degli or cennati orientamenti effettuativi del controllo interno, è stato possibile al Collegio dei Sindaci di dar contezza dei risultati economici e finanziari del bilancio, in uno a puntuali considerazioni di diritto circa gli atti ed i fatti amministrativi che hanno maggiormente inciso ed influenzato i flussi gestionali.

10/B - Misure di adeguamento ordinamentale.

L'affidamento all'INPS di aree sempre più estese di interventi e di attività additive a quelle originariamente esercitate, rende, ormai, necessaria la definizione, in sede normativa, dei problemi che, in maniera più o meno rilevante, ne appesantiscono l'azione istituzionale.

Considerazione fondamentale, nel testè descritto stato di cose, è quella afferente ad una confacente disamina e ad una più consona regolamentazione giuridica dei rapporti intercorrenti tra il Comitato Esecutivo dell'INPS e gli organi amministrativi delle "gestioni speciali", per quanto specificamente attiene alle competenze riservate a ciascuno di tali soggetti concorrenti all'attuazione degli interventi in materia previdenziale ed assistenziale.

Dal punto di vista meramente formale non può non segnalarsi l'esigenza, da più parti avvertita, di far luogo ad una semplificazione dei procedimenti preordinati al buon andamento

dell'azione deliberativa; sotto il profilo sostanziale va posta in risalto l'utilità di un ridimensionamento degli assetti strutturali, compatibilmente con le ragioni della salvaguardia dell'ottimale azione delle sedi regionali, provinciali e locali e della loro abilitazione agli apporti di rispettiva spettanza programmatica ed operativa.

Deve, inoltre, rappresentarsi la necessità di ristabilire - sempre in sede di produzione legislativa - un più equo dosaggio delle attribuzioni degli organi collegiali deliberanti, lasciando, peraltro, al Consiglio solo le scelte strategiche della gestione dell'INPS e devolvendo al Comitato Esecutivo gli indirizzi attuativi dei medesimi interventi, la produzione della normazione secondaria indispensabile all'ottimale conduzione gestoria, nonché la competenza a determinare autonomamente, cioè a prescindere da ogni condizionamento esterno, i lineamenti generali cui improntare i rapporti intersoggettivi con le unità strumentali di partecipazione; ciò, allo scopo di rendere maggiormente efficiente il funzionamento dell'Istituto e di assicurare l'efficacia dei provvedimenti riducendo al minimo indispensabile la emanazione degli "atti di indirizzo politico" ad essi relativi.

Dovrebbero essere ancor più analiticamente trattati - in materia di produzione normativa di livello primario - i temi relativi agli argomenti (al momento non del tutto esaustivi) dei modi e delle forme di relazione degli amministratori di ogni ordine e categoria: anche al fine di bene individuare gli

eventuali impedimenti all'esercizio dei mandati rappresentativi nell'ambito del sistema delle società controllate e/o collegate e di stabilire tassativamente ed inderogabilmente le cause di incompatibilità ad accedere agli incarichi amministrativi di queste ultime.

Quanto, poi, al problema, di ancor viva attualità, se il sistema normativo organico vigente in materia di attribuzioni, generali riservate all'INPS, sia o meno connesso alle reali e variegate esigenze dello sviluppo e dell'evoluzione delle esigenze di interesse pubblico connesse al sistema previdenziale generale, può assumersi che esso dovrebbe esser meglio articolato in distinte competenze settoriali e ampliato con nuovi e più incisivi centri operativi regionali e locali, per far fronte alle necessità di interventi emergenti e meglio finalizzato all'attività da intraprendere, in prosieguo di tempo, estesa ai comparti dei diversi servizi. Pertanto, un presumibile perfezionamento dei precetti legislativi contenuti nell'ordinamento positivo, dovrebbe portare, da un lato, a prevedere la costituzione di più efficaci organismi per la effettuazione degli interventi incisivi ed efficaci e, dall'altro, alla realizzazione di esaustive azioni organiche volte ad assicurare il concomitante finanziamento delle iniziative finanziarie e patrimoniali previste nei piani annuali di attuazione e gestite da ciascun comparto amministrativo negli ambiti di specifica specializzazione, onde assicurare, in ogni caso, bontà di risultati e rapidità nell'erogazione della pubblica spesa.

11) - GLI APPARATI ORGANIZZATORI DELL'INPS: L'ASSETTO STRUTTURALE  
OGGETTIVO.

La disciplina istituzionale dell'organigramma - come sarà dettagliato nel seguito immediato della trattazione - indica alcuni organismi aventi struttura e funzioni differenziate, i quali agiscono a supporto del Consiglio di Amministrazione del Comitato esecutivo e del Direttore Generale, per particolari materie e/o per singoli settori di attività, in modo transitorio o permanente ed in via ordinaria od occasionale.

Alle annotazioni fornite nel precedente referto in ordine a siffatti apparati organizzatori, vanno ora aggiunti opportuni ragguagli volti a rendere maggiormente ostensivi i profili dei nuovi assetti ordinamentali in cui essi sono chiamati ad operare, secondo i deliberati assunti dall'ente in attuazione dell'art. 17 e seguenti della legge 9 marzo 1989, n. 88.

Com'è noto, l'ordinamento dei servizi venne deliberato, non contestualmente al regolamento organico, ad opera del Comitato Esecutivo in data 27 luglio 1989, n. 770 ed è stato inviato ai Ministeri vigilanti per gli effetti dell'art. 8, comma terzo, della cit. legge 88/1989. Esso risulta essere stato sottoposto a revisione, limitatamente agli uffici della Direzione generale, con deliberazione n. 1670 del 25 novembre 1992 adottata dal predetto consesso.

Secondo questa disciplina regolamentare, la struttura della sede centrale si articola nei seguenti uffici di vertice costituenti altrettante "unità organiche fondamentali": Direzione



Centrale sistema qualità; Direzione Centrale pianificazione e controllo processo produttivo; Direzione Centrale risorse umane; Direzione generale tecnologia informatica; Direzione centrale comunicazioni e relazioni pubbliche; Direzione centrale approvvigionamenti e patrimonio; Direzione centrale ragioneria e finanza; Direzione Centrale Ispettorato; Direzione Centrale pensioni; Direzione Centrale prestazioni temporanee; Direzione Centrale rapporti e convenzioni internazionali; Direzione Centrale contributi; Direzione Centrale vigilanza e recuperi contributivi; Segreteria Organi Collegiali; Segreteria tecnica Collegio Sindacale; Segreteria tecnica Magistrato Corte dei Conti; Centro Servizi Direzione Generale; Coordinamento generale medico legale; Avvocatura centrale; Coordinamento generale statistico attuariale; Coordinamento generale sistema informativo statistico; Coordinamento generale tecnico edilizio.

La gamma delle attribuzioni riservate ai servizi testè cennati, a titolo esclusivo di competenza, risultano normativamente stabilite e tassativamente indicate in appositi precetti di inderogabile osservanza: esse si concretano nello svolgimento delle pertinenti attività operative; di talchè siffatte unità organiche, ai sensi della delibera del Consiglio di Amministrazione n. 44 in data 14 aprile 1989 e successive modificazioni ed aggiunte, possono essere "centrali", ed in tal caso - come si è detto - sono denominate "direzioni", o "sedi regionali" o, infine, "sedi di produzione".

L'ordinamento testè tracciato delle strutture periferiche dell'INPS prevede, pertanto, gli uffici "regionali", aventi

l'obiettivo di potenziamento del ruolo di direzione-coordinamento del processo attuativo e di allocazione ottimale dell'attività di produzione, e le sedi "di produzione", il cui obiettivo principale, è stato posto in termini di ampliamento dei margini di flessibilità organizzativa e di definizione di un quadro organico di riferimento per l'adozione di un organigramma funzionale, in perfetta aderenza alle situazioni locali.

L'organizzazione dell'INPS comprende, altresì, i "servizi" generali necessari per l'espletamento dei suoi compiti istituzionali, i quali concernono le attività relative: agli affari generali; al personale; all'amministrazione; al bilancio; alla ragioneria; alla documentazione; alla elaborazione dati, all'attività ispettiva; al controllo; alle relazioni esterne, ecc.::

L'ordinamento dei servizi - il quale, come si è detto, provvede anche a delineare le strutture degli uffici autonomi della previdenza, del Collegio dei revisori e del Magistrato della Corte dei Conti - è corredato dell'organigramma generale dei servizi e degli uffici e dell'organigramma dettagliato delle rispettive articolazioni; esso trova il suo completamento nella tabella degli organici.

La dotazione organica del personale e l'articolazione delle qualifiche funzionali operative - a tutto il mese di aprile 1989 (deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 44 del 14 aprile 1989) - era la seguente:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## DOTAZIONI ORGANICHE DEGLI UFFICI CENTRALI E PERIFERICI

QUALIFICHE	Ruolo degli Uffici Centrali e Periferici	Ruolo locale di Bolzano Sede produzione Uff. conven.ni internazionali e Sezione area progetta.ne della Dir.Reg.le	TOTALE
Dirigente Generale	40(*)	-	40
Dirigente Superiore	339	1	340
Primo Dirigente	936	6	942
<b>Totale</b>	<b>1.315</b>	<b>7</b>	<b>1.322</b>
Qual. medico-legali			
Primario med.-legale	208	1	209
Aiuto medico-legale	544	2	546
Assis medico-legale	606	3	609
<b>Totale</b>	<b>1.358</b>	<b>6</b>	<b>1.364</b>
X Qualif.funzionale			
Consul.prof.le legale	443	2	445
Consul.prof.le tecnico-edilizio	123	-	123
Consul.prof.le attuariale	78	-	78
IX Qual.funz.le	1.801	11	1.812
VIII Qual.funz.le	2.895	13	2.908
VII Qual.funz.le	22.366	201	22.567
VI Qual.funz.le	6.932	68	7.000
V Qual.funz.le	2.587	13	2.600
IV Qual.funz.le	1.690	10	1.700
III Qual.funz.le	656	4	660
<b>Totale</b>	<b>38.927</b>	<b>320</b>	<b>39.247</b>
<b>Totale Generale</b>	<b>42.244</b>	<b>335</b>	<b>42.579</b>

(\*) Fermo rimanendo il meccanismo di assorbimento del temporaneo soprannumero come previsto dal punto 1) della deliberazione n. 80/1987.

Per quanto, poi, attiene alla definizione delle "qualifiche funzionali" operative, è d'uopo annotare che è stata ravvisata l'opportunità di: mantenere in sette (dalla III alla IX) il numero delle qualifiche medesime relative al personale non dirigente; elevare alla decima qualifica funzionale il personale tecnico della Consulenza professionale legale, della Consulenza edilizia e della Consulenza attuariale; di conservare l'autonomia di inquadramento delle qualifiche medico-legali di Primario, di aiuto e di assistente.

Peraltro, occorre far presente che la dotazione organica complessiva così come determinata con deliberazione consiliare n. 4 del 15 maggio 1992 (e succ. var.) è pari a 39639 unità, mentre la forza complessiva - secondo i dati numerici aggiornati alla data del 1° gennaio 1993 - è di n. 37372 unità complessive lavorative (1).

La Corte, nel prendere atto della situazione testè esposta - connotata dalla introduzione di un principio di flessibilità dei modelli organizzativi, cioè dalla previsione di modelli ordinati per fasce omogenee di Sedi, derogabili dalla presenza di situazioni locali particolari - non può non denunciare la carenza di qualsivoglia parametro di stabilità giuridica negli assetti

(1) - Con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 7 dell'8 aprile 1993, la dotazione organica dell'Istituto, ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, è stata riaccertata in complessive 39.522 unità.

organizzatori: nel senso che la modificabilità di questi ultimi avviene alla stregua di simbolici accertamenti di fatto ed in via meramente amministrativa, sempre prescindendo da un pur necessario riferimento ordinamentale dei supporti innovativi; il che determina, in ultima analisi, un assetto non stabile nelle strutture dell'INPS, in mancanza di una definizione di precetti normativi ben determinati, volti a garantire le esigenze di diritto pubblico connesse agli interessi di tutte le categorie impiegatizie. La conferma dell'assunto or ora formulato si ritrova nella recente deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 22 in data 24 giugno 1993 riguardante il decentramento territoriale dei servizi, secondo le linee del piano operativo per il 1993, ove si prevede la creazione di uffici subprovinciali (centri operativi ed agenzie), in via meramente amministrativa ed a prescindere da ogni puntuale previsione normativamente valida.

**12) - L'ASSETTO STRUTTURALE SOGGETTIVO: LA DISCIPLINA GENERALE  
DEL PERSONALE**

Come è già stato esaurientemente chiarito nel contesto delle precedenti relazioni al Parlamento, il rapporto d'impiego del personale in servizio alle dipendenze dell'INPS era regolato (fino all'anno 1990) dall'apposito regolamento organico, a suo tempo prodotto dal competente organo deliberante ed approvato nei modi e termini di legge. Le disposizioni di quest'ultimo atto secondario di normazione risultavano improntate, in genere, alla disciplina allora vigente ed ai principi stabiliti nell'ordinamento degli impiegati civili dello Stato, cui il personale stesso era gerarchicamente equiparato. Il rapporto impiegatizio del personale amministrativo e tecnico rispettava, per ogni residuale aspetto, le statuizioni contenute nel D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 e successive modificazioni.

Il personale era raggruppato in tre ruoli - amministrativo, tecnico e professionale - oltre alle tre qualifiche dirigenziali. I primi due ruoli si articolavano, ciascuno, in quattro qualifiche funzionali; il ramo legale e quello statistico attuariale prevedevano un'unica qualifica, mentre il ruolo sanitario e quello tecnico edilizio si articolavano su due qualifiche, in corrispondenza della specifica natura delle funzioni e attribuzioni assegnate a ciascun dipendente.

In conseguenza dell'entrata in vigore della legge 9 marzo 1989, n. 88, si è verificata una rilevante novazione ordinamentale, nel senso che siffatta fonte normativa - come

risulta dall'apposita "premessa" inserita nel contesto regolamentare - risulta essere stata interpretata configurando l'INPS, come un Istituto improntato ai criteri di imprenditorialità propri di un'"azienda di servizi" che ".....superando concezioni fondate su un assetto gerarchico-funzionale, assumono, attraverso adeguati strumenti organizzativi, come parametro permanente il risultato e la qualità di esso.....".

E' a dirsi anzitutto che - alla stregua delle fonti di cognizione testè riportate e delle altre numerose norme giuridiche che in esse richiamate - la disciplina in atto vigente in materia di stato giuridico e di trattamento economico del personale in servizio alle dipendenze dell'INPS si presenta variegata ed alquanto atipica: in quanto essa fa capo a precetti dissimili contenuticamente e per certo non riferibili a principi di carattere omogeneo e di applicabilità duratura. Val notare, al riguardo che - pur in carenza di una stabile dotazione organica e nella omissione degli adempimenti previsti e regolati dalla normazione previgente - il Consiglio di Amministrazione ha provveduto ad assumere alcune deliberazioni di ulteriori innovazioni della disciplina in parola, come sarà meglio precisato nel seguito della trattazione.

Deve, intanto, annotarsi che la su citata deliberazione consiliare n. 62/1990 risulta essere stata inviata al Ministero vigilante, per gli effetti dell'art. 8, comma 2, della legge n. 88/1989, con conseguente sua declaratoria di autonoma ed immediata efficacia.

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

Il regolamento in parola viene contenutisticamente ad innovare l'intera disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico del personale, così come sostanzialmente omogeneizzato per tutti gli enti pubblici non economici dagli accordi sindacali giuridicamente approvati nelle competenti sedi governative. Come già precisato, il regolamento - che, secondo i consolidati orientamenti dottrinali ed i più recenti indirizzi giurisprudenziali riveste le connotazioni formali e sostanziali di una fonte normativa facente parte integrante dell'ordinamento statale - contiene numerosi e variegati profili attuativi di precetti legislativi di generale portata ed introduce ulteriori principi, per certo diversificati rispetto alle modalità esplicative ed alle forme ordinarie di svolgimento della disciplina nell'ambito del pubblico impiego, quali: l'assunzione di eventuali indici misuratori dell'efficienza e/o della produttività, sulla scorta di alcuni criteri definibili in concomitanza dell'anzidetta contrattazione articolata; la revisione delle qualifiche ricomprese nei ruoli amministrativi e tecnici, nell'ambito di un globale ridimensionamento funzionale; la semplificazione della disciplina concernente l'accesso alle qualifiche dirigenziali ed anche il reclutamento del personale mediante pubblici concorsi, secondo ben definite modalità selettive; la istituzione di posti di lavoro a tempo parziale, nel quadro della programmazione ed in rapporto a particolari esigenze



di servizio; la previsione ed il conseguente riconoscimento giuridico del "patronato", istituito mediante il quale gli impiegati in servizio possono farsi rappresentare - per l'espletamento delle procedure connesse ai procedimenti disciplinari dinanzi ai competenti organi dell'INPS - da persona di loro fiducia; la previsione di indennità deliberate dal Comitato Esecutivo e di compensi incentivanti, secondo criteri oggettivi ed univocamente applicabili per periodi di tempo determinati in rapporto ai risultati di produttività conseguiti o rapportabili a stati di avanzamento durante le esecuzioni progettuali di gestione diretta. Per contro, la disciplina contenuta nell'art. 61, relativa allo stato giuridico dei "dirigenti", non prevede - in via generale ed astratta - i sistemi di avanzamento di essi; di talchè quest'ultimo argomento - che per tutti gli enti parastatali costituisce "riserva di legge" rimane affidato alla disciplina generale dei pubblici dipendenti (1).

Per quanto specificamente concerne l'ammissione all'impiego è specificamente prevista la possibilità che il bando di concorso - in relazione alla peculiarità di alcune specializzazioni - può stabilire che le prove di esame siano sostenute previo superamento di apposito "corso di formazione professionale .... even-

(1) - Con deliberazioni n. 5 del 22.5.92 del C.A. e n. 744 del 21.5.92 del C.E. sono stati stabiliti le procedure e i criteri per gli scrutini di promozione alla qualifica di dirigente superiore e per l'accesso alla dirigenza.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tualmente svolto anche presso altre pubbliche amministrazioni o strutture qualificate dell'imprenditoria privata .....” e che il medesimo bando può richiedere, altresì, “..... una precedente esperienza lavorativa in enti pubblici o organismi privati di primaria importanza.....”.

Sempre in riferimento all'ammissione all'impiego è prevista la facoltà di far luogo all'assunzione di personale con rapporto di lavoro a tempo determinato.

In materia di incompatibilità, lo stesso regolamento (art. 10) stabilisce - in via derogatoria alla disciplina generale di cui al D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 - che il dipendente INPS, su proposta del Direttore generale e previa autorizzazione del Comitato Esecutivo " può essere nominato perito o arbitro; può esercitare attività di docenza universitaria; può assumere incarichi estranei presso enti pubblici economici e non economici o pubbliche amministrazioni in generale": ciò che viene a concretare una ipotesi di contrasto, del testo regolamentare, con precetti normativi ad esso sopraordinati nella gerarchia delle fonti di cognizione.

In materia disciplinare, il regolamento stabilisce (art. 59) il precetto, di dubbia legittimità, che la presidenza della Commissione spetta ad un professore universitario in materie giuridiche e che per la validità delle riunioni del consesso occorre un quorum funzionale minore e diverso rispetto a quello strutturale, anche allorchè le deliberazioni hanno contenuto valutativo. Al riguardo, il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, con nota n. 80374 in data 27 marzo 1991, ha

formulato apposita osservazione di non conformità a legge.

Per quanto specificamente concerne la materia del trattamento per cessazione dal servizio, è a dirsi che essa non trovasi ricompresa nel contesto del regolamento organico deliberato in data 12 ottobre 1990; ragione per cui viene ancora applicata la previgente normazione di cui al "Regolamento per il trattamento di previdenza e di quiescenza del personale a rapporto d'impiego" approvato con deliberazione consiliare n. 54 del 12 giugno 1970 e successive modificazioni e integrazioni, in difformità di quanto stabiliscono l'art. 5, lett. g e l'art. 17, 1° co. della legge n. 88/1989.

Quale ulteriore elemento di significativa evoluzione ordinamentale, conviene annotare - pur nella stabilità dei precetti secondari di ordinaria applicazione - che gli articoli 62 e 63 del regolamento in parola sono stati modificati con deliberazione consiliare n. 55 in data 13 settembre 1991, nel senso che i dirigenti ".....rispondono dei risultati in relazione agli obiettivi prefissati della attività svolta dagli apparati cui sono preposti e della gestione delle risorse umane e strumentali ad essi demandata". Non è dato conoscere con assoluta certezza di quale tipo di responsabilità si tratta: nella ipotesi della carenza dei presupposti della responsabilità penale, civile ed amministrativa, sembrerebbe nella fattispecie ricorrere impropriamente un caso di responsabilità disciplinare, ancorchè appare di difficile valutazione qualsivoglia comportamento del dirigente in materia di "responsabilità" disciplinare riferibile al processo produttivo ed all'andamento "industriale" di

un'azienda.

Infine, la reiterata previsione degli istituti della responsabilità amministrativa, patrimoniale e civile verso terzi è consacrata in apposite disposizioni, in uno alla previsione dei modi e delle forme procedurali afferenti al pagamento delle indennità per lesioni o infermità contratte nell'esercizio delle pubbliche funzioni e dipendenti da causa di servizio.

All'atto dell'assunzione in servizio, ogni dipendente di ruolo è assicurato contro gli infortuni professionali per i massimali stabiliti dal Comitato Esecutivo, sentita la Commissione per il personale: al riguardo, la Corte non può non formulare puntuale censura di legittimità.

#### 12/A - Trattamento economico del personale.

E' da premettere, sull'argomento, che il nuovo regolamento organico del personale men che dettare disposizioni generali di più o meno ampia portata applicativa, si limita stabilire che "il trattamento economico del personale è disciplinato dalle relative norme di legge e contrattuali" (art. 13).

La retribuzione del personale di ogni ordine e grado è costituita dai seguenti fondamentali emolumenti: stipendio su tredici mensilità(1), indennità integrativa speciale, quote di aggiunta di famiglia, compensi per prestazioni di lavoro

(1) - Con deliberazione n. 740 assunta dal Comitato Esecutivo nella seduta del 19 luglio 1990 è stata data attuazione al disposto dell'art. 13, 4° comma, della legge 88/1989, nel senso che a tutto il personale dirigente, in servizio alle dipendenze dell'INPS, viene corrisposta una "indennità di funzione" pari al 40% dello stipendio iniziale della qualifica di appartenenza. Inoltre, al personale dirigente versante in particolari situazioni (carichi di lavoro, rilevanza delle strutture, ecc.) viene corrisposta una maggiorazione di tale indennità fino all'importo massimo di un ulteriore 40% o anche del 50% dello stipendio iniziale, in caso di trasferimento in un diverso comune, per la durata di anni due.

straordinario, altre competenze specificate nel prosieguo della trattazione.

Gli stipendi iniziali correlati a ciascuna qualifica sono ancora stabiliti sulla base dei parametri di cui alle tabelle contenute nei D.P.R. 8 maggio 1987 n. 267 e 13 gennaio 1990 n. 43. L'incremento stipendiale, durante la progressione delle carriere, si articola in classi plurime in rapporto alle qualifiche dirigenziali ed ai residuali livelli impiegatizi: le classi in parola sono di importo pari al 10% dello stipendio iniziale e sono attribuite al compimento di ciascun biennio di permanenza nella classe inferiore.

I compensi per le prestazioni di lavoro straordinario, anche notturno, effettivamente rese, risultano calcolati in riferimento ad indici normativamente stabiliti e differenziati in rapporto alla sede ed ai momenti di effettuazione delle medesime. Al personale tutto, cui vengono affidati incarichi, è corrisposta una maggiorazione del trattamento economico pari al 5% dello stipendio spettante e del compenso per lavoro straordinario. Speciali indennità risultano previste: per gli impiegati assegnati ai servizi di elaborazione elettronica dei dati ed agli impiegati con questi ultimi collegati; ove si trovino stabilmente inseriti nei cicli produttivi, nonché ai funzionari preposti ai medesimi servizi, agli analisti ed ai programmatori; lo stesso è a dirsi per il personale che compie operazioni implicanti il maneggio del denaro nei confronti del pubblico, per il personale addetto al servizio di portavalori (L. 15 novembre 1973, n. 734), per i centralinisti telefonici e per le consimili altre categorie

di dipendenti, previste nella L. 3 giugno 1971, n. 397.

Il trattamento di missione degli impiegati è comprensivo della indennità di trasferta, del rimborso delle spese di vitto e alloggio e di viaggio; per le missioni degli amministratori e per le missioni all'estero si applicano le norme vigenti per la dirigenza e per gli impiegati civili dello Stato.

Sempre in materia di trattamento economico, occorre precisare che la legge 8 marzo 1985, n. 72, di conversione del D.L. 10 gennaio 1985 n. 2, ebbe ad innovare sensibilmente la materia in parola prevedendo che - a partire dal 1° luglio 1985 ed in attesa della riforma della dirigenza dello Stato e degli altri enti pubblici istituzionali e territoriali - le misure e la disciplina del trattamento economico dei dirigenti statali si applicavano ai dirigenti di cui all'art. 18 della L. 20 marzo 1975 n. 70, secondo i rispettivi livelli di raffronto di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1981 e ferma restando in ogni caso la dipendenza (organica e funzionale) dagli enti di appartenenza. A partire dalla data predetta venivano estese le norme di stato giuridico con particolare riguardo a quelle di cui agli artt. da 1 a 20, 24 e 25 del D.P.R. 30 giugno 1972 n. 784 e successive modificazioni ed integrazioni, oltre che - per quanto specificamente afferisca all'accesso alla qualifica di dirigente - la disciplina prevista dalla l. 10 luglio 1984, n. 301.

Val notare da ultimo che, con decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 1987 n. 551 - emanato in attuazione dell'art. 2, terzo comma, della cit. legge n. 72/1985, allo scopo

di stabilire i criteri di armonizzazione della nuova disciplina con quella preesistente, onde meglio raccorderla alle effettive esigenze degli enti e degli utenti le prestazioni da questi ultimi rese - è stato completamente adeguato l'ordinamento dei dirigenti del parastato non economico a quello dei dirigenti delle Amministrazioni statali, così provvedendosi, tra l'altro, a:

- stabilire il numero delle qualifiche dirigenziali in quelle di cui all'art. 1 del D.P.R. 30 giugno 1972 n.748, correlandole alla classificazione degli enti pubblici non economici prevista dall'art. 20 della L. 20 marzo 1975, n. 70;

- rendere applicabili ai dirigenti degli enti pubblici le disposizioni di cui all'art. 19 del D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748, concernenti la valutazione della responsabilità per l'esercizio delle funzioni dirigenziali;

- fissare i criteri per la nomina a primo dirigente, a dirigente superiore ed a dirigente generale;

- devolvere agli enti gli eventuali adeguamenti degli ordinamenti dei servizi e delle dotazioni organiche alla disciplina della dirigenza statale, nel rispetto dell'ultimo comma dell'art. 2 della legge 8 marzo 1985 n. 72, procedendo in ogni caso al contenimento del numero dei posti dirigenziali.

A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge n. 88/1989 al personale dell'INPS, come a quello degli altri enti pubblici disciplinati dalla legge 20 marzo 1975, n.70, in possesso della qualifica di direttore o consigliere capo ed equiparate ovvero delle qualifiche inferiori della ex-categoria

direttiva, alla data degli inquadramenti operati in attuazione delle norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411, è esteso ad persona, e sulla base delle anzianità di servizio a ciascuno già riconosciute e non riassorbibili, rispettivamente il trattamento giuridico ed economico degli ispettori generali e dei direttori di divisione di cui all'articolo 61 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e successive modifiche e integrazioni.

In sede di contrattazione articolata sono individuate posizioni funzionali di particolare rilievo da attribuire ai funzionari della categoria direttiva della ottava e nona qualifica e vengono determinate le indennità per l'effettivo espletamento delle funzioni medesime da attribuire al personale in questione in aggiunta a quelle previste dagli accordi di categoria. Le funzioni indennizzabili e l'ammontare delle predette indennità sono definite sulla scorta di criteri che tengano conto del grado di autonomia e del livello di responsabilità e di preparazione professionale richiesti per la preposizione a strutture organizzative, a compiti di studio, di ricerca e progettazione, a funzioni di elevata specializzazione dell'area informatica, ad attività ispettive di particolare complessità, nonchè a funzioni vicarie. I dirigenti preposti alle strutture rispondono della corretta attribuzione delle indennità in parola.

L'art. 13 del regolamento organico del personale prevede, altresì, la eventuale corresponsione ai singoli dipendenti, iscritti negli albi professionali, delle competenze e degli



onorari riscossi dall'Istituto, attribuendo al Comitato esecutivo la fissazione dei relativi criteri che tengano conto dell'apporto qualitativo e quantitativo dei singoli.

Sul piano procedimentale, è a dirsi che gli adempimenti concernenti la corresponsione, al personale tutto, degli emolumenti sopraindicati, sono di competenza:

- del dirigente generale con funzioni di capo del personale, per i dipendenti in servizio presso la Sede centrale;
- dei dirigenti le Sedi regionali, provinciali e locali e gli stabilimenti termali, per il rispettivo personale.

A titolo di ulteriore specificazione delle spese competenziali spettanti a ben determinati organi di amministrazione attiva e consultiva operanti in seno alle strutture dell'Ente, si rappresenta che le iniziative di ordine sociale ed assistenziale in favore del personale e delle famiglie e i relativi criteri di intervento sono deliberati, sulla base delle disposizioni contrattuali e sentita la Commissione del personale, dal Comitato esecutivo che stabilisce annualmente il programma di intervento e il limite complessivo della spesa.

Nell'ambito del suddetto programma e nei limiti della spesa, il Direttore generale adotta i relativi provvedimenti.

L'assunzione di specifiche iniziative di rilievo sociale ed assistenziale previste dalle norme contrattuali è deliberata, sentita la Commissione del personale, dal Comitato esecutivo il quale determina anche le modalità di affidamento e di espletamento dei relativi servizi. Per l'anno 1992, il Comitato esecutivo, con provvedimento assunto collegialmente in data 5 novembre

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1992, ha così ripartito l'onere per i benefici di natura assistenziale, per l'anno 1992 ed a titolo residuale:

- I) A completamento del programma di interventi per l'anno 1992 in materia di benefici assistenziali e sociali, l'onere relativo viene così stabilito:
- a) contributi ordinari ai CRAL in rapporto al numero dei dipendenti in forza al 31.12. 1991;        lire 1.111 milioni
  - b) contributi straordinari ai CRAL per manifestazioni, arredi e lavori di manutenzione                                        lire    400 milioni
  - c) oneri per affitto locali di terzi e corrispettivo forfettario per i locali dell' Istituto ceduti ai CRAL ed oneri accessori                                        lire 2.010 milioni
  - d) oneri per prestiti al personale        lire 7.030 milioni
  - e) borse di studio (nella misura di L. 500.000 per studenti di scuola media inferiore, di L. 625.000 per studenti di scuola media superiore e di L. 937.500 per studenti universitari: la graduatoria terrà conto esclusivamente del punteggio relativo al merito scolastico);        lire 5.190 milioni
  - f) sussidi;                                        lire    500 milioni
  - g) contributi per sussidi didattici per l'anno scolastico 1992/1993 per studenti universitari, di scuola media superio-

re ed inferiore e per bambini fino a 12 anni.

L'erogazione di tale provvidenza è subordinata alla presentazione della certificazione dalla quale risulti, rispettivamente, per gli studenti medi, l'iscrizione ad una classe di scuola media inferiore o superiore e per gli studenti universitari l'iscrizione ad un anno di corso per il 1992-1993 e, se studenti di anni successivi al primo, il superamento di due esami nell'anno precedente.

lire 5.940 milioni

h) contributo per asilo nido

lire 425 milioni

-----  
lire 22.606 milioni

Le somme non spese per uno dei titoli previsti dalla ripartizione dell'onere per benefici assistenziali e sociali di cui al provvedimento in discorso e alla deliberazione n. 869/1992 possono essere utilizzate per altro beneficio compreso nell'ambito della ripartizione stessa.

II) E' stata, inoltre, autorizzata la spesa complessiva di lire 7.476 milioni, disponibili nel capitolo n. 10681 del bilancio di previsione per l'anno 1992, per i seguenti contributi ai Circoli ricreativi:

- contributo ordinario di lire 28.000 a ciascun dipendente in forza al 31 dicembre 1991 presso le unità funzionali ove sono costituiti circoli ricreativi;

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- contributi da utilizzare per iniziative a favore dei figli dei dipendenti come di seguito specificato e con le modalità di cui al punto I lettera g):

a) sussidi didattici di lire 250.000, lire 200.000, lire 150.000 e lire 110.000 pro-capite rispettivamente:

- per studenti iscritti ad un corso di laurea per l'anno 1992/1993 e, se studenti di anni successivi al parino, che abbiano superato almeno due esami nell'anno precedente;

- per studenti iscritti per l'anno 1992/1993 ad una delle classi della scuola media superiore;

- per studenti iscritti per l'anno 1992/1993 ad una delle classi della scuola media inferiore;

- per bambini di età inferiore ai 12 anni.

b) contributo per la frequenza di asili nido da parte di bambini di età compresa fra 0 e 3 anni nella misura unitaria corrispondente ad un terzo della quota annua di partecipazione e comunque non superiore a lire 200.000. Il beneficio sarà corrisposto in alternativa al sussidio didattico.

Sempre in materia di trattamento economico, occorre precisare che, con apposita deliberazione il Consiglio di Amministrazione - in relazione alla segnalata carenza di personale addetto ai lavori di dattilografia presso le unità operative e constatata l'urgenza di sopperire alla necessità, attraverso le prestazioni da rendersi in via temporanea - ha determinato di autorizzare assunzioni di impiegati con rapporto di lavoro a tempo determinato, ai sensi dell'art. 2, lett. b, del nuovo regolamento organico approvato il 12 ottobre 1990. Al riguardo, la Corte non

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

può non avanzare riserve di natura giuridica: in quanto la ora richiamata disposizione regolamentare si presenta viziata di illegittimità (perchè contrastante con tutte le puntuali statuizioni delle leggi finanziarie ostative all'assunzione di personale) ed anche per "eccesso di competenza sostanziale" dell'INPS, atteso che l'art. 5, lett. g) della legge n. 88/1989 autorizza il Consiglio a deliberare regolamenti in deroga soltanto alla legge n. 70/1975 e non pure alle restanti leggi facenti parte dell'ordinamento generale dello Stato.

La Corte, inoltre, non può esimersi dal rappresentare, sull'argomento in trattazione, l'opportunità che il competente organo deliberante dell'INPS provveda - con la emanazione di un apposito provvedimento a contenuto normativo - ad apprestare una sostanziale disciplina attuativa delle vigenti disposizioni legislative in materia di selezione e di avanzamento dei "dirigenti", così integrando il contesto del regolamento organico su citato e formulando, altresì, i criteri di armonizzazione dei nuovi precetti ordinamentali con quelli preesistenti, onde concordarli alle effettive esigenze dell'Ente, non senza valutare la convenienza di adeguare completamente lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dirigenti medesimi con quello del corrispondente personale in servizio alle dipendenze delle Amministrazioni statali, assicurando tra l'altro:

- la puntualizzazione della gamma esatta delle attribuzioni dirigenziali, attraverso la identificazione delle esigenze funzionali dei diversi apparati amministrativi e tecnici, in

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- corrispondenza delle statuizioni di cui alla delibera del Consiglio di Amministrazione n. 23 del 19 febbraio 1988, nel testo modificato con la deliberazione consiliare n. 55 del 13 settembre 1991;
- la fissazione dei criteri per la nomina a primo dirigente, a dirigente superiore ed a dirigente generale conformemente ai dettami giurisprudenziali indicati nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n.480/92-2155/91 del 12 giugno 1992;
  - la determinazione delle regole di accesso alla dirigenza e per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali;
  - la devoluzione, alle competenti sedi deliberanti ed ai sovraordinati organi di vigilanza governativa, degli ulteriori, eventuali adeguamenti dei servizi e delle dotazioni organiche non senza assicurare il pieno rispetto delle esigenze di interesse pubblico connesse alla promozione dello sviluppo previdenziale.

Riassuntivamente, il trattamento economico del personale (competenze ed oneri accessori) al 1° gennaio 1993, in base ai dati raccolti da diversi documenti o direttamente elaborati, viene compendiato, per le categorie impiegatizie, nella seguente tabella:

**TABELLA COSTI MEDI PERSONALE**

(milioni di lire)

	NUMERO	% INCIDEN- ZA	COSTO TOTALE	% INCIDEN- ZA	COSTO MEDIO LORDO
DIRIGENTI	857	2,28	91.800	3,85	107,1
ALTRI	36.655	97,72	2.289.200	96,15	62,4
TOTALE	37.512	100	2.381.000	100	63,5

La Corte non può esimersi dall'osservare che la entità dei costi del personale di ogni ordine e categoria - in servizio alle dipendenze dell'INPS - appare elevata e comunque maggiore rispetto a quella degli impiegati operanti presso gli altri enti parastatali.

Da ultimo, deve osservarsi che l'intera materia concernente lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale risulta essere stato profondamente innovata dal recente Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, attuativo dell'art. 2 della legge-delega 23 ottobre 1992 n. 421. Conseguentemente, all'INPS corre l'obbligo -nell'esercizio della potestà regolamentare ad esso spettante per virtù dell'art. 5, lett. g della legge n. 88/1989 - di far luogo all'adeguamento della delibera consiliare

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

n. 62/1990 alla stregua delle disposizioni contenute nella succitata, sopravvenuta legislazione, così provvedendo a produrre norme secondarie, quanto meno in ordine ai sotto-notati punti di più rilevante qualificazione giuridica:

- a - ripartizione delle funzioni tra gli organi di direzione politica (Amministratori) ed organi di gestione (Dirigenti - Dirigenti generali);
- b - concorso pubblico per l'accesso alla dirigenza e corso-concorso gestito dalla scuola superiore della P.A.;
- c - determinazione delle attribuzioni ai dirigenti;
- d - ridefinizione degli uffici dirigenziali e delle piante organiche;
- e - privatizzazione del rapporto di lavoro, pur nell'ambito dell'esercizio di funzioni rimaste, sostanzialmente, di esclusiva pertinenza del diritto pubblico ed, in quanto tali, al di fuori della linea dell'aziendalismo produttivo;
- f - disciplina delle mansioni e dei rapporti con il sindacato;
- g - elaborazione di norme regolamentari, intese a rendere più utili e proficui, i controlli sui costi del personale, improntati a criteri di generale valenza e di paritario trattamento.



**12/B - Attribuzioni del personale amministrativo e tecnico**

Si rende di persistente utilità fornire qualche breve annotazione in ordine al c.d. "mansionario", inteso come complesso differenziato di attribuzioni facenti capo agli uffici cui son proposte le variegate categorie di personale impiegatizio.

I "dirigenti" soprintendono alle unità organiche di cui all'art. 61 del regolamento organico del personale, cioè alle strutture semplici e/o complesse volte alla realizzazione dei fini istituzionali dell'ente pubblico; essi rappresentano legalmente l'Amministrazione e sono responsabili della legittimità, imparzialità, efficienza, produttività, economicità della gestione, assicurando l'attuazione degli indirizzi politico-amministrativi dei programmi e degli obiettivi. In particolare, i dirigenti dell'Istituto nell'ambito delle attribuzioni loro conferite dalla legge, dal regolamento e dagli organi e in relazione alle qualifiche possedute:

- partecipano ai processi di definizione delle strategie e di pianificazione delle attività per il conseguimento degli obiettivi;
- sono preposti alle unità costituite nell'ambito della struttura organizzativa dell'Istituto e sono sovraordinati gerarchicamente al personale delle varie qualifiche, nei confronti del quale esprimono le valutazioni di merito richieste;
- attendono a compiti di studio, ricerca, programmazione e

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- collaborazione diretta con le direzioni di struttura o gli organi dell'Istituto;
- assicurando nell'ambito degli indirizzi, delle linee programmatiche e delle priorità indicate dagli Organi di amministrazione e dal Direttore generale, il conseguimento degli obiettivi fissati in sede di pianificazione delle attività;
  - partecipano alla elaborazione, realizzazione o assumono la responsabilità di direzione di progetti speciali che rispondono a esigenze di tipo organizzativo o di funzionamento di determinati ambiti dell'attività dell'Istituto;
  - partecipano ad organi collegiali, commissioni o comitati interni o esterni;
  - hanno, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, la rappresentanza giuridica dell'Istituto nei confronti dei terzi;
  - adottano i provvedimenti di propria competenza che sono definitivi a meno che le norme vigenti non prevedano la possibilità del ricorso gerarchico.

I dirigenti preposti alle strutture esercitano, altresì, in rapporto alla competenza funzionale e territoriale, le funzioni che dalla legge, dai regolamenti e dagli Organi non siano attribuite ad altri organi dell'Istituto.

Il Direttore generale può disporre, con determinazione motivata, l'annullamento, la revoca o modifica dei provvedimenti aventi rilevanza esterna, assunti dai dirigenti: atti di ritiro,

quest'ultimi, del tutto incompatibili con l'autonomo esercizio delle attribuzioni dirigenziali.

Al restante personale fan capo le attribuzioni relative alle qualifiche funzionali operative definite nella pianta organica, regolarmente approvata da parte dei competenti organi di vigilanza.

Il personale dei ruoli professionali - istituiti per lo svolgimento di ben determinate attività inerenti a dissimili qualificazioni, in corrispondenza dell'ordine o del Collegio al cui Albo i dipendenti sono iscritti - viene così ad essere organicamente inserito nella struttura organizzativa dell'INPS e vi esercita le mansioni proprie della rispettiva professione, con piena e garantita autonomia; nell'assolvimento degli specifici mandati a carattere individuale, essi rispondono direttamente agli organi di vertice.

In base a puntuali disposti deliberativi assunti dai competenti organi dell'INPS, il personale è inquadrato, come si è detto, in qualifiche funzionali, nell'ambito delle quali i funzionari ed i sottordinati "collaboratori tecnici" svolgono le mansioni di collaborazione direttiva che presuppongono specifica specializzazione ed elevate capacità tecniche; i "collaboratori amministrativi" esplicano attività sostanzialmente analoghe nel campo operativo generico, soprattutto in quello contrassegnato dalla spendita di poteri discrezionali e nello svolgimento dei più importanti procedimenti amministrativi, assumendo anche iniziative implicanti eventuali, specifiche responsabilità.

Il personale inquadrato nelle residuali qualifiche

funzionali inferiori (di assistenza amministrativa e tecnica, operatori vari, archivista, ecc.) risulta assegnato ai diversi settori strutturali, curando lo svolgimento di adempimenti di carattere strumentale.

Alla data del 1° gennaio 1993 il personale in servizio alle dipendenze dell'INPS presentava la seguente consistenza numerica:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Organico Delib.n°4 del 15/5/92 (e succ.var.)  
 Situazione Forza al : 1° Gennaio 1993

STRUTT.: NAZIONALE				
Qualifiche/Profili	Organico	Forza	Differenza	±
Dirigente Generale	32	27	-5	-16
Dirigente superiore	340	271	-69	-20
Primo Dirigente	800	559	-241	-30
<b>TOTALE</b>	<b>1172</b>	<b>857</b>	<b>-315</b>	<b>-27</b>
Ispettore generale	0	1176	1176	
Direttore di Divisione	0	175	175	
<b>TOTALE</b>	<b>0</b>	<b>1351</b>	<b>1351</b>	
Funzionario Capo	1643	343	-1300	-79
Esperto di Amministr.	396	5	-391	-99
Esperto di Informatica	162	0	-162	-100
<b>TOTALE IX QUALIFICA</b>	<b>2201</b>	<b>348</b>	<b>-1853</b>	<b>-84</b>
Funz. di Amministr.	5624	6024	400	7
Funzionario informatico	1660	1621	-39	-2
Funzionario tecnico	120	73	-47	-39
Funzionario di vigilanza	1951	1063	-888	-46
<b>TOTALE VIII QUALIFICA</b>	<b>9355</b>	<b>8781</b>	<b>-574</b>	<b>-6</b>
Collaboratore amministrativo	15318	16505	1187	8
Ispettore di vigilanza	2176	277	-1899	-87
Collaboratore di informatica	632	270	-362	-57
Collaboratore professionale	143	110	-33	-23
Collaboratore sanitario	801	749	-52	-6
<b>TOTALE VII QUALIFICA</b>	<b>19070</b>	<b>17911</b>	<b>-1159</b>	<b>-6</b>
Assistente	4700	4552	-148	-3
<b>TOTALE VI QUALIFICA</b>	<b>4700</b>	<b>4552</b>	<b>-148</b>	<b>-3</b>
Operatore servizi	748	618	-130	-17
<b>TOTALE V QUALIFICA</b>	<b>748</b>	<b>618</b>	<b>-130</b>	<b>-17</b>
Operatore (soppresso)	0	1386	1386	
Autista	321	216	-105	-33
<b>TOTALE IV QUALIFICA</b>	<b>321</b>	<b>1602</b>	<b>1281</b>	<b>399</b>
Ausiliario (soppresso)	0	24	24	
<b>TOTALE III QUALIFICA</b>	<b>0</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	
Primario Medico-Legale	168	104	-64	-38
Aiuto medico-legale	777	425	-352	
Assist. medico-legale	419	410	-9	-2
<b>TOT. QUAL. MEDICO-LEGALE</b>	<b>1364</b>	<b>939</b>	<b>-425</b>	<b>-31</b>
Legale II liv. diff.	0	42	42	
Legale I liv. diff.	0	159	159	
Legale liv. iniz.	0	158	158	
(di cui Coord. legale)	0	67	67	
<b>TOTALE X QUALIFICA LEGALE</b>	<b>485</b>	<b>360</b>	<b>-126</b>	<b>-26</b>
Tecn. Edil. II liv. diff.	0	15	15	
Tecn. Edil. I liv. diff.	0	41	41	
Tecn. Edil. liv. iniz.	0	48	48	
(di cui Coord. tecnico)	0	12	12	
<b>TOTALE X QUAL. TECN. EDIL.</b>	<b>123</b>	<b>104</b>	<b>-19</b>	<b>-15</b>
Attuario II liv. diff.	0	9	9	
Attuario I liv. diff.	0	27	27	
Attuario liv. iniz.	0	30	30	
(di cui Coord. attuario)	0	6	6	
<b>TOTALE X QUAL. ATTUARIO</b>	<b>100</b>	<b>66</b>	<b>-34</b>	<b>-34</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>39639</b>	<b>37513</b>	<b>-2127</b>	<b>-5</b>

12/C - Questioni e problematiche relative alla gestione del  
Personale

Durante il periodo di prima applicazione delle principali norme giuridiche contenute nel Regolamento del personale dianzi citato, sono emerse alcune questioni - di ordine generale e non - ma comunque di indiscusso valore ed implicanti un rilevante impegno di carattere economico. Tali questioni - destinate talvolta ad incidere in maniera più o meno intensa sui rapporti intersoggettivi insorgenti tra l'INPS e le Autorità vigilanti - afferiscono ad argomenti dissimili che toccano, direttamente o indirettamente, la più gran parte del personale impiegatizio.

In tema di trattamento economico - come già detto - l'INPS ha provveduto a dare piena e completa attuazione ai disposti degli articoli 13 e 15 della cit. legge n. 88/1989, riguardanti, rispettivamente: la concessione dell'indennità di funzione ai dirigenti, determinata dal Comitato Esecutivo con apposita deliberazione (in presenza dell'effettivo esercizio della funzione dirigenziale) sulla base dell'importanza di quest'ultima e delle connesse responsabilità; nonché dei criteri generali derivanti dalla mobilità, non senza stabilire, nel contempo i criteri generali per l'utilizzo temporaneo dei dirigenti stessi in funzioni diverse da quelle della qualifica rivestita; la determinazione delle indennità in favore dei funzionari direttivi della ottava e nona qualifica, per l'effettivo espletamento di ben determinate mansioni aggiuntive, da definirsi sulla scorta di

criteri che tengono conto del grado di autonomia e del livello di responsabilità e di preparazione professionale richiesti per la reale preposizione a strutture organizzative, a compiti di studio, di ricerca, di progettazione, a funzioni di elevata specializzazione dell'area informatica, ad attività ispettive, di particolare complessità, nonché a funzioni vicarie.

Al riguardo, è d'uopo precisare che il "sistema premiante" costituisce ancora - nel panorama dello sviluppo organizzativo "aziendalistico" attivato dall'INPS nell'ambito della pur discutibile interpretazione delle statuizioni contenute nell'art. 1 (comma secondo) della legge n. 88/1989 - un aspetto che ha potuto trovare risposte soltanto parziali in rapporto ai già numerosi vincoli esterni esistenti ed al decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 (attuativo dell'art. 2 della legge delegante 23 ottobre 1992, n. 421): nel senso che quest'ultima fonte normativa primaria, per certo innovativa di qualsivoglia previgente disposizione legislativa, stabilisce precetti inderogabili ed egualitari in materia di trattamento economico degli impiegati in servizio alle dipendenze degli enti pubblici non economici, prescrivendo, in via di principio (art.49) che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è stabilito esclusivamente dai contratti collettivi e che le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi.

I contratti collettivi definiscono i trattamenti economici accessori al fine di collegarli direttamente alla produttività

individuale ed a quella collettiva, ancorchè non generalizzata ma correlata all'apporto partecipativo di ciascun dipendente, ovvero allo svolgimento effettivo di attività particolarmente disagiate, oppure obiettivamente pericolose per l'incolumità personale o dannose per la salute. Per la determinazione dei trattamenti accessori la contrattazione collettiva definisce criteri di misurazione obiettiva nell'ambito dei quali compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente.

Conseguentemente il c.d. "salario accessorio" - che l'INPS ha introdotto, con valenza variabile in rapporto sia alla produttività, attraverso l'impostazione di criteri di commisurazione (standard di produzione), sia alla qualità con l'avvio di un processo di definizione dei progetti qualitativi di investimento - ha implicato la introduzione di veri e propri strumenti di incentivazione della creatività e della proposta innovativa da parte degli operatori a qualsiasi livello.

Sempre in materia di trattamento economico l'INPS, nel trattare le tematiche relative agli oggetti propri della contrattazione sindacale, ha determinato di far luogo alla definizione, nell'ambito degli accordi aziendali, delle:

- variazioni della normazione regolamentare concernente il profilo giuridico e l'aspetto economico del rapporto d'impiego del personale non dirigente;
- materie per le quali viene fatto esplicito rinvio nel contesto regolamentare;
- risorse umane, assunte a modello di riferimento in un ben determinato modello competitivo, valido soprattutto per



l'area dei servizi, in rapporto alle linee politiche aziendali.

In riferimento alle materie sopraelencate, i predetti accordi aziendali - aventi durata annuale ed intesi anche a stabilire un'area contrattuale omogenea per tutti i dipendenti dei comparti operativi, al fine di promuovere la necessaria mobilità del personale - devono, tra l'altro, prendere in considerazione i seguenti aspetti: criteri di base per la razionale organizzazione del lavoro; regime retributivo dell'attività; identificazione delle diverse situazioni funzionali; criteri per la disciplina dei carichi di lavoro; tutela dei diritti acquisiti. Questi accordi contrattuali, recepiti in tutto o in parte in apposite delibere adottate dal Comitato Esecutivo, risultano, altresì, indispensabili ad assicurare l'applicazione dei seguenti criteri cui risulta improntata la nuova disciplina introdotta con il decreto legislativo 5 febbraio 1993, n. 29:

- articolazione degli uffici per funzioni omogenee, distinguendo tra funzioni finali e funzioni strumentali o di supporto;
- collegamento tra gli uffici con una comunicazione interna ed esterna ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici;
- trasparenza, attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini;
- attribuzione ad un unico ufficio della responsabilità del procedimento;

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- armonizzazione degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza, con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi della Comunità europea e con quelli del lavoro privato;
- flessibilità organizzativa degli uffici e della gestione delle risorse umane con processi di riconversione professionale e di mobilità all'interno dell'Amministrazione e tra amministrazioni diverse.

Similmente a quanto si è verificato presso gli altri enti, anche in seno all'INPS è sorta questione circa la possibilità di far luogo alla eventuale rivalutazione dei compensi per lavoro straordinario relativi a periodi antecedenti alla attivazione dei nuovi apparati operativi: dopo alterne vicende, si provvedeva a determinare la spettanza di siffatti emolumenti. La Corte, al riguardo, formula rilievo di legittimità, non senza informare la Procura Generale della vicenda, per l'accertamento di eventuali responsabilità.

A cagione della notevole importanza che riveste, è d'uopo, altresì, annotare l'argomento della persistenza - in quanto non ancora avviata a completa e definitiva soluzione - della questione relativa alla gamma, quanto mai estesa e variegata, delle problematiche concernenti i fondamentali principi normativi relativi all'inizio, allo svolgimento, alle modificazioni ed alla estinzione del rapporto d'impiego. Va, quindi, in via prioritaria, segnalata l'esigenza di appropriati e tempestivi interventi di produzione regolamentare volti ad omogeneizzare la

materia dello stato giuridico e del trattamento economico: anche allo scopo di raggiungere un assetto stabile, se non definitivo, degli ordinamenti di volta in volta richiamati ed applicabili in via principale o residuale.

Può assumersi d'altro canto, la sussistenza - in seno alla normazione riguardante l'INPS ed i suoi apparati organizzatori - di una non sempre giustificabile commistione di precetti applicabili a situazioni non omogenee, le quali vanno dai principi contenuti nell'ordinaria disciplina del personale degli enti pubblici non economici sino a quella propria del regime privatistico della contrattazione collettiva o del contratto individuale di lavoro: la causa di giustificazione di queste anomalie va intravista non tanto e non solo nell'attività, spesso alquanto atipica, dell'ente, quanto nei suoi diversificati assetti strutturali.

Al fine di rendere più agevolmente intellegibile il fenomeno testè esposto della varietà dei presidi strumentali utilizzabili e della diversità formale e sostanziale delle discipline ordinarie correlabili al rapporto impiegatizio del personale in servizio presso l'INPS, si rappresenta che le componenti strutturali dei pubblici dipendenti sono costituite da:

- personale di ruolo a tempo pieno, a tempo parziale ed a tempo definito;
- personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, assunto per specifiche esigenze e chiamato a disimpegnare funzioni tecniche e/o ad esercitare attività peculiari (operatori).

Dalla complessiva situazione descrittiva ora rassegnata emergono, con sufficiente chiarezza, elementi di inadeguatezza ordinamentale, causata soprattutto dalla non facile riferibilità delle fonti normative attualmente in vigore ai profili strutturali e funzionali dell'INPS, alla stregua dei riferimenti espositivi innanzi già fatti. Peraltro, le persistenti difficoltà interpretative e le residuali dubbiezze in ordine alla completa applicabilità degli istituti di carattere generale alla definizione di fondamentali questioni afferenti allo stato giuridico ed al trattamento economico, consentono il consolidarsi di talune zone di incertezze, più o meno diffuse nel campo attuativo di tali istituti, così incidendo in senso negativo sulla resa delle prestazioni istituzionali.

Appare, quindi, di tutta evidenza l'opportunità di promuovere, presso le appropriate sedi istituzionali di produzione normativa, l'assunzione di pronte iniziative, miranti a promuovere la emanazione di analitiche discipline volte ad un globale riordino della materia del personale, meglio puntualizzandone gli assetti organizzatori e le attribuzioni competenziali; ciò, perchè non risulta, a tutt'oggi, iniziato lo svolgimento della variegata gamma dei procedimenti amministrativi occorrenti all'adeguamento del regolamento organico alla sopravvenuta, recentissima novazione legislativa concernente la razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e la revisione della disciplina impiegatizia: soprattutto al fine di consentire l'inquadramento di tutte le unità lavorative nei livelli funzionali e professionali di rispettiva pertinenza.

La Corte è certamente consapevole che le or cennate innova- zioni dell'ordinamento previgente del personale avranno a compor- tare - nella fase applicativa - ulteriori difficoltà di interpre- tazione e dubbiezze circa l'adattamento di talune posizioni soggettive alle nuove e diverse regole; non di meno, non può non ribadire la necessità che a tali atipiche situazioni vengano conferiti assetti stabili, sulla base di durevoli riferimenti giurisprudenziali e sulla scorta di principi generali di diritto facenti capo ai più importanti istituti del rapporto di impiego. Inoltre - da un punto di vista sostanzialmente differente, ma sempre orientate ad un riordinamento di molteplici settori promozionali degli interventi facenti capo all'azione dell'INPS in rapporto ai diversi comparti gestionali - potrebbe sicuramente auspicarsi una più razionale ed efficace utilizzazione del personale, in un sistematico e più efficiente contesto, verso schemi organizzatori più aperti e flessibili, tali da riflettere comportamenti orientati ad una maggiore produttività.

Per l'indiscussa importanza che riveste, è d'uopo, altresì, annotare un'altra questione relativa alla gestione del personale, insorta in conseguenza dell'invio alla Corte dei Conti - Sezione Controllo Enti - della nota n. 15154 in data 18 novembre 1992, da parte del Collegio Sindacale, concernente i nuovi criteri in materia di benefici di natura assistenziale e sociale per l'anno 1992 e la ripartizione dell'onere di spesa all'uopo necessario. Come rende noto il predetto consesso, il Comitato Esecutivo INPS nella riunione del 5 novembre 1992, ha approvato ed autorizzato la spesa in parola, pur eliminando la già prevista istituzione

della "polizza sanitaria collettiva". In altre parole, il Comitato Esecutivo ha stabilito una diversa utilizzazione della somma di L. 5 miliardi, all'uopo già stanziata, ripartendola in altre forme di intervento assistenziale. In ordine a quest'ultima iniziativa, il Collegio Sindacale ha formulato le seguenti osservazioni, denunciando la situazione ai Ministeri vigilanti ed alla Corte dei Conti:

"" - nel precedente incontro dell'Amministrazione con le Federazioni sindacali di categoria era stato ritenuto congruo nella sua articolazione interna il precedente programma di interventi assistenziali per l'anno 1992, per cui l'attuale proposta di redistribuzione dell'importo, che si viene ad eliminare dalla voce originariamente prevista, non trova adeguata motivazione, e quindi giustificazione, dato che, come è noto, la percentuale dell'1% delle spese di personale costituisce non un obbligo di legge, bensì un limite massimo non superabile per l'erogazione dei benefici di cui trattasi, la cui determinazione infatti è rimessa alla responsabile valutazione dell'Amministrazione;

- la redistribuzione dell'importo in parola determinerebbe inoltre, di fatto, l'inosservanza delle direttive e degli indirizzi governativi in materia di contenimento della spesa pubblica non obbligatoria richiamati in particolare dal Ministro del Tesoro con telegramma n. 174862 dell'ottobre 1992; gli oneri in questione peraltro verrebbero ad atte=

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

starsi in misura rilevante su un livello più elevato rispetto al precedente esercizio (importo complessivo autorizzato per il 1992 : 24.506 milioni; importo complessivo utilizzato nel 1991 : 18.034 milioni). ""

Conviene, inoltre, spendere qualche parola in ordine alla situazione relativa agli "incarichi professionali", onde pervenire ad un opportuno chiarimento delle vicende di fatto e di diritto ad essa riferibili. Occorre, al proposito, precisare che risultano essere state assunte deliberazioni di conferimento di tali incarichi anche in favore di soggetti estranei all'ente, già sotto il rigore della disciplina ordinamentale previgente alla legge n. 88/1989.

A causa del continuo e progressivo accrescimento dell'attività tecnico-professionale, sono stati, poi, assunti atti deliberativi confermativi di quelle deliberazioni, allo scopo dichiarato di far fronte alle esigenze di interesse pubblico connesse al buon funzionamento dei servizi di ordine primario ed all'ottimale erogazione delle prestazioni istituzionali verso gli aventi titolo a fruirne. Da un punto di vista generale, la Corte non può non ribadire l'avviso a più riprese manifestato in ordine alla necessità di contenere al massimo il ricorso dell'opera di estranei per consulenze e per prestazioni professionali: ciò che può essere consentito solo in casi eccezionali e per comprovate situazioni di bisogno (1).

(1) Sull'argomento, cfr. successivo paragrafo.  
Cfr., al riguardo, tra l'altro, le note del Collegio Sindacale n.15136 e n.15146, rispettivamente del 24 e del 26 novembre 1992, dirette ai Ministeri vigilanti ed alla Corte dei Conti.

Infine, vanno annotate le osservazioni formulate dal Collegio Sindacale, circa l'autotrasporto del personale della Sede Centrale INPS, con la nota n. 14254 in data 15 dicembre 1991, diretta al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Con deliberazione assunta dal Comitato Esecutivo nella seduta del 22 novembre 1990 veniva approvato l'appalto del Servizio in parola per il triennio 1991-1993, previo espletamento di apposita gara a licitazione privata. Al riguardo il Ministero vigilante, preso atto dell'analogo avviso espresso dal Ministero del Tesoro con foglio n. 109180/102525 del 12 marzo 1991, invitava l'INPS a voler riconsiderare l'iniziativa, tenuto conto anche delle implicazioni di carattere economico derivanti dalla medesima. La Corte dei Conti, per quanto di propria competenza, non può esimersi dal dichiarare non conforme a legge la situazione così determinatasi, con conseguente segnalazione della medesima alla Procura Generale.



**12/D - Incidenza sul rapporto d'impiego della legge quadro n.93/1983 e successive modificazioni.**

La natura giuridica e la qualificazione del rapporto di lavoro di alcune categorie di personale dell'INPS ha costituito oggetto di approfondimenti dottrinali e di consolidati orientamenti giurisprudenziali, nel preciso momento dell'applicazione al settore degli enti istituzionali e/o strumentali della legge n. 70/1975.

Al riguardo, deve precisarsi che la Presidenza del Consiglio dei Ministri - sulla base di analoghe osservazioni formulate dal Ministero del Tesoro - ha confermato l'avviso - peraltro espressamente puntualizzato nel disposto dell'art. 15 della legge n. 88/1989 - che l'ente rientra nell'ambito applicativo della legge medesima, in quanto soggetto di diritto pubblico operante in campo non economico.

Il Ministro del Lavoro - recependo integralmente le considerazioni testè riferite e correlandole alle ragioni di opportunità che a suo tempo ebbero a consigliare il contenuto del regolamento organico del personale - ha esso pure espresso il conforme orientamento di ritenere la legge in parola incisiva sulla disciplina istituzionale dell'INPS.

In conseguenza della entrata in vigore del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, si è resa necessaria la ridefinizione degli uffici dirigenziali e delle piante organiche dell'INPS.

Com'è noto, con deliberazione n. 4 del 15 maggio 1992, modificata con deliberazione n. 22 del 24.7.1992, il Consiglio di amministrazione aveva provveduto ad una riconsiderazione quantitativa e qualitativa della dotazione organica dell'Ente in attuazione delle linee di politica del personale approvate nel novembre 1991, pervenendo ad una riduzione significativa della dotazione organica dell'Istituto e della dirigenza in particolare (1150, di cui 150 dirigenti), quale risultante degli investimenti tecnologici, organizzativi e formativi operati nel contesto del processo di riprogettazione aziendale e di valorizzazione delle risorse orientato alla nuova cultura della qualità e attenzione al servizio.

Il decreto legislativo in parola, con il quale viene ridisciplinata la materia del pubblico impiego, prevede quali primi atti e per certi versi propedeutici alla riforma la ricognizione della forza lavoro e la rideterminazione delle piante organiche. Si è resa, pertanto, necessaria l'adozione di un ulteriore provvedimento di riallineamento e assestamento della dotazione organica come soluzione ponte rispetto agli ulteriori stadi di avanzamento prefigurati nelle strategie aziendali in parallelo con il trend di miglioramento dei risultati di gestione.

Il provvedimento a tal fine approvato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta dell'8 aprile 1993, prevede:

- l'ulteriore riduzione della dirigenza per complessivi 117 posti, pari alla percentuale del 10% prevista dal citato D.Lgs. 29/1993, di cui n. 2 nella qualifica di Dirigente

- generale; l'unificazione delle qualifiche di Dirigente superiore e di Primo dirigente, nonché l'individuazione di una specifica dotazione di posti di dirigente tecnico-informatico (44 unità in complesso per le esigenze della Direzione centrale tecnologia informatica e delle strutture informatiche regionali), come previsto dalla nuova normativa;
- l'assestamento della dotazione delle posizioni di funzionari di IX e VIII qualifica, prevedendo un unico profilo amministrativo (Funzionario capo) in IX qualifica nel quale confluiscono le funzioni di esperto di amministrazione in sintonia con le nuove logiche di sviluppo professionale per percorsi di carriera; in tale contesto si è reso possibile incrementare di 283 unità la dotazione di VIII qualifica, riequilibrando all'interno le dotazioni relative ai vari profili;
  - la riduzione della dotazione complessiva della VII qualifica funzionale (n.858 unità) con conseguente revisione interna delle dotazioni relative ai vari profili. Tale riduzione è necessitata dall'esigenza di prevedere i posti necessari in V qualifica per l'inquadramento del personale rimasto in soprannumero a seguito della soppressione dei profili di Operatore e Ausiliario operata con il precedente provvedimento di rideterminazione degli organici;
  - la riduzione di n. 59 posti nelle qualifiche di Aiuto e Assistente medico legale (rispettivamente, n. 47 e n.12) correlata ai provvedimenti di riorganizzazione adottati

nell'area medica;

- l'incremento di 1.298 unità dei posti di V qualifica, sia in relazione alle precitate esigenze di inquadramento del personale soprannumerario, sia in connessione con la soppressione del fabbisogno già previsto per il profilo di autista, in una linea di economie di risorse orientata al progressivo decremento del parco macchine e al superamento dei criteri di utilizzo di personale per compiti esclusivi di conduzione di autoveicoli;
- la previsione di un contingente di 24 posti nella IV qualifica per l'esigenza di evitare possibili posizioni soprannumerarie.

La complessiva dotazione organica dell'INPS rimane, quindi, determinata in n. 39.522 unità, ripartite per qualifiche e profili professionali, come dalla tabella seguente:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

QUALIFICHE/ PROFILI	RUOLO DEGLI UFFICI CENTRALI E PERIFERICI	RUOLO LOCALE DI BOLZANO	TOTALE
<b>DIRIGENZA</b>			
Dirigente generale	30	-	30
Dirigente	975	6	981
Totale	1005	6	1011
Dirigente tecnico-infor- matico	44		44
TOTALE DIRIGENZA	1049	6	1055
<b>QUALIFICHE MEDICO-LEGALI</b>			
Primario medico-legale	167	1	168
Aiuto medico-legale	728	2	730
Assistente medico-legale	404	3	407
TOTALE	1299	6	1305
<b>X QUALIFICA FUNZIONALE</b>			
Consulente prof.le legale	483	2	485
Con.te prof.le tecnico-ed.	113	-	113
Con.te prof.le attuariale	100	-	100
<b>IX QUALIFICA FUNZIONALE</b>			
Funzionario capo	1630	13	1643
Esperto di informatica	161	1	162
TOTALE	1791	14	1805*

(\*) Nella dotazione riferita alla IX qualifica funzionale è reso temporaneamente indisponibile un contingente di posti corrispondente alle posizioni di ispettore generale e direttore di divisione, conferite "ad personam" ai funzionari di cui all'art.15, I comma della legge n.88/89.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<b>VIII QUALIFICA FUNZIONALE</b>			
Funzionario di ammin.ne	6044	44	6088
Funzionario informatico	1766	13	1779
Funzionario di vigilanza	1629	22	1651
Funzionario tecnico	120	-	120
<b>TOTALE</b>	<b>9559</b>	<b>79</b>	<b>9638</b>
<b>VII QUALIFICA FUNZIONALE</b>			
Collaboratore ammini.vo	15662	129	15791
Collaboratore informa.ca	596	6	602
Ispettore di vigilanza	875	10	885
Collaboratore prof.le	133	-	133
Collaboratore sanitario	797	-	801
<b>TOTALE</b>	<b>18063</b>	<b>149</b>	<b>18212</b>
<b>VI QUALIFICA FUNZIONALE</b>			
Assistente	4700	39	4739
<b>V QUALIFICA FUNZIONALE</b>			
Operatore di servizi	2036	10	2046
<b>IV QUALIFICA FUNZIONALE</b>			
Operatore	24	-	24
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>39217</b>	<b>305</b>	<b>39522</b>

**12/E - Il personale dell'INPS comandato o distaccato presso  
uffici statali o presso altri enti pubblici**

Il problema del personale dell'INPS utilizzato - in posizione di comando o di distacco - presso gli uffici governativi statuali e di altri enti pubblici fa capo a statuizioni normative variegata nel contenuto e dissimili per forza e per valore.

A parte i precetti contenuti nell'art. 27 della legge n. 93/1983, deve ritenersi che si renda applicabile, nei confronti dell'INPS, anche la disciplina generale di cui agli articoli 56 e 57 del T.U. 10 gennaio 1957 n. 3 e quella integrativa contenuta nell'art. 40 della legge 20 marzo 1975, n. 70, in quanto compatibile con la natura giuridica dell'ente previdenziale facente parte del parastato non economico.

Per quanto, poi, concerne il contenuto specifico dell'art. 32 del regolamento del personale, deliberato dal Consiglio di Amministrazione dell'INPS in data 12 ottobre 1990 (non approvato dal Ministro vigilante) relativo alla "utilizzazione" del personale in parola, val notare che il testo regolamentare si presenta alquanto dissimile rispetto alla disciplina stabilita nel citato articolo 40 della legge n. 70/1975. E, ciò, in quanto:

- a) viene devoluta al Consiglio di Amministrazione la elaborazione dei criteri intesi a consentire la piena e completa applicabilità dell'istituto;
- b) viene subordinato al consenso dell'impiegato interessato, la assunzione del provvedimento di comando;

- c) il periodo trascorso in posizione di comando è utile a tutti gli effetti giuridici ed economici;
- d) il dipendente in posizione di comando è ammesso alle selezioni, ai concorsi ed agli scrutini per il conferimento delle qualifiche dirigenziali, sulla base delle specifiche disposizioni che disciplinano il conferimento stesso.

La situazione reale del personale dipendente dall'INPS e destinato a prestare servizio presso i Ministeri vigilanti e presso gli altri soggetti di diritto è la seguente, in riferimento alla data del 1° gennaio 1993:

- personale comandato a prestare servizio presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale : n. 24 unità impiegatizie, di cui n. 17 fino all'ottava qualifica funzionale e n. 7 unità di altre qualifiche;
- personale comandato presso il Ministero degli Affari Esteri: n. 3 unità impiegatizie;
- personale comandato presso il Ministero dell'Ambiente: n. 5 unità impiegatizie;
- personale comandato presso il Ministero delle Poste: n. 1 unità impiegatizia;
- personale comandato presso il Ministero della Sanità: n. 2 unità impiegatizie;
- personale comandato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri: n. 14 unità impiegatizie;
- personale comandato presso le Regioni: n. 1 unità impiegatizia.



**12/F - I compensi e gli emolumenti degli organi di  
amministrazione attiva e di controllo.**

E', ormai, divenuto "ius receptum" l'orientamento dottrinale ed il consolidato indirizzo giurisprudenziale ammissivo della sussistenza giuridica di un "rapporto di servizio" tra gli amministratori e l'ente pubblico; rapporto, per qualche aspetto, assimilabile a quello di pubblico impiego, in considerazione della circostanza che viene in ogni caso ad instaurarsi tra gli individui e gli organismi di diritto pubblico - che per il loro tramite concretamente funzionano, volendo ed agendo per il perseguimento dei fini istituzionali - una relazione non diversamente qualificabile, in virtù della quale si realizza l'inserimento di tali persone fisiche negli apparati strutturali di vertice e di governo dell'ente stesso.

Ancorchè trattasi, come ora detto, di rapporto di servizio non implicante un vero e proprio vincolo di subordinazione e di dipendenza, la legislazione vigente contiene indubbiamente un principio devolutivo agli amministratori in parola della spettanza di un diritto patrimoniale, inquadrabile nell'istituto di un "trattamento economico" comprensivo di emolumenti previsti, oltre che da norme primarie, e/o secondarie, anche - come nella fattispecie - da atti amministrativi.

Nell'ambito dell'ordinamento dell'INPS, i compensi spettanti agli organi di amministrazione attiva e di controllo - alla data del 1° gennaio 1993 - sono i seguenti, calcolati tutti al lordo delle ritenute di legge e determinati dal Ministro vigilante di

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

intesa con quello del Tesoro:

	COMPENSI FISSI MENSILI	GETTONI
CONSIGLIERE AMMINISTRAZIONE	500.000	80.000
COMPONENTE COMITATO ESEC.	750.000	80.000
PRESIDENTE COLL. SINDACI	1.600.000	80.000
V. PRESIDENTE COLL. SIND.	1.200.000	80.000
SINDACO EFFETTIVO	1.000.000	80.000
SINDACO SUPPLENTE	400.000	80.000
COMPONENTE COMITATO CENTR.	---	60.000
COMPONENTE COMITATO CENTR.		
LAVORATORI AUTONOMI	250.000	60.000
COMPONENTE COMMISSIONE CENTR.	---	40.000
PRESIDENTE COMITATO REG./PROV.	---	40.000
COMPONENTI " " "	---	30.000

Le misure fissate per gli organi periferici (40.000 e 30.000) sono ridotte del 50% per le Commissioni istruttorie e le Sezioni istituite nell'ambito degli Organi stessi.

Al Presidente dell'Istituto spetta, ai sensi del Decreto del Ministro del Lavoro 25 ottobre 1990, un'indennità di carica pari a L.180.000.000 annui lordi da corrispondere per 12 mensilità, oltre al gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni degli organi dell'Istituto pari a L.80.00, previsto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 luglio 1991. Ai Vice

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Presidenti, con delega permanente di funzioni, spetta un'indennità di carica annua lorda pari al 50% di quella prevista per il Presidente, oltre il gettone di presenza di L.80.000 (1).

Al Direttore Generale dell'Istituto è attribuito un trattamento economico annuo lordo fissato con decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministero del Tesoro, ai sensi del quarto comma dell'art.8 del D.P.R. 30 aprile 1970, n.639 così come sostituito dal primo comma dell'art.12 della legge 9 marzo 1989, n. 88. Si precisa che il trattamento attribuito al Direttore Generale dell'Istituto, risulta essere stato determinato in lire 170.000.000 annue lorde, oltre l'indennità integrativa speciale spettante al dirigente generale B dell'amministrazione statale.

Al Direttore Generale spettano, inoltre, i gettoni di presenza secondo le seguenti misure:

Sedute Consiglio di Amministrazione	65.000
" Comitato Esecutivo	52.000
" Comitati	60.000
" Commissioni	40.000

(1) - Il Consiglio di Stato, Sez. II, con parere n. 266/70 espresso in data 21 marzo 1990, su analogha richiesta del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, ha manifestato l'avviso che il trattamento attribuito ad personam ed intuitu personae al Direttore Generale "in deroga" non può costituire il termine di riferimento per un ricalcolo dell'indennità di carica per il Presidente e per il Vice Presidente dell'Ente.

Ai componenti degli Organi Collegiali centrali e periferici spetta il trattamento di missione previsto per il personale con qualifiche dirigenziali dell'Istituto per quanto riguarda il rimborso delle spese di viaggio, alloggio e vitto; l'importo della diaria giornaliera è invece commisurato (L.55.800 lorde) a quello spettante al Direttore Generale.

Inoltre ai componenti del Collegio Sindacale nominati in rappresentanza del Ministero del Tesoro - secondo quanto risulta dalla nota n. 2302363 in data 29 marzo 1991, trasmessa dal Direttore Generale dell'INPS al Ministero del Tesoro - viene corrisposta l'indennità di funzione prevista per i dirigenti dell'Istituto dall'art. 13 della legge 20 marzo 1989 n. 88: ciò che contrasta con il tassativo disposto dall'art. 3, comma 63 della legge 24 dicembre 1993 n. 537, concernenti interventi correttivi di finanza pubblica: per guisa che la Corte formula, al riguardo, formale rilievo.

Infine, con deliberazione n. 1505 del 10 ottobre 1991, il Comitato Esecutivo dell'INPS aveva attribuito al Magistrato della Corte dei Conti, nominato ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, una medaglia di presenza per la partecipazione a ciascuna seduta del Consiglio di amministrazione e del medesimo Comitato Esecutivo, nella misura pari al 25% del compenso mensile erogato, per la funzione, al Presidente del Collegio Sindacale.

La deliberazione attributiva di tale indennità, era stata trasmessa ai Ministeri vigilanti con nota del 17 ottobre 1991,

per gli effetti dell'art. 8, della legge 9 marzo 1989 n. 88; ma il Collegio dei Sindaci, al riguardo, inviava apposita informativa al Ministero del Tesoro, il quale, con lettera in data 26 novembre 1991, assumeva la illegittimità del deliberato in quanto disapplicativo del principio generale in base al quale il gettone di presenza corrisposto, a titolo di rimborso spese, per la partecipazione alle sedute di Organi Collegiali non può essere differenziato, dovendo essere unico per tutti indistintamente i partecipanti. In conseguenza di quest'ultima osservazione, il Comitato Esecutivo - su analoga richiesta del Magistrato delegato dalla Corte dei Conti - determinava di revocare il deliberato in parola, nella seduta del 16 aprile 1993. Successivamente, con altra deliberazione (n. 1068 in data 18 giugno 1993) il Comitato Esecutivo stabiliva di corrispondere al Magistrato della Corte dei Conti - che non percepiva alcun compenso a titolo di rimborso spese per la partecipazione alle sedute del Collegio dei Sindaci - una medaglia di presenza pari al 25% del compenso mensile erogato, per la specifica funzione, al Presidente del Collegio medesimo, per ciascuna seduta del consesso in parola. Il Ministero del Lavoro, con nota n. 22521 in data 5 novembre 1993 - diretta alla Direzione Generale INPS e, per conoscenza, al Ministero del Tesoro ed alla Corte dei Conti - rappresentava che "l'iniziativa, come sopra assunta, non possa essere assecondata, atteso che le disposizioni in materia vigenti precludono il riconoscimento di compensi ai Magistrati della Corte dei Conti incaricati, come nel caso in esame, delle funzioni di cui all'art. 12 della legge n.259/1958; in tal senso si sono

pronunciati la stessa Corte con la determinazione n. 37 del 14 maggio-25 giugno 1991 ed il Ministero del Tesoro con la nota in riferimento" (n.175134 del 20.10.1993).

Nessun emolumento viene, al momento, corrisposto al Magistrato della Corte dei Conti (atteso anche l'avvenuto commissariamento dell'INPS) per la sua partecipazione alle sedute del Collegio Sindacale, in antitesi agli ormai consolidati orientamenti giurisprudenziali amministrativi e contabili, in base ai quali è ammessa la spettanza, al Magistrato, del predetto gettone di presenza, a titolo di rimborso spese.

Si è già detto che ai componenti degli Organi collegiali, centrali e periferici compete il trattamento di missione alla stregua della specifica normativa di cui alla deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 168 del 15 novembre 1974, normativa che sostanzialmente ricalca quella prevista in via generale per il personale del parastato.

L'importo della diaria giornaliera è, in atto, quella spettante al Direttore generale (lire 55.800 lorde) alla stregua della deliberazione consiliare n. 95 del 10 luglio 1987.

A tal riguardo va considerato che l'Ente si è adeguato ai noti indirizzi della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero del tesoro, ribaditi anche da una determinazione di questa Sezione (n. 1767 del 15 maggio 1984), secondo cui agli amministratori degli Enti pubblici poteva estendersi, in assenza di apposita normativa, quella prevista per i dirigenti del parastato dall'allegato 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1975, n. 411 e successive modifiche.

A seguito, peraltro, dell'entrata in vigore della legge 8

marzo 1985, n. 72, con la quale è stato esteso ai dirigenti del parastato il trattamento di missione del corrispondente personale statale, anche il trattamento di missione dei membri degli organi di gestione dell'Ente è stato ancorato, in conformità delle direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri, a quello spettante, in base a tale equiparazione, al Direttore generale dell'Ente, secondo quanto disposto dall'articolo 20 della legge n. 70 del 1975.

Come si è accennato nella precedente relazione al Parlamento, va confermata in questa sede, l'esistenza di commissioni operanti presso l'Ente, di cui soltanto alcune previste espressamente dalla legge.

Al riguardo la Sezione, pur non contestando, in via generale, la facoltà dell'Ente di avvalersi, anche nel silenzio della legge, dell'attività di commissioni di esperti per lo studio e l'approfondimento di problematiche, non può non contestare il rilievo circa l'inopportunità che le stesse siano costituite in via permanente finendo così per assorbire e sostituire la competenza istituzionale dei singoli Organi istituzionali.

Si ribadisce, infatti, che la creazione, da parte di un ente pubblico, nel proprio assetto organizzativo, di Commissioni, Collegi ecc. non previsti normativamente e composti anche da soggetti estranei all'Ente, determina uno spostamento del momento decisionale dalle sedi previste dalla legge ovvero - se operanti a livello istruttorio o esecutivo - una confusione di competenze, nonchè la deresponsabilizzazione degli addetti alle strutture tecnico-amministrative dell'Ente che finirebbero per registrare

decisioni precedentemente assunte.

Sull'argomento si richiama la particolare attenzione dell'INPS ed, al contempo, si invitano ancora le Amministrazioni vigilanti affinché, esaminate le diverse fattispecie, impartiscano le direttive necessarie per una completa disciplina della materia.

Per quanto concerne i membri delle Commissioni cosiddette "libere" si segnala che di recente, il Consiglio di Amministrazione dell'Ente, anche a seguito del parere del Consiglio di Stato, numero 467 del 19 ottobre 1983 ha deliberato di attribuire una medaglia di presenza per ogni seduta, nell'importo sopraindicato. Tale determinazione è stata ritenuta legittima dalle Autorità vigilanti con esclusivo riferimento agli elementi esterni partecipanti ai predetti Organi ed in tal senso si è uniformata l'attività dell'Istituto, eccettuata la partecipazione dei componenti interni alla Commissione del Personale ed alla Commissione di disciplina.

Resta da dire che il Direttore generale dell'Istituto è nominato con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, su proposta del Consiglio di Amministrazione, e può restare in carica per un quinquennio, salvo conferma.

Il Direttore generale è a capo di tutti i servizi centrali e periferici dell'Istituto ed esercita le attribuzioni conferitegli da disposizioni legislative e di regolamento nonché dagli Organi amministrativi dell'Ente.

Il Direttore generale affida, mediante apposite deleghe, funzioni inerenti alla sua carica al Vice direttore generale



nell'ambito dei rispettivi settori di attività stabiliti dal Consiglio di amministrazione (cfr. delibera Consiglio di Amministrazione 28 aprile 1993, n. 9).

Solo di recente si è provveduto alla nomina di un nuovo direttore generale, a seguito dell'avvenuta assegnazione del precedente titolare al posto di Segretario generale del Ministero delle Finanze: il trattamento economico risulta fissato nella misura sopraindicata di lire 170.000.000 annue.

12/G - Consulenze ed incarichi di studio.

Anche nel periodo amministrativo costituente l'oggetto del presente referto l'INPS ha fatto ricorso all'apporto professionale di consulenti esterni per lo studio e l'approfondimento di specifiche problematiche variamente interessanti l'attività amministrativa e gestoria. L'entità quantitativa delle somme erogate agli aventi diritto, in seguito a tale ricorso, può desumersi dalla seguente tabella dimostrativa:

anno 1980: lire	286.500.000
anno 1981: lire	155.650.000
anno 1982: lire	354.364.500
anno 1983: lire	105.467.866
anno 1984: lire	11.210.000
anno 1985: lire	81.809.247
anno 1986: lire	237.000.000
anno 1987: lire	1.531.800.000
anno 1988: lire	2.111.000.000
anno 1989: lire	1.523.000.000
anno 1990: lire	2.084.000.000
anno 1991: lire	1.762.000.000
anno 1992: lire	1.168.000.000

In ordine a qualcuna delle cennate consulenze, sia il Collegio sindacale che i Ministeri vigilanti hanno formulato motivati rilievi supponendo che il loro conferimento difettesse

dei presupposti della obbligatorietà e della necessità. In altre occasioni i rilievi si sono puntualizzati sul carattere continuativo dell'incarico che, per forza di cose, avrebbe determinato più o meno sensibili incidenze sulla sfera di competenza propria dell'apparato burocratico dell'Istituto.

Sul rilevato fenomeno la Sezione, confermando la riserva degli approfondimenti in ordine ai contenuti ed alla portata di talune delle iniziative sopra evidenziate, non può non ribadire, in via generale, quanto già osservato in più occasioni e cioè che (1) "per principio generale di diritto, le amministrazioni e gli enti pubblici debbono utilizzare per l'assolvimento dei compiti d'Istituto il proprio personale e la propria organizzazione; che a tale principio fondamentale è consentito agli enti di derogare solo in casi eccezionali, all'uopo adeguatamente da motivare, quando particolari incumbenti non possono essere assolti dal personale dipendente se non per limitato periodo di tempo solo in via eccezionale prorogabile; che, comunque, debba l'ente in occasione della corresponsione del compenso, darsi carico di acquisire prova dell'attività svolta dall'incaricato, ai fini anche del controllo degli organi competenti". Tanto anche ai fini di ridurre le spese generali di amministrazione nell'ottica di un'appropriata politica di contenimento dei costi di gestione, politica che tanto più deve essere adottata dagli organi dell'INPS in relazione alla ancor persistente, anzi accentuata, situazione deficitaria dei conti dell'Ente.

(1) - Determinazione n. 870 del 2 luglio 1968.

13) - LE PARTECIPAZIONI AZIONARIE. PREVISIONE LEGISLATIVA E  
PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA LEGITTIMAZIONE.

Può dirsi, in via preliminare, sull'argomento in parola, che lo svolgimento di un'attività imprenditoriale, indirettamente, ad opera di un ente pubblico, comporta strutturalmente la creazione di un organo a guisa di impresa con conseguente attribuzione ad esso della personalità di diritto privato. Vengono così ad esistenza le figure dell'organo - impresa e dell'ente gestore di società. Queste figure, che il diritto positivo ha assimilato per molti aspetti alle vere e proprie imprese private, operano ed agiscono avvalendosi di strumenti anch'essi privatistici, non essendo dotati di autonomia dispositiva, nè di alcuna potestà pubblica. Sul terreno pratico è il caso di annotare che comunque l'aspetto funzionale pubblicistico dell'INPS viene in più o meno larga misura, a ridursi, tanto che le "società collegate", anche nei loro profili strutturali, costituiscono ben qualificabili fattispecie organizzatorie attraverso le quali si realizza la c.d. "amministrazione impropria", modulo del quale si è ormai fatto un uso abbastanza largo (1).

Sul piano, dello stretto diritto può ancora annotarsi che il

(1) - Esiste, con riferimento ad altri enti parastatali (economici e non), una copiosa giurisprudenza della Corte dei Conti, nel senso di un più o meno pacifico riconoscimento di legittimità (cfr., tra l'altro, Camera Deputati, X leg., doc. XV n. 173, pag. 205 segg.; Camera Deputati, X leg., doc. XV n.91, pag.107 segg.).

preciso ambito di legittimazione dell'INPS ad istituire enti di cotal genere, alimentati attraverso erogazioni dirette o indirette di mezzi derivanti dalla propria finanza, non risulta essere stato ancora determinato, con assoluta, giuridica certezza. Ciò, in quanto nè dall'esame della legge istitutiva, nè dall'esegesi delle altre sopravvenute fonti di cognizione si evince il limite preciso di uno "spatium determinandi" in materia di istituzione di società di diritto privato o, comunque, di un sistema di partecipazione del capitale dell'ente pubblico ad organismi societari.

La questione è, dunque, quella di assodare se l'INPS - a prescindere da qualsivoglia autorizzazione normativa - possa assumere partecipazioni azionarie in società di capitali o promuoverne la costituzione, allo scopo di avvalersi, in via "integrativa" e non sostitutiva, di apparati privatistici per il disimpegno di servizi non agevolmente riconducibili nell'ambito di pubblici funzioni. Stante l'importanza che quest'ultima questione è andata sempre più assumendo, è opportuno aver chiara la situazione in tutti i suoi contorni e nei più recenti sviluppi. Giova anzitutto chiarire che l'INPS è, prima di essere "ente pubblico", un "ente", cioè una persona giuridica che, in quanto tale, si rende assoggettabile alle norme che il diritto positivo stabilisce per le persone giuridiche in genere: alla stregua di esse, deve registrarsi una completa equiparazione della persona giuridica alla persona fisica, quanto alla capacità ed alla legittimazione. Invero la dottrina ha spesso dubitato che questo principio avesse indiscussa ed illimitata validità nel nostro

sistema positivo; però giuristi autorevoli da lungo tempo hanno imposto l'accettazione di questo principio, peraltro sempre condiviso dalla giurisprudenza civile.

Nel sistema ordinamentale italiano, pertanto, la posizione dell'ente pubblico - in quanto dotato di personalità giuridica - era che esso fosse dotato di illimitata legittimazione a partecipare a società per azioni e a rendersi promotore della loro costituzione. Anche la prassi ha largamente confermato tale possibilità, indipendentemente dalla presenza di norme di legge che la prevedessero; siffatte norme esistono per taluni ben determinati settori statali, regionali e comunali, ma non esistono, quanto meno in via di principio, per gli enti pubblici istituzionali.

Non può sottacersi, al riguardo, che la giurisprudenza, a far tempo dal 1950, è andata assumendo un indirizzo alquanto restrittivo, per contenere gli abusi che si andavano facendo, soprattutto da parte di grandi società private in posizioni dominanti nella costituzione di società a catena fatte spesso per scopi puramente lucrativi.

La giurisprudenza della Cassazione seguita a mantenere l'orientamento che gli enti pubblici (quindi anche l'INPS) non abbiano divieto di legittimazione a porre in essere atti estranei all'oggetto sociale e - per quanto interessa la presente trattazione - a costituire società di capitali o a parteciparvi, anche se ciò non è previsto dalle disposizioni determinative dei fini istituzionali, sempre, bene inteso, per il disimpegno di servizi non riconducibili nell'ambito della pubblica funzione. Non così,

invece, il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti. Il primo si è pronunciato più volte nel senso che per l'ente pubblico l'oggetto sociale, come determinato dalla statuizione che lo stabilisce, funge da limite alla legittimazione dell'ente: pertanto l'ente pubblico può costituire società commerciali, così come può assumere azioni o quote di società di capitali; però, deve trattarsi di società che abbiano per oggetto un'attività di natura esclusivamente privatistica, che, in quanto tale, rientri strumentalmente nell'oggetto sociale dell'ente pubblico. Questa tesi è stata accettata, da ormai lungo tempo, anche dalla Corte dei Conti: ragion per cui è da ritenersi la persistente validità degli indirizzi dottrinali e degli orientamenti giurisprudenziali testè enunciati.

Un diverso ragionamento può farsi per le società di gestione del patrimonio immobiliare la cui legittimazione fa capo all'art. 20, comma secondo, della legge 9 marzo 1989, n. 88. Quest'ultima norma giuridica, infatti, stabilisce che l'INPS è autorizzato a costituire e/o a partecipare a società, cui affidare la gestione del patrimonio immobiliare, nel rispetto dei criteri di economicità e di efficienza. L'autorizzazione è concessa dai Ministeri vigilanti, su proposta del Consiglio di Amministrazione: trascorso il termine di 60 giorni dalla data in cui la deliberazione del Consiglio di Amministrazione risulta pervenuta ai Ministri competenti, questa diventa esecutiva. Le società in parola non mai possono rientrare nell'ambito degli impieghi dei fondi disponibili ai sensi dell'art. 65 della legge 30 aprile 1969 n.

153.

Le società di gestione del patrimonio immobiliare, chiaramente, si presentano alquanto "atipiche" rispetto alle normali società delle quali fin'ora si è trattato: tanto per "l'oggetto sociale", quanto per le "modalità ed i parametri gestionali" che rappresentano, in ultima analisi, altrettante "deroghe" sia alle disposizioni del codice civile, sia alle regole della contabilità pubblica che ordinariamente devono osservarsi per la gestione del patrimonio degli enti parastatali (es. inventari, contrattazioni ad evidenza pubblica, ecc.).

13/A - Le partecipazioni esistenti nel contesto dell'INPS.

Sul piano strettamente giuridico può, in questa sede, annotarsi che il preciso ambito di attitudini dell'INPS a gestire società strumentali di partecipazione, legalmente previste e non, ed alimentate da erogazioni di mezzi derivanti dalla propria finanza, non risulta, allo stato, ancora definitivamente determinato, a causa dei diretti e penetranti interventi (autorizzazioni) del Ministero vigilante sulla loro costituzione e sul loro funzionamento.

Ciò, in quanto, nè dall'esame dei loro statuti ed atti costitutivi, nè dall'analisi delle fonti di cognizione, si rende possibile desumere il limite preciso della demarcazione delle



competenze in materia di conduzione gestoria delle medesime società.

Non di meno per il conseguimento di ben determinati compiti istituzionali previsti nel citato articolo 20 della legge n. 88/1989, l'INPS - come si è detto - appare facoltizzato e/o indotto ad avvalersi dello strumento societario, particolarmente per lo svolgimento di attività sottese all'attuazione di taluni interventi promozionali ed allo sviluppo del patrimonio immobiliare, nonché delle attività di partecipazione e di collaborazione svolte da soggetti pubblici e/o privati. Ciò, in quanto siffatte attività non implicano in modo alcuno la spendita di pubblici poteri e neppure si rendono gestibili mediante lo svolgimento dell'azione amministrativa, ossia attraverso la esplicazione di pubbliche funzioni.

Si rende, pertanto, possibile affermare - quanto meno in via di larga massima - che i pacchetti azionari posseduti dall'INPS (riassuntivamente prospettati nei seguenti quadri), fan capo a partecipazioni in società automaticamente create in base ad esplicite statuizioni legislative ovvero venute ad esistenza liberamente con l'apporto di altri enti, sempre nell'intento, dichiarato, o meno, di assicurare lo svolgimento di attività utili e/o comunque indispensabili al perseguimento delle finalità e degli interessi generali connessi all'attuazione degli interventi di promozione dello sviluppo del patrimonio.

Invero, fatta eccezione per le partecipazioni assunte unitamente agli altri enti - le quali implicano la necessitata insorgenza di rapporti intersoggettivi di pubblica rilevanza -

quelle altre, la cui titolarità fa capo a terzi (persone fisiche o giuridiche), determinano vere e proprie relazioni interprivate e, per ciò stesso, non possono non riguardarsi nella loro "atipicità", in quanto esse non si prestano ad essere inquadrate in "enti di gestione", come solitamente è avvenuto nell'ambito della finanza statale.

L'or descritta connotazione differenziale delle società a partecipazione statale, nei confronti di altre società "in mano pubblica" - controllate o costituite da altri enti pubblici (come nel caso in esame: IGEI) - consiste, in altre parole, nella impossibilità di un loro inquadramento in una struttura organizzativa costituita da una duplice stratificazione di enti; cosicchè non si rinviene alcuna competenza, a livello di INPS, in materia di controllo dell'andamento gestionale e, tanto meno, in tema di elaborazione, di verifica e di attuazione di programmi, come, per contro, accade per gli "enti di gestione", per mezzo delle "direttive" da essi impartibili.

Al proposito, deve aggiungersi che non è consentito all'INPS di fornire alcuna indicazione vincolante rispetto all'ordinamento gestorio del patrimonio immobiliare, alla ripartizione delle risorse tra i diversi settori di intervento ed alla localizzazione dei medesimi, ai modi di finanziamento, agli orientamenti da adottarsi con particolare riguardo alla determinazione dei prezzi delle prestazioni fornite ai destinatari delle medesime.

Può ulteriormente precisarsi che il fenomeno testè rappresentato dalle società collegate appare correlabile all'innegabile sviluppo dell'INPS, la cui dimensione economica e finanziaria è

venuta assumendo, dopo l'acquisizione degli interessi immobiliari successivi alla entrata in vigore della citata legge di ristrutturazione, una sempre più rimarchevole importanza. Al riguardo va anche precisato che, in origine, questi meccanismi societari trovano riscontro, puntuale ed esaustivo, nello speciale ordinamento dell'INPS, caratterizzato - per quel che concerne l'argomento in parola - da una molteplicità di compiti di pubblica evidenza, prefigurati indubbiamente alla tutela di privati interessi, in corrispondenza di una funzione di un pur necessario inquadramento e di coordinamento delle ariegate e diversificate attività già svolte da esso e da altri enti, nel campo della concreta realizzazione dei compiti istituzionali.

Sul terreno più squisitamente tecnico ed in riferimento agli assetti strutturali delle partecipazioni in parola, occorre puntualizzare la considerazione che le quote societarie in mano all'INPS non sono quasi mai totalitarie; talvolta esse risultano quasi paritarie rispetto a quelle possedute dagli altri soggetti; tal'altra volta, allorquando l'oggetto sociale è costituito dallo svolgimento di attività di natura prevalentemente commerciale, sono minoritarie o perfino simboliche.

Non può affermarsi che i complessi societari in discorso - a differenza di quelli facenti capo agli enti strumentali di cui all'art. 20 della legge n. 88/1989 - vengano a formare veri e propri "gruppi" collegati all'INPS: ciò, peraltro, può verificarsi quando sussistono compartecipazioni con enti consorziati ed, in quest'ultima ipotesi, l'INPS viene ad occupare, quale azionista non prioritario, una posizione del tutto secondaria.

Riassuntivamente, può, quindi, assumersi che né all'INPS né agli "enti strumentali" legalmente previsti possono riconoscersi le connotazioni proprie delle "holdings" o degli "enti di gestione"; tuttavia si rende opportuno porre in rilievo la circostanza che, nel vigente ordinamento, non è dato rinvenire alcun espresso divieto in rapporto alla possibilità giuridica che gli enti pubblici facciano ricorso a consimili strutture organizzative, sempre, ovviamente, entro i limiti sostanziali innanzi cennati (cfr. retro, pag. 185). Al proposito, peraltro, non può non formularsi la considerazione che la eventuale esasperata costituzione di "società strumentali" ovvero la creazione di "gruppi plurimi" se per un verso mal si adatterebbe alla natura pubblica dell'INPS, non mancherebbe di introdurre, per altro verso, elementi perturbatori e/o cause di complicazione nei meccanismi funzionali dell'Istituto medesimo, in primo luogo per quanto concerne l'organizzazione degli apparati amministrativi di maggiore importanza, cui potrebbero esser preposte anche le stesse persone fisiche chiamate, nel contempo, a gestire posizioni verticistiche in una o più società collegate o controllate.

Può, quindi, conclusivamente affermarsi, sull'argomento, l'attendibilità dell'assunto e della conseguente valutazione delle problematiche in discorso, effettuata in sede di controllo esterno, ove venne assunto dalla Corte dei Conti l'orientamento giurisprudenziale della non disattendibilità della legittimazione dell'INPS ad assumere partecipazioni in società di capitali, i cui fini si rendano agevolmente inquadrabili nell'ambito dei compiti istituzionali.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SITUAZIONE ENTI O SOCIETA'				SITUAZIONE PARTECIPAZIONI INPS				SITUAZIONE PARTECIPAZIONI INPS			
AL 31.12.1992				AL 31.12.1988				AL 31.12.1988			
ENTE O SOCIETA'	Fondo di dotazione o capitale sociale	N° Quote o Azioni	Valore Unitario Quote o Azioni	%	N° Quote o Azioni	Valore Nominale	Valore Bilancio	%	N° Quote o Azioni	Valore Nominale	Valore Bilancio
B.N.L. SpA.	1.722.866.200.000	172.286.620	10.000	5,94	7.893.632	78.936.320.000	277.483.044.000	12,92	20.410.108	204.101.090.000	683.016.896.40
I.M.I. SpA. (*)	3.000.000.000.000	6.000.000	50.000	1,04	344.203	17.210.150.000	10.430.400.000	1,04	417.215	20.860.760.000	10.430.400.00
MELIORCON-SORZIO SpA	96.000.000.000	192.000	500.000	0,42	400	200.000.000	100.000.000	0,31	600	300.000.000	100.000.00
I.G.E.I. SpA	15.000.000.000	15.000	1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-
CREDITO RO-MAGNOLO SpA	182.232.899.000	182.232.899	1.000	-	-	-	-	-	-	-	-
EX FINSIDER SpA (**)	2.586.465.000.000	-	-	-	-	166.033.020	3.958.693.990	-	-	97.872.096	3.958.693.99
BANCA D'ITALIA	300.000.000	300.000	1.000	5,00	15.000	15.000.000	15.000.000	5,00	15.000	15.000.000	15.000.00
E.T.I.	121.800.000	-	-	33,00	-	40.000.000	40.000.000	33,00	-	40.000.000	40.000.00
AZ. CARBONI IT. (**)	600.000.000	-	-	10,00	-	60.000.000	60.000.000	10,00	-	60.000.000	60.000.00
CREDIOP (***)	-	-	-	14,73	121.074	3.026.850.000	2.984.500.000	-	-	-	-

## NOTE

(\*) La trasformazione dell'IMI in SpA, decorrente per l'IMI dal 10.12.1991, ha avuto attuazione contabile, per l'INPS, dal 1.1.1992

(\*\*) in liquidazione

(\*\*\*) quote possedute dall'INPS sino al 1988

N.B. La percentuale e le quote attribuite all'INPS sono rapportate alla situazione delle Società o Enti dell'anno in riferimento.



**13/B - Le assegnazioni finanziarie alle società partecipate.**

Da un punto di vista più generale e per ovvie ragioni di completezza, si rassegna il quadro sintetico delle assegnazioni finanziarie disposte nei confronti delle società indicate nel precedente paragrafo:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PARTICIPAZIONI E AZIONI SITUAZIONE ANNO 1988

DESCRIZIONE	VALORE		DIMINUZIONI	VALORE		VALORE NOMINALE AL 31.12.1988
	D'INVENTARIO (di bilancio) AL 1° 1.1.1988	AUMENTI		D'INVENTARIO (di bilancio) AL 31.12.1988		
<u>PARTICIPAZIONI</u>						
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	277.483.044.000			277.483.044.000		78.936.320.000
CENSORZIO DI CREDITO PER LE CO.OP.	2.984.500.000			2.984.500.000		3.026.850.000
CENS.NAZ.PER CRED.AGRARIO DI MIGL.	100.000.000			100.000.000		200.000.000
ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO	10.430.400.000			10.430.400.000		17.210.150.000
AZIENDA CARONNI ITALIANI	60.000.000			60.000.000		60.000.000
BANCA D'ITALIA	15.000.000			15.000.000		15.000.000
ENTE TEATRALE ITALIANO	40.000.000			40.000.000		40.000.000
<u>AZIONI</u>						
IMC. FINANZ. SIDERURGICA (ex Finisider)	3.950.693.990			3.950.693.990		166.033.000
CENSORZIO AGR. PROV. DI BOLOGNA		20			20	20

NOTE: Nel corrente anno non ci sono state variazioni né nel valore nominale né nel valore di bilancio (valore d'inventario)



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## PARTECIPAZIONI E AZIONI SITUAZIONE ANNO 1989

DESCRIZIONE	VALORE		DIMINIZIONI	VALORE	
	D'INVENTARIO (di bilancio) Al. 1° 1.1989	AUMENTI (1)		D'INVENTARIO (di bilancio) Al. 31.12.1989	VALORE NOMINALE Al. 31.12.1989
<b>PARTECIPAZIONI</b>					
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	277.483.044.000	405.533.822.400 (1)		603.016.866.400	204.101.000.000
CONSORZIO DI CREDITO PER LE OO.PP.	2.984.500.000	402.549.333.369 (2)	405.533.833.369 (3)	-	-
CONS. NAZ. PER CRED. AGRARIO DI MIGLI.	100.000.000			100.000.000	300.000.000(*)
ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO	10.430.400.000			10.430.400.000	20.060.750.000(*)
AZIENDA CARBONI ITALIANI	60.000.000			60.000.000	60.000.000
BANCA D'ITALIA	15.000.000			15.000.000	15.000.000
ENTE TEATRALE ITALIANO	40.000.000			40.000.000	40.000.000
<b>AZIONI</b>					
ENR. FINANZ. SIDERURGICA (ex Finisider)	3.950.693.900			3.950.693.990	97.072.096(1)
CONSORZIO AGR. PROV. DI BOLOGNA		20		20	20

NOTE: (\*) Assegnazione gratuita di n. 200 azioni del valor nominale di L. 500.000 in occasione dell'aumento del capitale sociale da L. 48 miliardi a L. 72 miliardi

(\*) Assegnazione gratuita per L. 3.650.600.000 in occasione dell'aumento del Capitale Sociale (Delibera del 12.7.1989)

(1) Svalutazione Valor nominale da L. 1.140 a L. 672 per complessive n. 145.643 azioni.

(1) Acquisito nuove quote di partecipazione al Capitale di Fondazione I.N.I. con il ricavato della cessione delle quote parte azionarie del Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche.

(2) Maggior valore attribuito alle quote partecipazionarie in occasione delle operazioni di scambio di cui al punto precedente. Tale plus-valenza figura tra le "Entrate varie - Titoli alienati".

(3) Cessione delle quote CREDITOP ( il ricavato è stato reinvestito nell'operazione di cui al punto 1).

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PARTECIPAZIONI E AZIONI SITUAZIONE ANNO 1990

DESCRIZIONE	VALORE D'INVENTARIO (di bilancio) AL 1.1.1990	AUMENTI	DIMINUZIONI	VALORE D'INVENTARIO (di bilancio) AL 31.12.1990	VALORE NOMINALE AL 31.12.1990
<u>PARTECIPAZIONI</u>					
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	683.016.866.400			683.016.866.400	204.101.000.000
CONS. NAZ. PER CRED. AGRARIO DI MIGL.	100.000.000			100.000.000	300.000.000
ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO	10.430.400.000			10.430.400.000	20.860.750.000
AZIENDA CARDONI ITALIANI	60.000.000			60.000.000	60.000.000
BANCA D'ITALIA	15.000.000			15.000.000	15.000.000
ENTE TEATRALE ITALIANO	40.000.000			40.000.000	40.000.000
<u>AZIONI</u>					
SOC. FINANZ. SIDERURGICA (ex Finsider)	3.958.693.990			3.958.693.990	97.872.096
CONSORZIO AGR. PROV. DI BOLOGNA	20			20	20
BANCA DEL FRIULI		90.000 (*)		90.000	90.000

NOTE: N. 90 azioni della Banca del Friuli del Valore nominale di L. 1.000, azioni derivanti dalla successione ZANIN AMBROGIO eredi considerate quale "Sopravvenienza attiva".

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PARTECIPAZIONI E AZIONI SITUAZIONE ANNO 1991

DESCRIZIONE	VALORE D'INVENTARIO (di bilancio) AL 1° 1. 1991		DIMINUIZIONI	VALORE D'INVENTARIO (di bilancio) AL 31.12.1991	
	AUMENTI				VALORE NOMINALE
<u>PARTECIPAZIONI</u>					
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	603.016.866.400			603.016.866.400	204.101.080.000
CONS. NAZ. PER CRED. AGRARIO DI MIGL.	100.000.000			100.000.000	300.000.000
ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO	10.430.400.000			10.430.400.000	20.860.750.000
AZIENDA CARBONI ITALIANI	60.000.000			60.000.000	60.000.000
BANCA D'ITALIA	15.000.000			15.000.000	15.000.000
ENTE TEATRALE ITALIANO	40.000.000			40.000.000	40.000.000
<u>AZIONI</u>					
SOC. FINANZ. SIDERURGICA (ex Finsider)	3.950.693.990			3.958.693.990	97.872.096
CONSORZIO AGR. PROV. DI UDINE	20			20(*)	
BANCA DEL FRIULI	90.000			90.000	135.000(*)

NOTE: (\*) Eliminazione dal portafoglio di titoli privi di valore (approv. del C.A. del 5.6.1992) imputate a "Perdite su valori mobili."

(\*) Assegnazione gratuita di n. 45 azioni in occasione dell'aumento di Capitale Sociale.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PARTECIPAZIONI E AZIONI SITUAZIONE ANNO 1992

D E S C R I Z I O N E	VALORE D'INVENTARIO (di bilancio) AL 1° 1.1.1992	AUMENTI	DIMINUIZIONI	VALORE D'INVENTARIO (di bilancio) AL 31.12.1992	VALORE NOMINALE AL 31.12.1992
<u>PARTECIPAZIONI</u>					
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	603.016.866.400	"	603.016.866.400		
CONS.NAZ.PER CRED.AGIARIO DI MIGLI.	100.000.000	(*)	100.000.000		
ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO	10.430.400.000		10.430.400.000		
AZIENDA CARBONI ITALIANI	60.000.000			60.000.000	60.000.000
BANCA D'ITALIA	15.000.000			15.000.000	15.000.000
UNTE TEATRALE ITALIANO	40.000.000			40.000.000	40.000.000
<u>AZIONI</u>					
INC. FINANZ. SIDERURGICA (ex Finisider)	3.950.693.990			3.950.693.990	97.872.096
CREDITO ROMAGNOLO (ex Banca del Friuli)	90.000			90.000	100.000
BANCA NAZIONALE DEL LAVORO	683.016.866.400			683.016.866.400	204.101.080.000
CONS.NAZ. CREDITO AGRARIO DI MIGLIOR.	100.000.000		(*)	100.000.000	300.000.000
ISTITUTO MOBILIARE ITALIANO	10.430.400.000			10.430.400.000	31.291.100.000
I.G.E.I.	2.295.000.000			2.295.000.000	7.650.000.000

NOTE: (\*) Diminuzione delle quote partecipazionarie e conseguente aumento di quelle azionarie a seguito della trasformazione dei tre Enti in Società per Azioni.

(\*) N. 100 azioni del Credito Romagnolo da L. 1.000 cad. di Valor nominale a seguito della fusione per incorporazione della Banca del Friuli nel rapporto di n. 4 azioni del Credito Romagnolo ogni 5 azioni Banca del Friuli.

(\*) Aumento gratuito Capitale sociale seguito trasformazione in Società per Azioni.

(\*) 3/10 legali del Capitale Sociale versati per la costituzione della S.p.A. I.G.E.I. (12.2.1992).

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Nell'ambito di un disegno strategico ben determinato - nei modi e con le forme elaborate dal legislatore allo scopo di assicurare gli intenti di una ottimale gestione del patrimonio immobiliare, non senza utilizzare le sinergie di soggetti giurisdizionali autonomi operanti nella sfera privatistica - presenta indubbia rilevanza l'avvenuta costituzione della Soc. IGEI, la quale è chiamata a collaborare all'utile e proficua amministrazione dei fondi urbani e rustici dell'INPS, attraverso l'assunzione di un ruolo di sostegno e di sviluppo delle attività connesse alla gestione dei cespiti in parola.

Sempre in tema di assegnazioni finanziarie agli enti societari in discorso val notare che la legge n. 88/1989 - come già detto - si fa carico del rafforzamento delle strutture finanziarie di essi, prevedendo un possibile ingresso, tra i loro soci, di altri soggetti pubblici e privati.

Con deliberazione del Comitato Esecutivo n. 1154 in data 16 luglio 1992 venivano espresse alcune "linee-guida" circa il perseguimento dei compiti istituzionali della società medesima, attraverso un suo particolare assetto organizzativo e la determinazione quantitativa delle risorse indispensabili per assicurare l'assistenza tecnica dell'azione rivolta agli studi di fattibilità, di programmazione economica e di progettazione di massima ed esecutivo in favore della manutenzione ordinaria e/o straordinaria degli immobili.

**13/C - Rapporti tra l'INPS e le società collegate.**

In ordine alle tematiche afferenti ai rapporti intercorrenti tra l'INPS e le società in parola, si rende opportuno richiamare gli argomenti di ancor viva attualità trattati nel precedente referto al Parlamento. Può, ora aggiungersi, sul piano pratico ed a titolo di maggior chiarezza, che pur nel ristretto ambito del sistema delle partecipazioni azionarie possedute dagli enti pubblici non economici, questi ultimi non possono riguardarsi come veri e propri complessi imprenditoriali cui facciano capo le attribuzioni gestorie di siffatte entità partecipate. Ed, invero, sulla loro attività operativa non viene esercitato un controllo diretto e continuativo ma vengono, non di meno, effettuati riscontri penetranti ed accertamenti e verifiche puntuali, le quali si concretano nei seguenti adempimenti: organizzazione di comparti funzionali intersoggettivi, secondo ottimali criteri di efficienza; tempestiva definizione degli indirizzi di gestione, imputabili in termini programmatici previsionali e finanziari; accertamenti dei risultati economici e patrimoniali di esercizio e loro valutazione sul terreno dell'efficacia gestionale, agli effetti della rendicontazione e della eventuale adozione di misure repressive correlabili alle responsabilità incombenti agli amministratori.

Restano, per contro, di pertinenza delle Società - in aggiunta alla vasta gamma delle azioni residuali di loro spettanza - le iniziative ed i comportamenti finalizzati allo svol-

gimento dei loro peculiari incombenti, costituiti principalmente: dalla elaborazione dei quadri strategici complessivi; dalla formulazione dei criteri valutativi delle circostanze afferenti alle diverse fasi attuative dei piani aziendali; dalla scelta degli organigrammi del personale e delle articolazioni strutturali e funzionali.

Non può omettersi, a questo punto, un ulteriore richiamo delle tematiche, di ancor viva attualità, trattate nelle precedenti relazioni al Parlamento ed in quella relativa alla gestione finanziaria dell'INPS per gli anni 1982-1987 - attesa la loro preesistente valenza di riferibilità e di estensibilità alla disciplina propria delle entità societarie in parola - le quali afferiscono al grado di intensità dei rapporti sopra evidenziati. Da un punto di vista meramente giuridico può dirsi che un ristretto gruppo di società vanno considerate come "unità operative" agenti in campi di intervento più prossimi o più strettamente affini rispetto a quelli esplicitati, dagli apparati organici dell'Istituto: in particolare, la IGEI può qualificarsi addirittura "strumentale" rispetto ai compiti istituzionali dell'INPS.

Ovviamente, tutte le iniziative da assumersi per la valida organizzazione delle società partecipate (costituzione, soppressione, dismissioni, trasferimenti) essendo regolate da negozi di diritto privato, costituiscono incumbenti solo dall'azionista esercitabili in base alle disposizioni del codice civile, non derogabili, nei casi in esame, da alcuna norma di ordine primario.

Si deve, peraltro, annotare che l'INPS svolge interventi promozionali ed assistenziali di sicura rilevanza, consistenti soprattutto nella propulsione di azioni operative in variegati settori, non disgiuntamente dal realizzo di ben determinati compiti di carattere economico, quali: l'adesione diretta ed indiretta alle strutture appositamente organizzate dai privati e l'incremento degli impieghi produttivi ad esse facenti capo; consegue che la più gran parte delle partecipazioni in parola è orientata verso la realizzazione di queste ultime finalità, di preminente interesse istituzionale.

I mezzi finanziari a disposizione dell'INPS per la soddisfazione delle cennate incombenze, devono, perciò, essere intese, siccome comprensive della:

- piena e completa disponibilità degli strumenti operativi del controllo di gestione, estensibile alle principali componenti aziendali;
- assistenza finanziaria alle società (segnatamente all'IGEI), sia mediante operazioni di finanziamento da effettuarsi su proposta del Comitato Esecutivo, sia con la



prestazione delle fideiussioni occorrenti per la contrazione di eventuali mutui presso Istituti di credito;

Nel contesto generale della struttura dell'INPS l'organo cui è devoluta la competenza di regolare i rapporti con le società in disorso, è, come si è già detto, il Comitato Esecutivo, in mancanza qualsiasi attribuzione legalmente prevista per il Presidente al quale non è comunque consentito di adottare provvedimenti in proposito.

Nell'or cennata prospettiva, le assumende iniziative, da parte delle società medesime, devono esser prese in esame al fine di verificarne la corrispondenza alle eventuali direttive impartite nelle appropriate sedi ed allo scopo di accertarne la conformità agli orientamenti strategici elaborati per la effettiva attuazione dei piani e dei programmi, nonché per stabilire la loro congruità in rapporto ai complessivi risultati di esercizio.

Viceversa, non si rende direttamente praticabile - da parte dell'INPS - alcun comportamento rivolto a giudicare il merito delle scelte sociali, sempre nell'ambito dei moduli valutativi di gestione utilizzabili nei rapporti con le società collegate; in altre parole all'INPS non è consentito di innovare o modificare, bensì solo di conservare - ove ne ravvisi la necessità - le scelte gestionali fatte dalle singole società le quali vanno ovviamente

correlate alla sfera di responsabile autonomia degli amministratori di esse.

Può, pertanto, ritenersi che gli strumenti operativi a disposizione dell'INPS per garantire l'efficiente conduzione gestoria delle società predette, consistano soprattutto nella manovra dei finanziamenti e nella selezione dei momenti di erogazione dei medesimi.

Per concludere su questa tematica di indubbia importanza e con particolare riferimento alle situazioni economiche e finanziarie delle diverse società, non può non confermarsi la legittimazione del potere all'INPS spettante - nella specifica sua veste di azionista unico o maggioritario - di svolgere tutte le funzioni indispensabili all'ottimale impiego delle risorse, ad opera degli organi e delle strutture societarie: questa facoltizzazione trova fondamento di valida giustificazione nei principi ordinatori del sistema generale delle "partecipazioni pubbliche", ove vanno, altresì, ricercati i suoi parametri definitivi ed i suoi limiti di reale esplicazione.

**13/D - Osservazioni di ordine generale in tema di gestione delle società collegate e/o controllate**

Volendo ora effettuare una più dettagliata e puntuale esegesi degli argomenti relativi all'andamento gestorio della pluralità delle società partecipate - segnatamente per quanto

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

afferisce agli adempimenti, normativamente previsti e regolati e, quindi, di obbligatoria effettuazione - si ravvisa la necessità di esporre le seguenti osservazioni, la cui importanza si riflette per certo sull'efficienza del sistema organico e dell'efficacia delle correlative gestioni, ai fini dell'ottimale e tempestiva esitazione dei principi e criteri direttivi espressi in sede di vigilanza ministeriale e di controllo esterno:

- mancata costituzione di fondi di rotazione, da utilizzarsi con il concorso di eventi occasionali;
- mancato trasferimento a terzi di quote azionarie in possesso dell'INPS, in casi di evidente ed accertata opportunità di smobilizzo;
- non raggiungimento di un ottimale livello esplicativo dell'attività della società di gestione del patrimonio immobiliare (IGEI), la quale talvolta, è rimasta complessivamente al di sotto di una pur legittima aspettativa, soprattutto per quanto concerne: la nascita di nuove azioni produttive; il potenziamento delle strutture imprenditoriali esistenti; l'assistenza tecnica in favore degli apparati operativi pubblici e privati;
- non effettuazione, in maniera, piena e completa, del coordinamento delle attività istituzionali societarie e limitato apporto dei servizi finanziari all'uopo indispensabili;
- non del tutto esaustiva definizione del contesto dei rapporti intersoggettivi tra la predetta Società e l'INPS, come sarà meglio esposto nel seguito della trattazione.

Per concludere sull'importante tematica dell'organizzazione

e del funzionamento degli enti aventi forma societaria, non può prescindersi dal censurare la situazione di illegittimità costituita dalla presenza di componenti di organi collegiali deliberanti dell'INPS (Consiglio di Amministrazione e Comitato Esecutivo) negli organi collegiali di amministrazione attiva e di controllo delle società partecipate. Questa presenza - vietata in base alla elaborazione giurisprudenziale della Corte dei Conti (cfr. determinazione n. 1755 emessa dalla Sezione Controllo Enti nella seduta del giorno 31 gennaio 1984) - realizza in primo luogo e con assoluta certezza una sovrapposizione di compiti e di funzioni in contrasto con il sistema organizzativo proprio delle partecipazioni statali e degli enti pubblici: atteso che l'INPS appartiene alla Pubblica Amministrazione indirettamente, con la qualificazione di soggetto giuridico che presiede alla cura concreta degli interessi specifici riconosciuti dall'ordinamento come propri della funzione amministrativa di Stato. In secondo luogo, poi, non può revocarsi in dubbio, nella fattispecie, la vigenza del principio secondo il quale l'organo del soggetto partecipante non può invadere la funzione dell'organo della società partecipata, nel senso che la duplicità di funzioni, da parte di uno stesso organo, è possibile solo se espressamente prevista; tale ultimo principio - comunemente espresso con la formula che non si può contemporaneamente essere "controllori" e "controllati" - tende ovviamente ad evitare interferenze che comunque possono alterare i caratteri propri e distinti di ciascuna funzione, con inevitabile commistione di compiti.

**13/E - Brevi considerazioni conclusive sull'argomento.**

Conclusivamente, la Corte rappresenta, sull'argomento in questione, che le finalità a suo tempo perseguite dal legislatore in sede di produzione normativa - attraverso il riordino ed il potenziamento del sistema dei grandi enti previdenziali operanti secondo criteri di economicità e di imprenditorialità - non potranno verosimilmente esser perseguite, se il disegno teorico testè descritto, pur concepito in termini di presumibile efficienza, non verrà attuato completamente, assicurando coerenza di intenti e validità effettuale dagli impegni.

Allo stato, peraltro, non può assumersi, con sufficiente fondamento di attendibilità, la ipotesi di non far luogo a modifiche sostanziali della legge n. 88/1989, tenuto conto che il quadro normativo non si presenta abbastanza adattabile alle reali esigenze dell'interesse pubblico costituito dalla necessità di assicurare adeguati interventi manutentori del patrimonio immobiliare, tanto in campo pubblicistico quanto in campo privatistico; interventi che, comunque, siano tali da consentire lo sviluppo del modello gestorio assunto dal legislatore, a fronte della preesistente carenza operativa delle previgenti strutture.

Le proposte, da più parti formulate, di un migliore e più attendibile coordinamento tra l'azione operativa dell'INPS (ente pubblico) e l'attività propriamente societaria esplicabile nei diversi settori gestionali ed amministrativi delle anzidette risorse patrimoniali, portano a confermare l'esigenza, sempre avvertita, di una ulteriore specializzazione istituzionale di

ciascuna delle su cennate componenti del sistema attuale. In ogni caso, deve ribadirsi l'assunto che l'attività gestoria, volta alla migliore utilizzazione ed alla resa ottimale dei diversi cespiti immobiliari, non può intendersi separata dalla puntuale osservanza dei criteri di economicità e di imprenditorialità preordinati all'efficienza del sistema stesso, unitariamente considerato: anche se le attività poste in essere dall'INPS e dalla Società (IGEI) avente innegabile intento speculativo, vanno riguardate come profondamente dissimili per forma e contenuto, rispetto a quelle riconducibili all'ambito applicativo della citata legge n. 88/1989.

Può, quindi, confermarsi l'attendibilità delle problematiche e delle valutazioni effettuate dalla Corte dei Conti, in sede di controllo esterno, in ordine alle vicende relative alle "partecipazioni" dell'INPS, quali risultano profilate nel contesto documentale del precedente referto al Parlamento: restando, conseguentemente, ammessa la legittimazione dell'INPS ad avere il possesso di pacchetti azionari di società di capitali il cui oggetto sociale non fuoriesca dai fini istituzionali perseguibili dall'ente pubblico.

13/F - Rapporti tra l'INPS e le società collegate e/o  
controllate: la incidenza della legge n.88/1989 sulle  
disposizioni del codice civile.

In ordine alle tematiche afferenti ai rapporti intercorrenti tra l'INPS e le società in parola, si rende opportuno richiamare gli argomenti, di ancor piena attualità, trattati nel precedente paragrafo 2/C. Può ora aggiungersi, sul terreno pratico ed a titolo di maggior chiarezza, che, pur nel ristretto ambito del sistema delle partecipazioni azionarie possedute dagli enti pubblici non economici, l'INPS non può riguardarsi come un vero e proprio complesso imprenditoriale cui facciano capo le attribuzioni gestorie di siffatte entità partecipate. Ed invero, sulla loro attività operativa non viene esercitato alcun diretto controllo a causa dell'assunta carenza del potere correlativo, da parte dell'INPS, conseguente alla emanazione dei precetti derogatori delle disposizioni relative agli azionisti, contenute nel Codice civile, ad opera dell'art. 20 della legge 9 marzo 1989 n. 88. Pertanto, non vengono effettuati i riscontri e le periodiche verifiche che dovrebbero connotarsi nei seguenti puntuali adempimenti: organizzazione di comparti funzionali intersoggettivi, secondo ottimali criteri di efficienza; tempestiva definizione degli indirizzi di gestione, imputabili in termini programmatici, previsionali e finanziari; accertamento dei risultati economici e patrimoniali di esercizio e loro valutazione sul terreno

dell'efficacia di gestione, agli effetti della rendicontazione e della eventuale adozione di misure repressive correlabili alle responsabilità incombenti agli amministratori. Senonchè è a dirsi che la sottoposizione degli enti aventi forma societaria alle direttive ed al coordinamento degli organi centrali dell'INPS non implica l'assoluta estromissione dell'ente pubblico dall'esercizio dei poteri dell'azionista previsti dall'art. 2363 e seguenti del Codice Civile.

Per guisa che, la deroga della legge n. 88/1989 alle disposizioni del Codice Civile ed alla legislazione amministrativo-contabile dello Stato - riguardante, rispettivamente, i poteri dell'azionista e la gestione di beni facenti parte del patrimonio dell'ente pubblico con regole di diritto privato - non è tale da delegittimare l'INPS dalle funzioni di propria competenza: delle quali, il non esercizio, può anche concretare, in ultima analisi, eventuali ipotesi di responsabilità civile (nei confronti di terzi e/o dell'INPS medesimo), da parte degli Amministratori.

Assodato, inoltre, che questi rapporti, quanto meno sotto il profilo soggettivo, si rendono alquanto assimilabili a quelli che si svolgono all'interno dei gruppi industriali, è d'uopo chiarire che l'INPS, in quanto tale, non svolge il ruolo (che pur sarebbe di naturale, se non giuridica, sua spettanza) di assumere nelle competenti sedi sociali (come azionista) la deliberazione di nomina dei Consiglieri e dei Sindaci (attribuzioni normativamente devolute, invece, all'organo deliberante dell'INPS); così come non impartisce le direttive, le autorizzazioni e le altre utili indicazioni, le quali, pur contro, rientrano nella



gamma dei poteri ad esso stesso riservati, in quanto azionista. Ovviamente, tutte le residuali iniziative assumibili, per l'organizzazione delle società partecipate (costituzione e soppressione, dismissioni, trasferimenti), essendo regolate da negozi di diritto privato, costituiscano incumbenti solo dall'azionista esercitabili in base alle disposizioni del Codice Civile, non derogate, nella fattispecie, da alcuna norma di ordine primario.

Devesi, peraltro, rappresentare che l'INPS svolge interventi di indubbia rilevanza in campo societario, consistenti soprattutto nella propulsione e nel potenziamento operativo di importanti settori non disgiuntamente dal realizzo di speciali compiti di carattere economico. Ne consegue che la più gran parte delle anzidette partecipazioni è anche orientata verso la realizzazione di finalità di ordine primario.

I mezzi a disposizione dell'INPS, per la soddisfazione delle incombenze in parola, devono, pertanto, essere necessariamente intesi, al momento, siccome comprensivi della:

- generale disponibilità degli strumenti operativi del controllo di gestione estensibile alle principali componenti societarie;
- assistenza finanziaria alle società, sia mediante operazioni di finanziamento da effettuarsi su proposta del Ministro vigilante, sia con la prestazione delle fidejussioni occorrenti per la contrazione di eventuali mutui presso istituti di credito;
- facoltizzazione ad assumere informazioni e notizie sull'andamento gestionale delle società collegate e/o controllate,

anche attraverso la consultazione di loro dirigenti.

Nel contesto della struttura organizzatoria dell'INPS, l'organo competente a regolare i rapporti con le società in parola è - si ripete - il Comitato Esecutivo in mancanza di qualsiasi attribuzione legalmente prevista per il Presidente, cui neppure in via d'urgenza è consentito adottare provvedimenti in proposito. Pertanto, nella prospettiva ora cennata, le diverse iniziative delle società medesime devono essere assunte in esame per riscontrarne la corrispondenza ad eventuali direttive impartite nella competente sede ed agli orientamenti strategici elaborati ai fini attuativi dei piani e dei programmi, nonché allo scopo di accertarne la congruità in rapporto ai complessivi risultati di esercizio.

Viceversa, non si rende praticabile alcun comportamento rivolto a giudicare l'opportunità delle scelte sociali, sempre nell'ambito dei moduli valutativi di gestione utilizzabili nei rapporti con le società collegate: in altre parole, il comitato esecutivo non può innovare e/o modificare, bensì soltanto censurare, ove ne ravvisi la necessità, le scelte gestionali delle società medesime, le quali vanno per certo correlate alla sfera di responsabile autonomia degli amministratori di esse. Può, quindi, in ultima analisi assumersi che gli strumenti restanti a disposizione dell'INPS, per assicurare l'efficiente ed ordinata conduzione gestoria delle società predette, dovrebbero consistere nella manovra dei finanziamenti proposti e nella scelta dei momenti erogatori degli stessi.

Per concludere su questo importante argomento e con specifico riferimento alle situazioni aziendali delle società facenti capo all'INPS, non può non affermarsi la giuridica ammissibilità della facoltizzazione ad esso spettante - nella puntuale veste di azionista maggioritario o di minoranza - di svolgere le funzioni utili e/o necessitate per garantire l'ottimale impiego delle risorse, da parte degli organi o delle strutture societarie: quest'ultima facoltizzazione trova primario fondamento di giustificazione nei principi ordinatori del sistema generale delle "partecipazioni pubbliche" ove - nel rispetto delle attribuzioni legalmente all'Istituto riservate - vanno ricercati anche i suoi parametri definitivi ed i suoi limiti di concreta esplicazione.

13/G - Rapporti tra il Ministero vigilante e l'INPS, in materia di gestione delle società controllate e/o collegate.

Sul tema generale deve premettersi la indispensabile considerazione che - nella sede attuativa dell'art. 20 della cit. legge n. 88/1989, prescrittiva del principio di una necessitata autorizzazione interministeriale - è stato assunto l'orientamento di sottrarre all'INPS la piena e completa legittimazione di costituire società o di partecipare a quella di altre costituite, nella sua originaria, autonoma e qualificante connotazione.

Premesso, altresì, a quest'ultimo riguardo, che alla testè

cennata statuizione legislativa va riconosciuta forza e valore di norma derogatoria dei precetti contenuti nel Codice Civile, val notare che all'Istituto competono le seguenti due fondamentali attribuzioni:

- A - controllo dell'andamento gestorio delle società partecipate, tanto di quelle nominativamente indicate nell'art. 20 summenzionato, quanto di quelle "innominate", da esso liberamente costituite; ciò, in quanto nessuna speciale statuizione legislativa risulta a tutt'oggi essere stata emanata in deroga alle correlative disposizioni del Codice Civile: senza dire che, mancante al Ministro vigilante la disponibilità di qualsivoglia strumento tecnico, la eventuale gestione finanziaria della società in parola non mai potrebbe costituire oggetto di un suo controllo continuativo.
- B - Coordinamento di natura tecnica, riguardante le modalità e gli orientamenti da imprimere all'attività operativa, nonchè la determinazione dei criteri da imprimere alla gestione finanziaria, economica e patrimoniale.

Tanto premesso, val notare che, non di meno, esistono rapporti intersoggettivi di indubbia rilevanza tra i Ministri del Lavoro e del Tesoro e l'INPS, i quali tutti - inquadrabili nel concetto di "vigilanza" - trovano esplicazione nei sottoindicati, possibili interventi ministeriali:

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- a - accertamento di fatto e valutazione giuridica dei presupposti indispensabili per la valida costituzione della società di gestione del patrimonio immobiliare, quali si rendono desumibili dagli appositi provvedimenti amministrativi posti in essere dall'INPS;
- b - approvazione della delibera del Consiglio di Amministrazione, relativa alla costituzione della società;
- c - approvazione dello statuto societario;
- d - definizione dei criteri per la utilizzazione del fondo di rotazione, dei tassi di interesse e delle modalità correlate.

Può, quindi, affermarsi - con particolare riferimento all'argomento dei rapporti in parola - che la linea di sicura demarcazione delle competenze del Ministro vigilante rispetto a quelle riservate all'INPS, sta nella spettanza, al primo, delle funzioni di prevalente carattere politico, costituite, in ultima analisi, dalle "autorizzazioni" e dalle "approvazioni" legalmente previste e regolate; e nella spettanza, all'INPS, delle ordinarie attribuzioni di raccordo tecnico e di controllo di gestione esercitate dall'azionista secondo i precetti del Codice Civile.

Circa le tematiche relative ai rapporti tra il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale e l'INPS in materia di gestione delle società - anch'essi di indiscussa natura intersoggettiva e di ordine certamente non paritario sul terreno esplicativo - si rende necessario precisare che l'ipotesi dei riscontri legalmente previsti in ordine all'azione degli organi societari, sia pure a diverso titolo (vigilanza ministeriale -

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

controllo di gestione da parte dell'INPS) si evidenziano concettualmente nell'ambito di un sistema unitario, cioè in una ipotesi di "controllo di partecipazione". Per una più attenta indagine su tale sistema di controlli, occorre fissare la natura di questi ultimi, e, in secondo luogo, le linee di coordinamento di essi.

Com'è noto, l'art. 1 della legge 9 marzo 1989, n. 88 - nel prefigurare gli obiettivi del riordinamento normativo dei maggiori enti previdenziali - stabilisce che al Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale spetta un potere di "vigilanza" sull'attività dei medesimi; segnatamente allo scopo di assicurare il buon andamento dell'azione attuativa degli interventi previdenziali ed assistenziali in favore dei lavoratori e per facilitare l'assunzione delle iniziative economiche nei confronti e nei riguardi dei conseguenti, indispensabili interventi.

Tale vigilanza si traduce in una gamma abbastanza vasta di atti di amministrazione attiva, per lo più in "direttive" ma anche in una serie di atti di controllo che possono sfociare, come già detto, in riscontri sugli organi o, a seconda dei casi, incidere, in maniera più o meno penetrante, su taluni provvedimenti posti in essere dagli enti vigilati.

Volendo, così, puntualizzare la natura delle relazioni intercorrenti tra il Ministro vigilante e l'INPS, in direzione dell'attività rispettivamente esplicata verso l'ottimale perseguimento dei compiti di sicurezza sociale, val notare che mentre le attribuzioni normativamente demandate al Ministro rimangono necessariamente circoscritte all'ambito dell'esercizio di funzioni di diritto pubblico, quelle facenti capo all'INPS possono

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

attenere ad attività anche di diritto privato o, quanto meno, alla c.d. "attività pubblica di diritto privato".

Inoltre, le funzioni di vigilanza ministeriale - a differenza di quelle riservate all'INPS - vengono in ogni aspetto influenzate dall'indirizzo politico-amministrativo di cui il medesimo Ministro è portatore ed espressione; tuttavia i principi di indipendenza e di parità degli organi statali e delle persone giuridiche create come "enti strumentali" e facenti parte della Pubblica Amministrazione in senso lato, consentono di escludere che le cennate funzioni esercitate nelle due diverse sedi possono tradursi in un rapporto interorganico di sottordinazione tra l'INPS ed il Ministro per il Lavoro.

Premesso quanto sopra, occorre ancora aggiungere - sul come ed entro quali limiti di ordine giuridico debba essere esercitata la vigilanza ministeriale - che qualche "traccia" si rinviene nella precitata legge di ristrutturazione e nei regolamenti attuativi, ove, anche se in maniera inadeguata, si dettano statuizioni dissimili per forma e contenuto e si usano indifferentemente e con una significazione non ben chiara, i termini di "vigilanza" e di "controllo". Da qui la opportunità di far luogo ad un indispensabile perfezionamento tecnico dello strumento di produzione normativa che consenta una più corretta identificazione dei contenuti delle predette diverse attribuzioni di riscontro ed apprestati i mezzi per un soddisfacente apprendimento della sostanziale caratterizzazione dei rapporti intercorrenti tra il Ministero e l'INPS, in materia di effettuazione degli stessi.

Al fine di rendere maggiormente significativa la trattazione del presente argomento può affermarsi, con quanto maggiore possibile approssimazione, che il "controllo di verifica" connotato alla vigilanza ministeriale si connota per il mezzo espressivo di un giudizio più esteso ed indefinito di quello facente capo al "controllo di gestione" spettante all'INPS; tanto che l'esercizio del primo, men che palesarsi esteso all'intera gestione, si palesa limitato ad alcuni ben determinati aspetti di essa, mentre il secondo consiste in un controllo globale che interessa in ogni caso i risultati finali di esercizio.

Volendo, infine, inquadrare l'or descritto potere di "vigilanza ministeriale" nel "rapporto di direzione" che viene così ad instaurarsi tra l'organo governativo statale e le società partecipate, ovvero tra il medesimo organo ministeriale e l'INPS, occorre annotare - atteso l'aspetto sostanziale della relazione intersoggettiva che comunque influenza l'attività di tutti gli enti vigilati attraverso la indicazione delle linee generali cui essa deve ispirarsi nel suo concreto svolgimento - che siffatto potere appare inscindibile dal concetto di gerarchia impropria ma pur sempre esercitabile con diversa intensità dispositiva, dovendosi correlare al grado di autonomia di cui sono dotati l'INPS e le società in parola, da esso possedute. Non di meno il dato soggettivo che lo rende "tipico" è rappresentato dalla circostanza che il vincolo da essi scaturente non può mai pregiudicare la libertà di scelte affidate a tutti i destinatari delle direttive stesse.

Conclusivamente può ribadirsi che il corretto svolgimento



dei rapporti intercorrenti tra il Ministro vigilante e l'INPS implica che - a parte le attribuzioni di controllo sugli organi societari legalmente riservate all'organo deliberante INPS - l'indirizzo esplicito dalla vigilanza ministeriale raggiunge le società solo indirettamente, attraverso l'Ente vigilato, destinatario delle anzidette "direttive"; per guisa che il controllo di gestione in ordine alle società in parola è assicurato dalla loro dipendenza dall'INPS medesimo che ha la proprietà della maggioranza azionaria: trattasi, ovviamente, come sopra è stato affermato, di un controllo "privatistico" che prescinde dalle esigenze tipiche del rapporto di strumentalità cui l'azionista è soggetto, ancorchè per le più importanti operazioni da svolgersi in seno alle società (aumento e riduzione di capitali, ripianamento delle perdite, operazioni effettuate ai sensi dell'art. 2342 e seguenti C:C:, acquisto e cessione di partecipazioni, fusioni e trasformazioni, ecc.) è richiesta una proposta o un'autorizzazione ministeriale.

13/H) - La consistenza del portafoglio titoli

La consistenza del portafoglio titoli e la situazione descrittiva delle quote e dei titoli azionari - alla chiusura di ciascuno degli esercizi considerati - si presentano come segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TITOLI A REDDITO FISSO	AL 31.12.'88		AL 31.12.'89		AL 31.12.'90		AL 31.12.'91		AL 31.12.'92	
	valore nominale	valore bilancio	valore nominale	valore bilancio	valore nominale	valore bilancio	valore nominale	valore bilancio	valore nominale	valore bilancio
TITOLI DI STATO	1.465.830.822	1.358.552.869	1.465.830.822	974.797.336	1.465.771.600	967.409.256	1.465.830.822	974.797.336	1.506.671.600	1.003.911.911
OBBLIGAZIONI E TITOLI ASSIMILATI	2.159.858.396	1.997.437.181	1.136.858.396	1.055.002.181	262.000.000	244.970.000	573.085.800	508.924.800	101.000.000	94.435.000
CARTELLE FONDIA- RIE E TITOLI ASS.	1.871.830.500	1.486.485.007	995.325.500	797.715.491	410.907.500	24.843.871	326.325.001	32.320.500	23.703.000	17.725.686

Al riguardo nessun'altra specifica puntualizzazione è possibile, oltre alle considerazioni esposte al paragrafo 13/A circa la natura e la entità delle partecipazioni che, nel complesso, attengono ad attività ed a materie legislativamente previste e comunque connesse direttamente o indirettamente con i compiti istituzionali dell'INPS. Certamente alla Corte non compete alcuna funzione di immediato controllo sulla gestione finanziaria delle singole partecipazioni; il che, invero, non esclude la possibilità che possa esprimersi un proficuo giudizio valutativo in ordine alla loro redditività nel contesto complessivo del portafoglio titoli, così come riportato nelle situazioni patrimoniali degli esercizi in esame e previa acquisizione di ogni utile ragguaglio, pur in mancanza di un bilancio consolidato.

Resta, pertanto in primo luogo assodata l'opportunità di porre in evidenza i criteri di valutazione delle categorie dei titoli posseduti ed iscritti nei bilanci dell'INPS: alcuni di essi sono valutati al nominale, taluni al di sopra di questo valore, altri ancora non risultano valutati affatto.

Si è ravvisata, per ciò stesso, l'opportunità di evidenziare, per ovvie ragioni di completezza e di chiarezza espositiva, la globale situazione dei portafogli degli esercizi in esame, alla data di chiusura di ciascuno di essi, significando che presentano, nel complesso, un andamento alquanto irregolare ma con una pronunciata tendenza decrescente.

**PARTE SECONDA**

(La pianificazione)

**1 - LA PIANIFICAZIONE ANNUALE E POLIANNUALE**

Ove si ponga mente al combinato disposto degli articoli 1 (comma secondo) e 5 (comma primo, lettera f) della legge n. 88/1989, non può non assumersi, con sicuro fondamento di attendibilità, che la gestione dell'INPS deve essere improntata ai canoni giuridici ed economici consoni ai criteri di una pianificazione annuale e poliennale delle risorse finanziarie disponibili. Così concepita, la programmazione costituisce un principio di fondamentale importanza, in base al quale si preordina l'ottimale impiego delle risorse disponibili e presumibilmente utilizzabili nel breve e nel medio termine. In tal modo riguardata, la programmazione, da un punto di vista genetico, si spiega attraverso la utilizzazione di meccanismi attuativi e di figure procedurali non sempre normativamente previste e regolate ed implicanti la concomitante o differita partecipazione pluriorganica di Istituzioni governative, ministeriali e di enti pubblici.

Rinviando, alle considerazioni innanzi formulate con specifico riferimento alla disciplina di essa ed agli altri indirizzi evolutivi della programmazione medesima - le quali si intendono in questa sede recepite per ogni effetto espositivo - si precisa

ulteriormente che, nella più gran parte dei casi, i programmi vengono correlati ad un arco triennale di tempo, in quanto al loro presumibile svolgimento, con previsioni più analitiche per il primo anno di attuazione: sotto ciascuna scadenza annuale - come già detto - si provvede al loro aggiornamento, mediante la elaborazione, di più o meno estese rettifiche, finalizzate all'inserimento, nel contesto dei medesimi, di dati previsionali, fondati sui risultati del primo anno di attuazione e delle modifiche strutturali correlabili ad operazioni ritenute ormai disattendibili o di non più agevole realizzazione.

Il primo piano triennale risulta approvato con delibera del Consiglio di Amministrazione in data 19 dicembre 1986, mentre il primo piano annuale di attuazione dello stesso programma triennale risulta, a sua volta essere stato approvato, ai sensi dell'art. 5 della legge 9 marzo 1989 n. 88, con apposito atto deliberativo.

Occorre, altresì, specificare che, con altra successiva delibera consiliare è stato approvato l'aggiornamento dell'ultimo programma triennale. Infine, l'approvazione dell'ultimo piano annuale di attuazione di siffatto programma triennale è stata tempestivamente disposta, nei modi e con le forme di legge.

Al riguardo, peraltro, deve aggiungersi l'annotazione che gli adempimenti da assolvere in vista della emanazione del terzo piano annuale di attuazione, sono contenuti in apposite direttive di Governo.

Il piano triennale in parola, redatto a norma di legge, tiene conto dei mutamenti presenti e/o prevedibili nei settori

d'intervento in cui sono chiamati ad operare l'INPS e gli enti societari collegati e/o controllati ed importa un complesso di azioni variegata contenutisticamente e finalizzate, da un lato, al potenziamento dei comparti maggiormente interessati all'azione di questi ultimi; e, dall'altro: a stimolare la crescita di forze sociali e culturali endogene del comparto previdenziale; ad ammodernare gli apparati centrali e periferici dell'INPS, inteso quale pubblica Amministrazione, al fine di consentire la crescita delle capacità organizzative progettuali ed imprenditoriali; ad accrescere la competitività degli impulsi di trasformazione esistenti; a promuovere lo sviluppo delle nuove tecnologie per il riassetto dei sistemi operativi su base territoriale.

Nell'ambito di tale programma si è inteso, in ogni caso, di consolidare alcuni obiettivi di carattere generale, attraverso azioni organiche proposte per la loro graduale attuazione, secondo i seguenti criteri:

- a) assicurazione della congruenza degli interventi rispetto agli obiettivi di crescita dell'efficienza e dell'equilibrio negli apporti lavorativi;
- b) miglioramento delle condizioni di lavoro, della qualità dell'ambiente e della vita aziendale, assicurando lo sviluppo di nuovi servizi e dando priorità agli interventi mirati ad accelerare la qualificazione del sistema formativo di base e la qualificazione dei sistemi tecnologici in uso;
- c) sviluppo e qualificazione delle aree attrezzate dei settori operativi;
- d) razionalizzazione e sviluppo della risorsa economica,

finanziaria e patrimoniale.

In ordine agli adempimenti indispensabili alla determinazione della effettiva essenza contenutistica dei piani annuali di attuazione del programma triennale anzidetto, va precisato che il Ministro del Lavoro ha stabilito che l'INPS, entro un congruo termine all'uopo prefissato, renda ostensive le proprie ragioni e le conseguenti determinazioni, al fine della loro inclusione in ciascun piano annuale.

Siffatte determinazioni - che devono essere coerenti con gli obiettivi e le priorità fissati dal programma triennale e riferirsi alle attività ed alle iniziative di cui all'art. 1, comma secondo, della legge 9 marzo 1989 n.88 - devono affluire all'attività di studio, pianificazione e progettazione di interventi; onde assicurare l'ottimale verificarsi degli interventi previdenziali per i quali sussista la progettazione formalizzata o, comunque, la disposizione consacrata in atti deliberativi. Nella ipotesi di carenze di proposte, ai fini della formulazione dei medesimi piani annuali il Ministro del Lavoro provvede in via sostitutiva ad individuare le attività e le iniziative da includere negli stessi piani annuali, al fine di comunque assicurare l'attuazione del programma triennale, avvalendosi, per l'occasione, di uffici all'uopo specializzati.

## 2) - GLI ORGANI DELLA PROGRAMMAZIONE

A maggiore specificazione delle generiche annotazioni già



fatte in precedenza si provvede, ora, ad effettuare un più dettagliato esame delle attribuzioni spettanti ai diversi organi della programmazione, alla stregua del vigente ordinamento.

Premesso che siffatti organi, in base alla loro essenza strutturale, possono essere collegiali o monocratici, si forniscono alcune annotazioni degli uni e degli altri, nell'intesa che la loro attività operativa non si palesa scindibile agli effetti del fine unitario rappresentato dalla finalizzazione di essa senza l'impiego ottimale dei fondi disponibili.

Com'è noto, il fenomeno dell'impiego delle risorse finanziarie, da parte degli enti pubblici e delle persone giuridiche private, comunque denominate, i quali gestiscono forme di previdenza e di assistenza sociale, trova riscontro puntuale e certo nell'art. 65 della legge 30 aprile 1969 n. 153. Alla stregua dei precetti in esso contenuti, gli enti in parola sono tenuti a compilare annualmente "piani di impiego", caratterizzati dalla copiosità complessiva e dalla interrelazione degli interessi afferenti alla regolare e proficua funzionalità dei maggiori apparati previdenziali.

Premessa la considerazione che, per "fondi disponibili" si intendono le somme eccedenti la normale liquidità di gestione, val notare che la percentuale da destinare agli investimenti immobiliari non può superare, comunque, la terza parte di tali somme; le parti restanti possono essere impiegate negli altri modi previsti, per ciascun ente, dalle leggi istitutive, dai regolamenti e dagli statuti. Tutte le deliberazioni all'uopo necessarie sono adottate dal Consiglio di Amministrazione, per

gli effetti del già indicato art. 5 della legge 88/1989.

Le percentuali possono essere variate in relazione a particolari esigenze di bilancio o alla forma di gestione adottata da ciascun ente con decreto del Ministro per il lavoro e della previdenza sociale emanato di concerto con il Ministro per il tesoro ed il Ministro per il bilancio e la programmazione economica.

I piani di impiego debbono essere presentati - entro 30 giorni dalla data d'inizio dell'esercizio cui si riferiscono - Al Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed alle altre amministrazioni vigilanti.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale provvede all'approvazione di tali piani di concerto con il Ministero del tesoro e con il Ministero del bilancio e della programmazione economica entro i 60 giorni successivi a quello di presentazione.

L'approvazione dei piani di impiego esonera gli enti pubblici e le persone giuridiche private indicati nel primo comma della citata legge n. 153/1969 dalle procedure previste per l'autorizzazione all'acquisto di beni e valori inclusi nei piani stessi, ivi comprese le procedure previste nella legge 5 giugno 1850, n. 1037, e nell'articolo 17 del codice civile e relativi regolamenti di esecuzione e di attuazione.

L'attività di tutti gli organi collegiali e monocratici anzidetti si concreta in provvedimenti (normativi e non normativi) esplicativi delle sopraindicate funzioni (direttive, atti di coordinamento, ecc.) di cui si è già fatto cenno.

Le attribuzioni degli organi della programmazione previsti

dalla vigente legislazione appaiono dissimili per contenuto e forma. Pertanto, si ravvisa la opportunità di esaminarle distintamente ed in rapporto a ciascuna figura giuridica soggettiva di riferimento esterno.

Al Ministero del bilancio è riconosciuta dalla legge una posizione di preminenza nei confronti del Ministero del Lavoro e degli altri Ministeri interessati comunque al fenomeno programmatico; a lui spetta, infatti, la direzione ed il coordinamento di tutta l'azione pubblica all'uopo indispensabile e, quindi, la vigilanza sulla conformità di essa all'indirizzo politico adottato in sede governativa: questa funzione, peraltro, non si concreta, in atti aventi rilevanza esterna, non rinvenendosi nell'ambito della legislazione medesima, alcuna disposizione necessaria a formalizzare ed a puntualizzare l'essenza degli atti di "approvazione".

Il Ministro del Lavoro, oltre ad essere parte integrante del procedimento amministrativo finalizzato all'approvazione dei piani degli enti previdenziali e, quindi, dell'INPS, è anche l'organo cui compete la vigilanza sulla gestione dell'Istituto.

Si prescinde, in questa sede, da ogni puntuale riferimento esplicativo dalla natura, dalle caratteristiche ed ai limiti di estensione del testè cennato potere di vigilanza spettante al Ministro, rinviando - per le tematiche generali - alla trattazione dell'argomento già fatta (cfr. retro, pag .219 segg.) ed alle annotazioni che in proposito verranno inserite nel prosieguo della relazione. Giova, peraltro, precisare che l'istituto della vigilanza ministeriale assume indiscusso rilievo di fondamentale

strumento per l'attuazione della politica di programmazione e si atteggia in forme per certo originali nell'ambito promozionale degli interventi previdenziali, le quali si distaccano dal modulo tradizionale del controllo, sempre più chiaramente rivelando una complessa natura che, maturata da tempo tra l'organo di controllo e l'ente strumentale, sta appunto ad indicarne l'utilità di una concreta collaborazione in vista della reale attuazione dei piani triennali. I mezzi utilizzati per l'esercizio della funzione di vigilanza risultano tassativamente disciplinati dalla legge e fan capo ad "autorizzazioni", a "visti", ad "approvazioni", a provvedimenti di coordinamento e/o di direttive.

La trattazione, sin qui condotta, dell'argomento degli "organi" della programmazione, porta all'imprescindibile menzione, tra essi, delle "unità operative" regionali e locali dell'INPS, atteso che la fase innovativa della disciplina organica ha condotto, recentemente, alla ribalta il problema degli strumenti idonei a consentire alle "strutture di base" un valido apporto al perseguimento dei compiti istituzionali dell'ente, in campo economico, nel quadro della programmazione e dei piani di sviluppo da elaborarsi, come già detto, nella sede centrale.

### 3) - RAPPORTI INTERCORRENTI TRA L'INPS E GLI ORGANI DELLA PROGRAMMAZIONE

Il problema delle relazioni intersoggettive insorgenti tra l'INPS ed i succennati organi della programmazione, richiede una

esegesi comparata della legge n. 88/1989 con la previgente legislazione.

Avuto riguardo alla nuova disciplina, si può notare che, rispetto al precedente sistema - nel quale l'INPS non svolgeva un ruolo assolutamente autonomo per quanto specificamente concerneva la elaborazione e l'attuazione tecnica dei piani d'impiego aventi natura non ristretta ad ambiti locali, ma addirittura di interesse nazionale, tanto nella fase attuativa del programma approvato in sede regionale quanto nel momento realizzativo dei singoli interventi ivi previsti - le strutture esterne assumono, in buona sostanza, una posizione nuova e diversa; posizione espressiva della più gran parte delle attribuzioni occorrenti al determinismo del contenuto dei medesimi piani annuali di attuazione, esplicando, nella fase di realizzazione, la piena potestà dispositiva sia sul terreno finanziario che sul terreno realizzativo degli "impieghi", in direzione dei soggetti competenti a perfezionarli.

Alquanto diversa si palesa la situazione concernente gli investimenti di interesse nazionale, per cui la nuova legge stabilisce la espressa previsione nel programma triennale e, quindi, nei relativi aggiornamenti annuali, ove devono essere indicati anche i soggetti pubblici interessati agli eventuali interventi ivi previsti.

Ciò stante è d'uopo osservare che le norme ora citate suddividono concettualmente e diversificano - al fine che qui interessa - gli interventi aventi ad oggetto l'acquisto di beni immobili in genere dagli interventi (strumentali) finalizzati al

vero e proprio sviluppo delle risorse previdenziali, delle attività di assistenza tecnica e della formazione del personale di ogni ordine e categoria.

Sempre sul piano ordinamentale, conviene osservare che le stesse norme distinguono tra la fase elaborativa dei progetti (intesa quale momento di proposta per la formulazione del piano di attuazione) e momento di pratica realizzazione di essi, dopo l'avvenuta induzione nel piano. Chiarito che tali momenti non appaiono assolutamente coincidenti, in rapporto alla qualificazione dei soggetti titolari del potere di proposta rispetto a quelli cui incombe l'obbligo attuativo dei progetti, occorre evidenziare che una soddisfacente soluzione del problema su cennato - implicante indubbi riflessi proprio nella fase di realizzazione degli impieghi - è stata avviata a soluzione con appropriate direttive del Ministero del Lavoro. Con queste direttive viene stabilito, infatti, che ai soggetti di diritto pubblico in parola incombe l'onere di inviare al medesimo Ministero i progetti di interesse nazionale previsti nel programma triennale ed assumibili a contenuto dei singoli piani di attuazione.

Ancorch'è l'or menzionato adempimento potrebbe, in via di principio, dar luogo a qualche perplessità, esso, non di meno, sembra consono al ruolo che - nel contesto generale della disciplina in esame - risulta essere stato assegnato dal Legislatore all'INPS, segnatamente per quel che afferisce al particolare quesito: se l'Istituto possa esaminare e valutare - in sede di finanziamento degli interventi facenti capo agli stessi progetti

- i programmi ed i piani correlabili ai singoli investimenti immobiliari.

Al proposito non può non assumersi che appare fuor di dubbio che l'INPS, a causa della sua natura, delle sue caratteristiche peculiari e delle sue attribuzioni legalmente previste e regolate, costituisce un soggetto di diritto pubblico al quale è stato assegnato istituzionalmente il compito di riservare parte delle sue risorse disponibili al finanziamento degli investimenti immobiliari indicati nel programma triennale, così come articolati nei piani annuali di attuazione, onde assicurarne la realizzabilità. Tanto che l'INPS, per ciò stesso, si rende qualificabile, con sicuro fondamento di attendibilità come un "ente strumentale", per essergli stato assegnato funzioni altrimenti devolvibili alla competenza di organi statuali.

Devesi, pertanto, ribadire il concetto che - come è dato desumere dall'intera realtà normativa costituita dalla legge n. 88/1989 e dalla previgente legislazione - all'INPS spetta una ben determinata competenza in materia di raccordo delle scelte programmatiche ed attuative; competenza che, peraltro, è devoluta, per differenti profili di attribuzioni sostanziali, anche ad organi governativi e ministeriali, ovvero (nella fase esecutiva) ad altri soggetti esercenti pubbliche funzioni che - in base alla loro attività istituzionale o in base alle scelte di idoneità operate nelle sedi appropriate ed in relazione a criteri prestabiliti - possono essere individuati, contestualmente all'approvazione dei piani annuali o successivamente. Di talchè l'INPS, in questa fase di reale attuazione dei piani, non può essere

considerata titolare di funzioni intese a svolgere compiti finalizzati allo sviluppo dell'azione che propriamente si concreta in atti di coordinamento degli atti che i soggetti pubblici su cennati siano chiamati a svolgere nella fase di elaborazione dei progetti di rilevanza nazionale, regionale o locale prepedutici alla formazione del Piano. Ne consegue che l'attività istituzionale dell'INPS (Organi Centrali) si estrinseca in una serie di atti di finanziamento per la realizzazione degli obiettivi finali dei piani di attuazione, nella carenza di un vero e proprio potere decisionale rispetto alla gamma provvedimentale applicativa, riservata principalmente alle strutture periferiche. In ogni caso, peraltro, va precisato che gli atti di finanziamento emessi dall'INPS trovano limite e causa di giustificazione nella su menzionata pianificazione generale e speciale, così come prevista e regolata dalle disposizioni contenute nella legge n. 88/1989.

4) - L'ATTUAZIONE DEI PIANI ANNUALI: GRADO DI EFFICIENZA DEGLI ORGANI E DI EFFICACIA DELLA LORO ATTIVITA' OPERATIVA.

Come è stato detto in precedenza, il quadro delle norme volte a dare concreta attuazione alla citata legge n. 88/1989 è stato a più riprese definito - per la parte relativa all'incentivazione delle attività produttive - attraverso ulteriori provvedimenti normativi ed amministrativi. Com'è noto, il "Regolamento di contabilità e per l'esecuzione delle opere, delle



forniture e dei servizi dell'INPS" all'art. 57 prevede che il Comitato Esecutivo, nell'ambito del programma pluriennale adottato dal Consiglio di Amministrazione, deliberi annualmente un piano dettagliato relativo alle opere, alle forniture e ai servizi, elaborato sulla scorta dei sistemi di pianificazione e gestione finanziaria nonché dei controlli di gestione adottati, quali risultano dalla relazione annuale del Direttore Generale, in sede di approvazione del bilancio preventivo.

In ottemperanza a tali disposizioni regolamentari, è stata formulata la proposta di piano per l'anno 1992 (delibera del Comitato Esecutivo assunta nella seduta del 29 ottobre 1992), i cui tempi di elaborazione sono stati condizionati dalla preventiva approvazione da parte degli Organi, del "piano di formazione professionale per l'anno 1992" (del. C.E. n. 828 del 4 giugno 1992), del piano delle attività e investimenti previsti per il sistema informatico nell'anno 1992, (del. C.E. n. 976 del 12 giugno 1992) e infine, della modifica dell'articolo 22 del Regolamento di contabilità e per l'esecuzione delle opere, delle forniture e dei servizi dell'INPS (del. C.A. n. 14 del 3 luglio 1992) cui ha fatto seguito l'approvazione dei nuovi "criteri, modalità e limiti di competenza in materia di opere, forniture e servizi" (del. n.1050 del 3 luglio 1992).

Il 1991 ha assistito alla prima applicazione degli indirizzi strategici fissati dal massimo Organo dell'Istituto, con l'avvio di un processo programmatico guidato da opportune linee di azione e diretto all'obiettivo di un netto miglioramento della proposta istituzionale, in armonia con i criteri informativi

della legge.

Attraverso l'esaltazione di due elementi chiave, il "valore-qualità" correlato da una richiesta di servizi in continua dinamica - e il rivalutato ruolo della risorsa umana, è stato possibile fornire un decisivo impulso al processo di trasformazione dell'Ente a "sistema aperto".

Gli indirizzi di politica strategica che l'Istituto ha adottato nel 1992 - in linea con il nuovo ruolo che tutto il settore pubblico è chiamato a svolgere - puntano a due obiettivi di rilevante interesse:

- la globalizzazione dei sistemi informativi;
- la qualità totale.

L'INPS ha da tempo creato i presupposti tecnologici e culturali per lo sviluppo di un processo di globalizzazione e integrazione della Pubblica Amministrazione.

L'Istituto si è da tempo orientato anche in direzione delle logiche di trasparenza ed efficienza richieste dalla legge n. 241/90 che ha sancito il diritto del cittadino a conoscere gli atti amministrativi cui è interessato e richiede alle Amministrazioni interventi efficienti e tempestivi.

Nell'ottica del nuovo sistema integrato, merita un cenno un'altra importante innovazione legislativa: l'iscrizione unica delle aziende, prevista dall'art. 14 della legge 30.12.91 n. 412.

L'iscrizione unica, attraverso l'integrazione dei patrimoni informativi degli Enti, realizza servizi più qualificati ed efficienti per il cittadino.

Il fulcro di tale progetto tecnologico è un "data base

condiviso" in cui vanno a confluire le informazioni immesse dai vari Enti e che possono essere trattate da qualunque punto della rete.

Ciò consente la realizzazione di sportelli polivalenti, capaci di gestire una serie di funzioni provenienti da fonti diverse: l'operatore "pluriente" sarà in grado di fornire un servizio a valore aggiunto, mediante consulenze di tipo personalizzato.

Attraverso il decentramento decisionale e funzionale si va realizzando l'evoluzione dell'"azienda" INPS caratterizzata da imprenditorialità e da una organizzazione del lavoro per progetti, in cui le attività temporanee vengono orientate in funzione della domanda di mercato.

L'adozione di tale linea organizzativa consente di raggiungere i necessari livelli di qualità, unitamente all'avvio di processi di modificazione culturale, di valorizzazione delle risorse intellettuali, di motivazione e partecipazione all'interno della compagine operativa.

In relazione agli obiettivi illustrati e alle connesse linee di strategia gestionale, il 1992 ha segnato dunque una importante tappa nel procedimento di innovazione organizzativa dell'Ente.

La rinnovata architettura del sistema organizzativo, in un'ottica di sempre più deciso decentramento di funzioni e compiti gestionali alle aree periferiche, prevede:

- il ridisegno del quadro direzionale, inteso come centro propositivo ed attuativo delle strategie dell'Istituto, attraverso una ulteriore compattazione delle funzioni

centrali, in un modello organizzativo caratterizzato da centri con funzioni di responsabilità complessiva delle aree istituzionali e funzioni strumentali per le politiche di gestione;

- l'assunzione di un sempre più marcato ruolo di coordinamento da parte della Sede regionale che, spogliandosi delle residue funzioni di carattere gestionale, nella nuova veste di Ente gestore delle risorse, di controllo e di sviluppo delle applicazioni informatiche, viene a configurarsi come il "terminale" della Direzione generale; tale ruolo indirizza la Sede regionale ad una costante azione di razionalizzazione e omogeneizzazione sui livelli di costo più convenienti, per la ricerca di migliori equilibri costi-benefici, i cui risultati consentono anche una più proficua partecipazione agli incentivi contrattuali;
- la fisionomia ancora più netta della Sede di produzione, con funzioni di direzione del sistema decentrato: prosegue, in forma più estesa, la penetrazione dei servizi sul territorio (Centri Operativi ed Agenzie urbane), in una logica di miglioramento della qualità e di economie di gestione, realizzate grazie anche ai processi di integrazione dell'Ente nella rete dei sistemi informativi di altre Istituzioni pubbliche e private.

Si può affermare che nel 1992 la programmazione degli interventi a livello periferico è stata focalizzata sulle seguenti direttrici:

- a) decentramento
- b) processo produttivo

### IL DECENTRAMENTO

La logica in cui si muove l'Istituto è quella di un processo permanente di cambiamento e di costante adeguamento dell'assetto strutturale ed organizzativo all'evoluzione dell'ambiente esterno, nella prospettiva di una sempre maggiore integrazione nel "sistema paese", in vista del superamento della connotazione nazionale.

Questa caratterizzazione rafforza la scelta del modello dell'Azienda di servizi, sempre più orientata ai risultati espressi in termini di rapporto tra costi (bilanci economici) e benefici (qualità dei servizi), e rafforza soprattutto la scelta prioritaria del decentramento funzionale e territoriale in termini di capillarizzazione dei servizi, di arricchimento degli stessi (servizi a valore aggiunto, servizi polistituzionali, sportello del cittadino, ecc.) e come condizione essenziale per una prospettiva di intervento competitivo nel mercato, con nuove linee di prodotto (previdenza integrativa).

Il programma di decentramento territoriale - deliberato dal Consiglio di Amministrazione nella seduta del 19 aprile 1992 e successive integrazioni - prevedeva, la realizzazione di n. 409 nuove strutture a livello di Centri Operativi ed Agenzie Urbane

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

aumentate a 423, con i successivi provvedimenti di variazione dei programmi di decentramento delle Sedi di Firenze e di Milano.

Alla data del 31 dicembre 1991 erano in esercizio n.108 Centri Operativi ed Agenzie Urbane, mentre per altre 80 strutture circa risultavano acquisiti locali per la loro sistemazione logistica.

Ne deriva che per completare il programma entro il termine anzidetto, si è formulata la previsione di provvedere subito, quanto meno, alla individuazione dei locali per circa 130 Centri Operativi ed Agenzie Urbane.

Nel corso del 1° semestre 1992 è stata altresì portata a termine la sperimentazione per il decentramento ai Centri Operativi delle attività connesse all'area riscossione contributi e alla gestione delle posizioni assicurative degli artigiani e commercianti. Presso le strutture è stata ridefinita l'architettura informatica e potenziata la capacità elaborativa delle apparecchiature elettroniche in dotazione; lo scorporo degli archivi "aziende", "lavoratori autonomi" e "pensioni", l'apertura di conti correnti specifici con le banche e gli uffici postali locali per la canalizzazione dei flussi finanziari e con la tesoreria provinciale per la contabilità speciale, ha conferito ai Centri in questione una piena autonomia funzionale ed operativa, ponendoli in grado di assolvere in maniera esaustiva alla domanda proveniente dai comprensori territoriali di competenza.

Tale modello organizzativo definito e collaudato sarà esteso - nel medio periodo - al maggior numero possibile di Centri Operativi scelti tra quelli che, oltre a presentare

caratteristiche di comprensorio adatte in termini di numero di aziende, di lavoratori autonomi e di pensioni in carico, dispongano delle necessarie risorse logistiche.

E' stato acclarato che dei 135 Centri Operativi in funzione:

- per n. 25, a basso numero di aziende e soggetti contribuenti, non è conveniente l'ampliamento dei compiti nell'area riscossione contributi;
- per n. 110, è possibile l'ampliamento dei compiti;
- per n. 38 Centri Sedi di Tribunale, si possono estendere compiti anche all'area legale.

### IL PROCESSO PRODUTTIVO

Nel corso degli ultimi anni, l'attività di produzione nelle diverse aree di intervento istituzionale è stata caratterizzata da fenomeni evolutivi che ne hanno qualificato positivamente l'incidenza sotto il profilo di una risposta più adeguata ai contenuti della domanda sociale.

L'incremento, soprattutto qualitativo, del rendimento offerto dalla risorsa umana investita è riferibile ad un insieme organico di scelte organizzative coerenti con gli indirizzi degli Organi e mirato, in primo luogo, alla crescita professionale degli operatori delle diverse categorie.

Le linee programmatiche per il 1992 sono state orientate ad un'ampia revisione delle procedure, ad una rifusione dei diversi

archetipi strutturali ed operativi in funzione del prodotto finito.

Interventi sono ancora in corso nell'area pensioni, dove il modello di trattazione personalizzata sperimentato positivamente per "pensione subito" è stato esteso ad altri prodotti dell'area. Un "archivio generale di riferimento", in stato di avanzata realizzazione, consente di operare, in vista della erogazione di prestazioni, una verifica in tempo reale della posizione del soggetto richiedente nei vari archivi automatizzati, rilevando eventuali incompatibilità o anomalie.

Nella sfera delle prestazioni non pensionistiche, una innovazione di rilievo è rappresentata dal controllo delle certificazioni di malattia attraverso la procedura di lettura ottica (D.M. 30.9.1991) mirata ad attuare una costante ed efficace azione di controllo in un settore che eroga complessivamente oltre 3 miliardi di prestazioni.

Interventi di revisione strutturale sono stati previsti nel 1992 anche nell'area della gestione dei conti assicurativi individuali; è stato dato corso alla realizzazione del riordino degli archivi, finalizzato alla emissione e gestione degli estratti conto per i lavoratori autonomi e all'implementazione degli archivi dei lavoratori dipendenti. L'organizzazione del lavoro è stata orientata a modelli strutturali già sperimentati in altre aree operative, quali l'"isola di produzione", atta a garantire la complessa gestione del conto assicurativo.

In parallelo allo sviluppo del processo produttivo, gli investimenti innovativi previsti per l'area informatica sono



stati improntati alla sempre maggiore evoluzione dei sistemi centrali e del software e al perfezionamento dei sistemi di Sede regionale, cui a livello periferico è stato affidato il ruolo di sviluppo del software applicativo e di diffusione delle risorse elaborative e di archivio.

Nella logica del sistema informativo "aperto" verso l'esterno, la sfera dei collegamenti con altri Organismi pubblici è destinata ad ampliarsi anche in futuro.

Le operazioni di incrocio dei dati già avviate con l'Anagrafe Tributaria, la Centrale dei Bilanci, l'INAIL, lo SCAU, le CCIA, la CERVED, l'ISTAT, l'ENEL, ecc. continuano a fornire indicatori sempre più raffinati per individuare e perseguire "aree a rischio" nella lotta all'evasione e all'elusione contributiva.

Ulteriori sviluppi sono stati previsti per il progetto "AR.CO" che governa il collegamento telematico con le anagrafi comunali: consente all'INPS una più agevole acquisizione delle informazioni anagrafiche relative ai propri iscritti e pensionati, riducendo sensibilmente l'accesso agli sportelli comunali. E' stato realizzato il collegamento con 54 Comuni fra cui, molti capoluoghi di regione e di provincia, per complessivi 12 milioni di abitanti e sono stati individuati due poli regionali, Friuli e Toscana, per il collegamento con i Comuni dei rispettivi comprensori regionali.

Sono stati altresì formalizzati accordi con consorzi che gestiscono il servizio informatizzato della anagrafi dei Comuni collegati: due di essi garantiranno il collegamento tra l'INPS e

169 Comuni della Provincia di Trento (30 già attivi), 46 Comuni dell'Umbria e 100 Comuni della Provincia di Bolzano.

Infine, un collegamento "host to host" reso operativo con ANCITEL permetterà alle Sedi INPS di acquisire via "videotel" le certificazioni anagrafiche dei residenti in circa 2.100 Comuni d'Italia, consentendo ai Comuni medesimi l'accesso agli archivi INPS, per l'acquisizione di notizie utili all'espletamento dei loro compiti istituzionali in materia di assistenza sociale.

Sono in corso di attuazione, talune iniziative programmate per impostare collegamenti anche con le strutture sanitarie, i cui rapporti vengono ancora gestiti con metodi di comunicazione cartacea.

Altra tappa importante del processo programmatico di integrazione delle strutture pubbliche è costituita dal trasferimento elettronico dei fondi, attuato attraverso collegamenti telematici tra i sistemi informativi dell'INPS e degli Enti collettori che effettuano le operazioni di riscossione e pagamento per conto dell'Istituto.

Con le aziende di credito sono stati sperimentati strumenti e soluzioni operative idonei ad ottimizzare i servizi di pagamento delle pensioni: con le Banche più avanzate tecnologicamente, sono stati attivati collegamenti telematici per il trasferimento elettronico delle informazioni, ma il progetto sarà gradualmente esteso a tutto il settore bancario.

Tanto premesso, volendo esprimere un pur meditato giudizio valutativo circa il grado di efficienza degli organi cui compete il finanziamento dell'attuazione dei piani annuali, non può

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sottacersi che la loro attività operativa non ha certamente raggiunto, nel presente momento, un livello ottimale di resa, così come non è ancora andata a completo regime l'azione all'uopo preordinata e parzialmente esplicata: nel senso che i compiti fondamentali costituenti il punto di convergenza tra la fase propositiva e quella attuativa nonché i compiti di promozione, di impulso e di coordinamento devoluti all'INPS medesimo, non hanno trovato un'apprezzabile ipotesi di sistematica razionalizzazione e di continuativo e puntuale riscontro.

Nell'ambito del contesto organizzatorio ora profilato, avuto anche riguardo alla globale situazione sopra descritta, si palesano di non assoluta puntualità sul piano procedimentale e di non piena soddisfazione sul terreno contenutistico, gli intenti a più riprese manifestati dagli organi dell'INPS, nel senso di assicurare una sempre maggiore dimensione finanziaria agli interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo della previdenza sociale. Si rende, pertanto, necessario, anzi indispensabile, orientare la intera gamma delle relazioni interorganiche e/o intersoggettive insorgenti tra gli organi dell'intervento medesimo verso risultati di maggiore proficuità ed efficacia, non senza improntare, nel contempo, l'attività degli apparati e degli strumenti attuativi, operanti in seno all'INPS, ad una più incisiva capacità di spesa, rapportabile, quest'ultima, ad una effettiva volontà di porre in essere le condizioni affinché nuovi e diversi apporti normativi entrino nel vigente ordinamento, assicurando il pieno e completo adeguamento delle disposizioni contenute nella legge n. 88/1989 alle reali esigenze

di interesse pubblico connesse ai bisogni avvertiti dalle Comunità locali.

#### 5) - PIANIFICAZIONE E COORDINAMENTO

L'azione attuativa del programma 1989-1992 e dei piani annuali predisposti nelle competenti sedi governative si è svolta fondamentalmente secondo i medesimi lineamenti di realizzazione ed alla stregua delle stesse caratteristiche generali già emerse ed osservate durante il periodo amministrativo dell'esercizio 1989.

Va, in primo luogo, ribadito che l'intera gestione dei medesimi piani viene puntualmente condotta, ai diversi livelli, su appositi indirizzi ministeriali, ed è svolta dall'INPS. Questi assetti funzionali del sistema degli interventi pianificati dovrebbero comportare - quanto meno in via tendenziale e per l'ottimale perseguimento di risultati, riguardanti in termini di efficienza organica e di efficacia operativa - la piena e completa integrazione del maggior numero possibile di unità beneficiarie degli interventi medesimi, attraverso la tempestiva costante e più diffusa utilizzazione degli strumenti di raccordo programmatico, concepito non già come mero fatto di periodica redazione documentale, sibbene come mezzo di razionale ed efficace svolgimento dell'attività amministrativa e finanziaria. Ove

ciò accadesse, si potrebbe conseguire l'utile intento di assicurare l'adeguamento delle gestioni dell'ente ai preordinati obiettivi di piano, sempre da raggiungersi nell'osservanza del criterio dell'economicità non disgiunto da quello dell'utilità sociale, in più occasioni dalla Corte ribadito, quale essenziale presidio dell'equilibrio di gestione.

Peraltro devesi, al riguardo, annotare che queste pure imprescindibili esigenze effettuali non si rendono assumibili, sul piano generale, anche perchè le connotazioni dei rapporti tra le diverse "gestioni" operanti in seno all'INPS si sono spesso palesate inadeguate rispetto alle esigenze di pubblico interesse concomitanti nel fruttuoso e sistematico impiego delle risorse disponibili, secondo gli indirizzi all'uopo espressi dall'autorità vigilante e, per suo tramite, dagli organi della programmazione nazionale: le primarie istanze della predisposta pianificazione sono restate in buona parte inattuata, nel senso che la definizione dei programmi di interventi, a fine dell'esercizio 1992, ha puntualmente ripresentato il problema della tempestività dell'assunzione degli impegni che, in buona sostanza, ha finito per rendere inattuabili taluni ben determinati interventi finanziari.

D'altro canto, si rende evidenziabile una espansione alquanto variegata degli ambiti di svolgimento dei prefigurati interventi, diffusi in settori tra loro non ben correlati e, quindi, non agevolmente riconducibili a principi di omogeneità strutturale e funzionale. Tanto più che la previsione normativa di un vero e proprio "piano strategico generale" si rende

talvolta non del tutto compatibile con l'autonoma pianificazione delle strutture regionali e locali dificultando perfino la elaborazione dei programmi e rendendo non agevole il raccordo tra i settori operativi riservati ai diversi apparati periferici.

Allo scopo di ovviare, in quanto ancora possibile, agli inconvenienti testè riferiti, occorre un maggior grado di impulso nelle assumendo iniziative finanziarie, sempre nei limiti delle disponibilità accordate dal Programma triennale e recepite nei piani annuali di attuazione.

#### 6) - GLI OGGETTI SPECIFICI DELLA PROGRAMMAZIONE ANNUALE (1992)

Gli oggetti specifici assunti dalla programmazione, riguardano la "pianificazione delle opere" e la "pianificazione delle forniture e dei servizi".

E' d'uopo, al riguardo, annotare che, sulla base degli stanziamenti del bilancio preventivo 1992 - cui si rende opportuno fare riferimento - risultano essere stati elaborati appositi documenti da ciascuna Unità funzionale, riguardanti distintamente le opere, le forniture ed i servizi, tenuto conto delle priorità delle azioni da promuovere, così come risultano nella relazione del Direttore Generale.

Ciò posto - precisato che i singoli provvedimenti saranno realizzati nei termini e con le modalità di cui alla delibera del

Comitato Esecutivo n. 1050/1992 - si evidenziano gli interventi destinati ad assumere maggiore rilevanza, ai fini dei programmati obiettivi di sviluppo.

#### 6/A - Pianificazione delle opere

La previsione delle opere e dei lavori relativi all'anno 1992 trovasi riportata in un "piano particolareggiato", predisposto dal coordinamento generale per le funzioni tecnico-edilizie, per l'importo di lire miliardi 210, oltre lire miliardi 6 per le maggiori spese prefinalizzate alla messa in efficienza degli stabilimenti termali, recentemente riacquisiti al patrimonio disponibile dell'INPS.

I lavori programmati negli anni precedenti ed ancora in corso (da svilupparsi ulteriormente nell'esercizio 1992 e seguenti) ammontano a lire miliardi 108.

Il programma di attività edilizia da svilupparsi, sempre in corso di esercizio, evidenzia quali aspetti di maggior rilievo:

- la realizzazione di nuove Sedi e/o di Centri operativi, in conformità dei piani esecutivi degli investimenti in immobili strumentali, nonchè il completamento di stabili in costruzione;
- l'esecuzione dei lavori necessari al possibile conseguimento di migliori rapporti con l'utenza, ancorchè in più fasi di attuazione;
- l'attuazione degli interventi finalizzati al miglior recupero degli stabili di proprietà, sedi di uffici, con lavori

di consolidamento statico, risanamento igienico, rinnovo degli impianti e ristrutturazione parziale degli ambienti, nonchè lavori necessari per la manutenzione straordinaria e di adattamento.

L'importo complessivo previsto ammonta ad oltre 18 miliardi di lire: i singoli importi possono, comunque, trovare un riequilibrio per una diversa attribuzione nella ripartizione delle spese tra i lavori ed impianti edili e tra le forniture ed installazione di attrezzature.

Quanto agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria per gli immobili da reddito, la relativa programmazione tiene ovviamente conto del progressivo subentro nella gestione del patrimonio immobiliare della Società "INPS - Gestione Immobiliare - I.G.E.I. S.p.A."

La previsione complessiva per il '92, formulata sulla base delle risultanze delle spese effettuate negli anni precedenti, era di 9 miliardi per gli stabili strumentali e oltre 6 miliardi per quelli da reddito, compresa la quota a disposizione della Sede centrale per eventuali integrazioni che si fossero rese necessarie nel corso dell'esercizio.

La manutenzione ordinaria è assegnata secondo criteri che tengono conto delle diverse caratteristiche degli stabili: per quelli strumentali, la distinzione viene operata tra lavori e canoni, per quelli da reddito sulla base della redditività e vetustà ed è relativa alle sole parti comuni.

La previsione complessiva per il '92 è di oltre 12 miliardi



per gli stabili strumentali e di oltre 3 miliardi per quelli da reddito, compresa la quota a disposizione della Sede Centrale per eventuali integrazioni.

Per gli stabilimenti termali - in attesa dell'attuazione delle disposizioni legislative - la spesa per l'esercizio '92, sulla base delle esperienze precedenti, era stata fissata in lire 1 miliardo; inoltre era stata prevista - per urgenti interventi di manutenzione straordinaria da realizzare, al fine di porre gli stabilimenti stessi in grado di assolvere in modo soddisfacente al loro compito - una spesa di oltre lire 6 miliardi per opere edili e di oltre un miliardo per arredi.

#### 6/B - Pianificazione delle forniture e dei servizi

Dalla "Direzione centrale per le politiche di gestione e sviluppo della risorsa umana" era stato previsto per il 1992 un onere finanziario di oltre lire 32 miliardi, da destinare allo sviluppo e formazione del personale.

Il "Piano di formazione professionale per l'anno 1992" approvato con deliberazione C.E. n. 828 del 4 giugno 1992 rappresentava la naturale prosecuzione dell'attività formativa realizzata nel 1991: si colloca, esso, nello scenario attuale e prospettico dell'Istituto che vede la formazione come funzione strategica integrata con gli obiettivi delle politiche aziendali

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e finalizzata a sviluppare una cultura di impresa, mirata a gestire i processi organizzativi e tecnologici interni nonchè a sviluppare le capacità di governare le innovazioni del mercato esterno.

Gli interventi previsti, ad ampio spettro di azione, sono destinati alla generalità del personale, allo scopo di garantire pari opportunità di sviluppo culturale e professionale e adeguare le professionalità alle modificazioni strutturali dei cicli di produzione.

L'impegno di spesa di lire 32.620.000.000, previsto per la realizzazione delle iniziative formative e di sviluppo professionali del personale da assumere a livello centrale e periferico nel 1992, risulta così ripartito:

- formazione "innovativa"	13 miliardi di lire;
- sviluppo "manageriale"	8,6 miliardi di lire;
- formazione "operativa"	7 miliardi di lire;
- formazione "specialistica"	5 miliardi di lire.

Dall'esame degli interventi programmati nell'ambito dell'attività di informazione appare evidente che gli stessi risultano mirati all'attuazione di una politica globale di "relazioni esterne", volta a migliorare, sotto il profilo qualitativo, l'attività informativa nei confronti dell'utenza, promuovendo una immagine dell'Istituto quale modello di moderna "azienda di servizi".

I relativi interventi di maggior rilievo diretti a realizzare un elevato livello qualitativo nel campo di informazione

all'utenza consistono principalmente:

- Nella realizzazione grafica della modulistica dell'Istituto, delle riviste, delle altre iniziative editoriali e di comunicazione (stanziamento 240 milioni): l'incremento previsionale di spesa rispetto all'esercizio 1991 (100 milioni) è dovuto prevalentemente alla radicale revisione della modulistica nei contenuti e nella veste grafica, resa indifferibile dalle numerose innovazioni normative e procedurali;
- nello studio e nella realizzazione grafica di opuscoli illustrativi della normativa previdenziale e dell'attività dell'Istituto, depliant e pubblicazioni destinate a diffondere, con stile divulgativo, le iniziative dell'Ente nelle materie istituzionali e gli adempimenti richiesti all'utenza per ottenere le prestazioni previdenziali; realizzazione di opere monografiche inerenti il patrimonio artistico e architettonico dell'Istituto nonché gli aspetti storici della materia istituzionale;
- nella produzione di video e radio-cassette da diffondere nei programmi dell'accesso della RAI TV e nel circuito delle emittenti private (stanziamento previsto L. 460 milioni), su argomenti di maggiore attualità in materia di previdenza e sicurezza sociale o altri temi di particolare rilievo sul piano informativo e istituzionale; videoregistrazioni di seminari e convegni, conferenze stampa di preminente interesse per l'attività dell'Istituto e una serie di programmi

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- radiofonici a cura degli addetti alle relazioni esterne;
- nell'organizzazione e nella partecipazione a convegni e ad altre manifestazioni;
- nell'effettuazione di sondaggi di opinioni (300 milioni).

Nell'ambito dell'attività di informazione, vanno, anche menzionate alcune uscite in precedenza gestite dal disciolto "Servizio Affari Generali e Relazioni pubbliche" ed attualmente facenti capo della competenza sostanziale di altre Direzioni centrali, quali:

- le spese da destinare all'acquisto di pubblicazioni tecniche e non;
- le spese per contributi e quote associative ad Istituzioni svolgenti attività direttamente o indirettamente connesse ai compiti istituzionali dell'INPS.

La previsione programmata delle spese per l'accesso ai sistemi informativi di altre Amministrazioni, Enti ed Organismi pubblici e privati, ammontava - sempre per l'anno 1992 - a lire milioni 7.500.

Infine, per gli oneri derivanti dalle consulenze a cui l'Istituto - nella sua veste specifica di "ente pubblico erogatore di servizi" - è spesso necessitato a ricorrere, allo scopo di ottenere rapporti esterni di collaborazione e studi da parte del mondo accademico e scientifico, è stata programmata la previsione di lire milioni 2.800, con specifico riferimento a variegate esigenze, quali: definizione del modello econometrico previsionale; sviluppo dei progetti "banche dati"; integrazione con i moduli di altre Pubbliche Amministrazioni.

**6/C - Programmazione analitica delle spese**

Relativamente alla programmazione analitica delle spese afferenti alla gestione immobiliare, vengono evidenziati, in primo luogo, gli oneri relativi all'acquisizione in locazione di immobili da adibire al funzionamento degli uffici. Al proposito, è d'uopo annotare la previsione programmatica dei contratti poliennali e dei rapporti di locazione scaduti nell'anno 1991 è da rinnovare adeguandoli alle mutate condizioni economiche, nonché la divisata acquisizione di locali, finalizzati al potenziamento delle strutture dell'INPS.

Occorre, altresì, porre in evidenza che, in via previsionale, è stato previsto che l'assicurazione sugli immobili - gestita fino a tutto l'esercizio 1991 dal Servizio Patrimonio - sia ricompresa nel pacchetto delle nuove coperture assicurative, di cui alla deliberazione del Comitato Esecutivo n. 1 in data 9 gennaio 1992.

**6/D - Il piano delle attività e degli investimenti per il 1992**

Il piano delle attività e degli investimenti per il 1992 relativo al Sistema Informatico, approvato con deliberazione C.E. n.976 del 12 giugno 1992, si basava sulle previsioni di sviluppo del sistema informativo per i prossimi anni, secondo linee strategiche intese a privilegiare il raggiungimento degli obiettivi di fondo della politica gestionale dell'Ente.

Gli investimenti in termini di "hardware" sono tutti

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contemplati nelle schede analitiche allegate al piano e suddivise per tipo di investimento, con la descrizione degli obiettivi che si intendono perseguire e dei relativi piani di attuazione.

La spesa complessiva, preventivata in L. 283.030 milioni, risultava così ripartita:

- Nolo elaboratori elettronici,  
apparecchiature ausiliarie e  
relativa assistenza tecnico  
specialistica L. 10.400 milioni
  
- Nolo sistemi di elaborazione  
periferica, sistemi terminali  
in linea, prodotti programmi  
e relativa assistenza  
tecnico specialistica L. 11.000 milioni
  
- Spese per la trasmissione dati L. 45.500 milioni
  
- Spese acquisto macchine e at-  
trezzature connesse con l'ela-  
borazione automatica dati L. 191.130 milioni
  
- Spese per l'acquisizione di  
prodotti programma (software)  
connessi con la realizzazione  
di procedure automatizzate L. 25.000 milioni

Per quanto segnatamente attiene alle divise assegnazioni alle sedi periferiche, è a dirsi che la posizione è stata assunta sulla base delle richieste presentate dalle singole SAP e trasmesse alle Sedi regionali medesime. Queste assegnazioni, hanno valenza semestrale e vengono raccordate comunque alle esigenze delle unità funzionali operative in sede regionale.

Le spese proprie della Direzione Generale - in quanto tali accentrate e sincronizzate con l'azione amministrativa degli uffici di essa - consistono principalmente:

- nella prevista acquisizione della modulistica automatizzata, effettuata con procedura accentrata, in considerazione delle specifiche caratteristiche dei moduli, oltre che da motivi di uniformità funzionale;
- nella prevista acquisizione di materiali di consumo, propriamente utilizzabili al centro.

#### 6/E - Oneri diversi

Per ovvie ragioni di completezza, occorre far cenno agli oneri concernenti le forniture ed i servizi che il coordinamento generale per le funzioni tecnico-edilizie - secondo i dettami dell'effettuata programmazione delle risorse - rimane abilitato ad acquisire al fine di far fronte alle richieste di anticipazione di fondi avanzate dalle Sedi regionali. Trattasi di previsione programmata concernente:

- la gestione degli impianti di riscaldamento e condizionamento d'aria negli stabili adibiti ad uso di ufficio (20

miliardi);

- la gestione degli impianti tecnici dei locali in affitto adibiti a CRAL (lire milioni 80);
- la gestione degli impianti elettrici di alcune Sedi del Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio e Campania (700 milioni compresa la quota per eventuali integrazioni);

Le spese per la gestione, la fornitura dei combustibili e dell'energia elettrica per gli impianti termici degli stabili strumentali, sono oggetto anch'esse di un'assegnazione regionale a sua volta ripartita per uffici.

Le Sedi regionali, ripartiscono poi le somme alle varie Sedi, tenuto conto delle diverse esigenze, provvedendo eventualmente ad effettuare gli storni per consentire la massima utilizzazione dei fondi ed evitare economie di bilancio.

#### 6/F - Considerazioni conclusive

Per concludere sull'argomento degli oggetti specifici della programmazione, occorre puntualizzare che le spese devolvibili al funzionamento della Direzione Generale, si trovano elencate in un apposito documento redatto dal Centro Servizi, il quale gestisce attualmente il complessivo stanziamento di lire milioni 154,983,5.



**P A R T E T E R Z A**

(La conduzione gestoria in generale)

**1 - NOTAZIONE PRELIMINARE**

Le fondamentali caratteristiche dello strumento di rendicontazione utilizzato dall'INPS, in sè e per sè considerato, non hanno subito - durante l'arco temporale di pertinenza - variazioni metodologiche, poichè il correlativo meccanismo attuativo della gestione riflette, in buona sostanza, i sistemi delle tecniche proprie delle contabilità aziendalistiche diffuse nell'ambito degli enti pubblici economici, le quali non appaiono del tutto compatibili con la conduzione gestoria di un "ente pubblico" parastatale, ancorché "erogatore di servizi" (art. 1 legge 9 marzo 1989 n. 88).

Val notare, peraltro, che il costrutto del bilancio di esercizio risulta concepito sulla base di schemi alquanto generici, a fronte di un "budget" analitico costituente il vero (non appropriato) strumento di gestione. Cosicchè si impone, in questa sede, l'esigenza di formulare l'osservazione che i moduli espositivi delle vicende e delle situazioni contabili, se astrattamente si presentano già suscettibili di censura, sul terreno della concretezza, tanto più, non appaiono pienamente idonei a garantire il soddisfacimento della primaria esigenza di una

adeguata ed esaustiva rappresentazione dell'andamento gestorio, così come si conviene ad un ente pubblico facente parte del Parastato non economico.

Accade, pertanto, che i consuntivi, si delineano con una impostazione le cui connotazioni strutturali non trovano perfetta rispondenza in quei principi di ordine e di chiarezza che sólo possono condurre ad un soddisfacente apprendimento dell'intera gamma delle operazioni amministrative e delle problematiche relative all'attuazione degli adempimenti connessi alla erogazione della pubblica spesa; onde l'esigenza - avvertita anche dal Collegio sindacale, per la più agevole e spedita intelligibilità delle cifre racchiuse nei prospetti bilanciati - di provvedere alla composizione di quadri espositivi più qualitativi, capaci di conferire alla sequenza dei movimenti finanziari un indirizzo più aderente al "metodo pubblicistico" di elaborazione documentale.

In ogni caso, per le notevoli dimensioni ormai raggiunte dal fenomeno gestorio complessivamente considerato e per la necessità sua correlabilità a paradigmi non sempre omogenei, anzi il più delle volte dissimili per contenuto e forme, permane l'utilità di profilare le più importanti operazioni economiche, finanziarie e patrimoniali nei contorni di maggiore spicco, anche al fine di consentirne la spiegazione dell'incidenza effettuale sui fondamentali risultati di esercizio.

I consuntivi degli anni 1989, 1990, 1991 e 1992 della gestione propria dell'INPS unitariamente considerati, sono composti del "conto economico" e della "situazione patrimoniale" comprensiva anche dei dati contabili delle diverse gestioni

autonome, nonché di diversi allegati.

Tali documenti costituiscono altrettanti compendi contabili redatti alla stregua dei criteri e delle modalità definite dal Ministro del Tesoro d'intesa con quello del Lavoro, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni contenute nella legge n. 88/1989.

L'articolazione, indicativa degli elementi e dei dati bilanciati, segue l'ordine sottoindicato di trattazione sistematica:

- 1) conto economico dell'INPS;
- 2) rendiconti finanziari delle Gestioni Autonome;
- 3) situazione patrimoniale unica per tutte le Gestioni.

Circa la ortodossia giuridico-contabile di siffatta impostazione espositiva, la Corte recepisce - in quanto non privo di validità e, comunque, tale da non lasciare adito a dubbiezze di ordine logico e sistematico - tutto quanto risulta essere stato rilevato da parte del Collegio Sindacale, in sede di esame dei consuntivi medesimi : nel senso che i rendiconti delle Gestioni autonome avrebbero dovuto formare oggetto di un separato e specifico documento contabile da allegare al bilancio INPS, stante la loro autonomia organica e funzionale sancita dalla citata legge e dalle direttive di attuazione impartite, a suo tempo, dai competenti uffici ministeriali.

La Corte non può esimersi dal recepire, nel contempo, l'osservazione formulata dallo stesso Collegio Sindacale in ordine al criterio seguito nell'elaborare un'unica relazione,

comprensiva anche dei dati relativi alle cennate Gestioni Autonome: e, ciò, in quanto le contabilità di queste ultime - tenute secondo le modalità e le procedure già indicate dalla previgente legislazione - costituisce un modo di rappresentazione dei dati facente capo al "sistema finanziario", a differenza del "sistema patrimoniale" praticato in buona sostanza dall'INPS nella reale conduzione gestoria e nella conseguente elaborazione delle pertinenti contabilizzazioni, in corso di esercizio.

Passando, ora, ad un più dettagliato esame, sintetico ed analitico, dei lineamenti formali e sostanziali, dei bilanci dell'INPS per l'esercizio 1988 e seguenti va in primo luogo annotato che la redazione di essi presenta la consueta impostazione formale, connessa, peraltro, agli orientamenti espositivi sempre osservati nella elaborazione dei rendiconti, in epoca anteriore alla entrata in vigore della legge n. 88/1989.

Per contro, alquanto diversificati si palesano gli indirizzi seguiti nella rappresentazione estimativa del valore delle partecipazioni e quelli relativi alla valutazione dei tassi di interessi.

L'allocazione dei più importanti elementi bilanciati è stata effettuata conservando l'ordine di esposizione sempre adottato per i consuntivi degli ultimi esercizi finanziari di propria competenza, che è quella:

- di formulare il bilancio dell'INPS in maniera unitaria, tanto da ricomprendere, nel contesto del medesimo, sia il conto economico, sia la situazione patrimoniale;
- di esporre le voci di bilancio secondo la sequenza basata su

- un ordine di liquidità crescente delle varie postazioni patrimoniali;
- di ricomprendere, come sopra detto, nella situazione patrimoniale dell'INPS anche la situazione patrimoniale delle "Gestioni Autonome";
  - di non esporre, a fianco dei valori di ciascuna posta dello stato patrimoniale e del conto economico, quelli relativi al precedente esercizio;
  - di iscrivere in bilancio tutte indistintamente le "partite in conto sospeso", curando la provvisoria contabilizzazione degli incassi e dei pagamenti, in attesa della definitiva loro imputazione ai crediti contabili di pertinenza: ciò che implica confusione nel calcolo dei loro importi ed una inesatta rappresentazione degli accadimenti gestionali di pertinenza.

Infine, per quanto specialmente concerne l'obbligo della tempestiva resa dei conti, val notare che l'art. 4 della legge n. 259/1958 prescrive in maniera tassativa che gli enti assoggettati al controllo della Corte dei Conti siano tenuti a trasmettere alla Corte stessa i bilanci consuntivi non oltre quindici giorni dalla loro approvazione e, in ogni caso, non oltre sei mesi e quindici giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario al quale si riferiscono: consegue che il precetto in parola ha, quanto meno indirettamente, posto l'obbligo a carico degli enti di provvedere all'elaborazione dei bilanci medesimi tempestivamente e di curare il perfezionamento dei consuntivi entro e non oltre l'indicato termine. L'INPS ha deliberato questi ultimi

documenti contabili - durante l'intero arco temporale degli esercizi considerati - con alquanto ritardo; per guisa che si rende opportuno auspicare una sollecita pronuncia sul medesimo da parte del Ministro vigilante, la quale - secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale della medesima Corte - tenga luogo dell'approvazione, anche in mancanza di una previsione legislativa in tal senso.

## 2 - L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE DI VIGILANZA

Come già accennato in precedenza, il Ministro del Lavoro, ai sensi della legge n. 88/1989, esercita nei confronti dell'INPS un'attività di "verifica", detta "vigilanza", intesa non soltanto ad accertare che l'azione di esso si conformi alle direttive ed ai programmi approvati in sede governativa, ma anche che sia svolta secondo i dettami ordinamentali e non fuoriesca dai fini istituzionali.

L'istituto della vigilanza, pertanto, assume, nella fattispecie, indiscusso rilievo di fondamentale strumento per l'attuazione della politica previdenziale e si atteggia in forme nuove e talvolta originali che si distaccano dal modulo tradizionale del controllo. In merito alla natura dei poteri di vigilanza spettanti al Ministro del Lavoro sulla gestione dell'INPS, è a dirsi che il concetto giuridico di controllo acquista un significato particolare, nel senso che "vigilare"

equivale essenzialmente ad indirizzare, dirigere l'azione del soggetto sottoposto, facendo seguire gli atti propriamente di controllo a garanzia degli obblighi derivanti dalla correlativa attività.

Va, quindi, ribadito il concetto che tra le fondamentali funzioni dell'attività di vigilanza - consistenti nel "coordinare" e nel "controllare" - la prima non agevolmente si distingue da quella del "dirigere", di cui, appunto costituisce un non secondario aspetto.

Le "direttive", infatti, come già precisato, possono essere intese al coordinamento dell'attività dell'INPS, oppure al raccordo di questa attività con quella delle entità societarie operanti nel medesimo contesto economico-sociale.

Per quanto, poi, afferisce al concreto esercizio della funzione di controllo esplicita dal Ministro vigilante nei confronti dell'INPS, occorre chiarire in rapporto a quale parametro esso debba o possa esercitare tale funzione. In altre parole occorre chiarire la obiettiva finalizzazione del potere in parola che - quanto meno in via di principio - non consiste nell'imporre una volontà che è propria del soggetto controllante, bensì nel conferire validità o efficacia ad una volontà che resta propria del soggetto controllato.

**2/A - Rapporti tra Ministro del Lavoro ed INPS.**

Circa il problema relativo alla giuridica definizione della "forza" e del "valore" delle direttive ministeriali, si fa espresso rinvio alle considerazioni in precedenza formulate che quì si intendono richiamate anche per quanto attiene ai restanti mezzi utilizzabili per la effettuazione del "controllo di vigilanza" (autorizzazioni, visti, approvazioni, ecc.). Non può, tuttavia, prescindersi da qualche breve spunto critico in ordine all'efficienza dell'organo di vigilanza, alla correttezza della sua azione ed alla puntuale efficacia delle sue determinazioni, secondo le risultanze del controllo esterno esercitato dalla Corte dei Conti; le annotazioni puntualizzate nei precedenti paragrafi vanno, quindi, completate con qualche ulteriore argomento onde rendere una più attuale ed attendibile valutazione dell'andamento della vera e propria funzione di vigilanza.

Nell'ultima relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'INPS (cfr. Camera dei Deputati, Legislatura, Doc. XV) non si è mancato di rendere ostensive e di rimarcare le più importanti tematiche relative ai poteri di vigilanza spettanti al Ministro del Lavoro, precisandosi, al riguardo, che esso - quanto meno per alcuni provvedimenti assumibili in ragione di una meno spinta autonomia - finiva per partecipare più o meno direttamente alla gestione dell'ente vigilato, inserendosi nei procedimenti approvativi di deliberazioni importanti ed osservandosi che tutto ciò potesse talvolta implicare che, in via di fatto, potesse non



esservi una completa differenziazione qualitativa tra le funzioni di rispettiva competenza istituzionale, il cui esercizio spesso implicasse una non consentibile commistione di ruoli operativi.

Questa situazione di non ben chiara demarcazione delle linee competenziali è, ormai, venuta meno in conseguenza della novazione legislativa introdotta nell'ordinamento dello Stato attraverso la emanazione della citata legge n. 88/1989: ancorchè il Ministro, come già in passato, emana, ora, direttive che, per essere ritenute sempre vincolanti dagli organi deliberativi dell'INPS, di quest'ultimi finiscono per determinare la volontà.

Invero, l'esercizio delle funzioni di vigilanza avrebbe dovuto costituire un valido mezzo per l'apprendimento soprattutto delle problematiche relative alle vicende gestionali globalmente considerate e dei più importanti stadi attuativi della programmazione.

Senonchè a questa ben determinata configurazione non sempre ha fatto riscontro un puntuale atteggiamento del Ministro, il quale a siffatte problematiche di ordine generale non risulta aver dedicato molta attenzione: tanto che gli eseguiti riscontri di vigilanza sono stati prevalentemente effettuati mediante accertamenti riferibili ad ambiti alquanto circoscritti di gestione e/o indirizzati ad operazioni gestionali specifiche e comunque non eccedenti ben determinati comparti operativi. Al riguardo deve, per altro verso, assumersi - per quanto segnatamente attiene al concreto esercizio delle più impegnative funzioni di vigilanza - che, allorchè esse si allontanano in maniera vistosa dalle valutazioni complessive dell'andamento gestionale,

gli organi ministeriali cui è devoluta la titolarità delle medesime non vengono a trovarsi in posizione ottimale per assolverle proficuamente; poichè, nella fattispecie, accade che la gamma eterogenea e differenziata delle sostanziali competenze dell'INPS si articola com'è noto in settori qualitativamente dissimili di azione "pubblica" e "privata", insuscettibili, in quanto tali, di riferimenti agevolmente raccordabili tra di loro, al di fuori della compagine strutturale dell'ente vigilato.

Per quanto, poi, specificamente attiene al controllo sugli organi, occorre puntualizzare l'ulteriore considerazione che la materia non rientra nell'esclusiva competenza dell'Autorità vigilante: poichè l'art. 2, 1° co., del D.P.R. 30 aprile 1970 n.639, non innovato dalla legge n. 88/1989 stabilisce espressamente che il Presidente dell'Ente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica. Similmente, il Presidente del Collegio Sindacale è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Circa le modalità esplicative del controllo sugli atti - anch'esso rientrante nell'ampio concetto di vigilanza - occorre annotare alcuni comportamenti non del tutto regolari, quali: la tardiva presa d'atto del bilancio preventivo e del conto consuntivo di esercizio; la emissione di direttive a contenuto generico e, comunque, tale da non orientare in maniera chiara ed univoca l'azione dei vertici amministrativi dell'INPS.

**2/B - Rapporti tra Ministero vigilante e Corte dei Conti.**

Nel corso della precedente trattazione non si è omessa una breve annotazione di riferimento - in sede di analisi della normazione attuativa dell'art. 100 della Costituzione - al sistema dei controlli che contraddistinguono, sul piano contabile, le concomitanti funzioni spettanti al Ministro vigilante ed alla Corte dei Conti in ordine alla gestione finanziaria dell'INPS.

L'attenta disamina di siffatte norme giuridiche dimostra una netta preminenza della "vigilanza", la quale, nella fattispecie, sfocia in interventi più o meno penetranti ed incidenti sul funzionamento degli organi dell'Ente e/o sugli atti da essi posti in essere.

Inoltre, è a dirsi che l'istituto della vigilanza assume rilievo di fondamentale strumento per il perseguimento dei compiti istituzionali delle Società collegate e/o controllate e si atteggia in forme diversificate di manifestazioni che si distaccano dal modulo tradizionale del controllo o, meglio, sempre più chiaramente ne rivelano la natura, che comporta l'utilità di pratici rapporti con la Corte dei Conti. Ovviamente questo tipo di controllo è diverso da quello più squisitamente "tecnico" della stessa Corte dei Conti, caratterizzato dalla posizione esterna e neutrale di quest'ultima rispetto al procedimento esplicativo delle funzioni proprie dell'ente controllato.

I mezzi utilizzabili per l'esercizio della vigilanza non

risultano, nel caso in esame, tassativamente disciplinati, ma in ultima analisi, essi si concretano in "autorizzazioni" con riferimento ad ipotesi di controllo preventivo, in "direttive" con particolare riguardo al controllo concomitante ed in "approvazioni" con riferimento al controllo successivo. Questi ultimi provvedimenti attengono ai vari momenti esplicativi della condotta dell'INPS e sono conseguenti il più delle volte all'adozione di atti illegittimi e/o inopportuni ovvero di comportamenti irregolari.

I punti di maggiore spicco della giurisprudenza della Corte dei Conti sul tema dei rapporti con il Ministro vigilante, concernono lo svolgimento delle relazioni interorganiche e/o intersoggettive tra essa e gli "enti societari" in quanto facenti capo all'INPS ed indirettamente vigilati dal Ministro del Lavoro: tali rapporti si svolgono in maniera alquanto ampliativa del tradizionale concetto di controllo esterno, attesa la rivendicata legittimazione della medesima Corte, in casi simili e/o in situazioni ordinamentali analoghe, a svolgere verifiche anche in ordine alla gestione degli "enti sovvenzionati o partecipati da soggetti di diritto pubblico" ed agli atti emanati dal Ministro vigilante.

Per quanto, poi, più specificamente concerne la "vigilanza" esercitata dal Ministro del Lavoro e della previdenza sociale, il quale è responsabile, di fronte al Parlamento, oltre che dell'attività operativa dell'ente in parola volta a finalizzare l'azione verso l'ottimale perseguimento dei compiti istituzionali, anche della tempestiva e completa attuazione del Programma

triennale e dei Piani annuali - è a dirsi che essa risulta essere stata anche prefigurata nel senso di rendere il comportamento ministeriale soprattutto orientato alla verifica dell'osservanza, da parte dell'INPS, delle direttive impartite ed in ogni caso recepite come vincolanti ed, in quanto tali, necessariamente eseguibili.

Peraltro, può conclusivamente affermarsi, sull'argomento relativo ai rapporti intercorsi tra Corte dei Conti e Ministero vigilante, che essi si sono svolti nel rispetto delle rispettive competenze sostanziali afferenti alle tematiche generali e speciali della gestione finanziaria dell'INPS.

3 - IL SISTEMA CONTABILE: L'OBBLIGO DELLA TEMPESTIVA RESA DEI CONTI E DELLA REGOLARITA' DEGLI ESEGUITI PAGAMENTI.

Giova ancora ribadire che dal tassativo disposto dell'art. 4 della legge n.259/1958 è dato desumere, con sicuro fondamento di attendibilità, l'obbligo incombente agli enti controllati di provvedere tempestivamente alla elaborazione del bilancio e del conto consuntivo, curando il perfezionamento e l'invio di quest'ultimo alla Corte, non oltre il termine ivi indicato.

Per qualcuno degli esercizi considerati, l'INPS ha provveduto al riguardo, con alquanto ritardo. Confidando in una pronta normalizzazione di questo stato di cose, la Corte non può non rivolgere vive premure all'autorità vigilante, ai fini di una

sollecita pronuncia sui consuntivi medesimi.

Quanto alle connotazioni formali e contenutistiche dei bilanci, si fa rinvio a tutto quanto detto in precedenza, confermando che i documenti contabili in parola risultano essere stati compilati - nel loro complesso strutturale - pur sulla base di schemi espositivi alquanto generici.

Giova, inoltre, precisare che le modalità e gli schemi riassuntivi delle situazioni bilanciate, che in via astratta si palesano insuscettibili di specifiche osservazioni, tuttavia, in concreto, non appaiono idonei ad assicurare il pieno e completo soddisfacimento dell'esigenza, pur sempre avvertita, di un'analitica esposizione dell'andamento gestionale, così come si addice ad un "ente di erogazione" la cui finanza trae interamente disciplina da regole volte a tutelare ben determinate categorie di destinatari degli interventi, costituiti dalle sovvenzioni erogate per assicurare la pensione agli aventi diritto e le prestazioni assistenziali agli aventi titolo per fruirne.

Si verifica, in altri termini, che il conto consuntivo - ancorchè compilato secondo gli schemi parametrici all'uopo prefigurati dalle Autorità vigilanti - riflette talvolta situazioni di prospettazione i cui lineamenti non sempre trovano rispondenza nei su cennati principi di ordine contabile che sol possono condurre ad un agevole e spedito apprendimento delle vicende gestionali e dei problemi concernenti la efficace definizione dei procedimenti della pubblica spesa.

Come in precedenza è già stato detto, vige il criterio di imputare ad un apposito capitolo di bilancio - allo scopo di

evidenziare il riporto contabile - gli eventuali avanzi o disavanzi finanziari delle Gestioni Autonome e quello di non far luogo ad una vera e propria ripartizione degli oneri di personale e di spese generali tra l'INPS e le Gestioni medesime. Conseguentemente, nell'ambito della rappresentazione contabile dei dati di esercizio, sono state apportate ai contesti bilanciati le seguenti innovazioni strutturali e funzionali:

a) le entrate e le uscite delle Gestioni Speciali vengono, in buona sostanza, recepite nel consuntivo dell'INPS che, pertanto - si ripete - non si presenta formalmente autonomo rispetto a quello delle medesime Gestioni.

b) l'intero importo dei costi afferenti alle strutture delle "Gestioni" in parola è riassunto nel detto bilancio ed ivi, per ogni effetto giuridico, contabilizzato;

c) ai conti consuntivi dell'INPS non risultano allegati i bilanci delle società collegate e/o controllate.

I dati più significativi e le nozioni di maggiore importanza circa lo svolgimento delle vicende finanziarie ed economiche dell'INPS, portano a profilare qualche considerazione in ordine ai c.d. "conti di gestione" ed ai "modi di pagamento" effettuati dall'INPS stesso. Al riguardo è d'uopo premettere che l'INPS dispone di diversi conti correnti bancari, denominati appunto "conti di gestione" ed istituiti per eseguire i pagamenti concernenti le pubbliche prestazioni assistenziali e previdenziali e rientranti tra le attività specifiche delle Gestioni Autonome. Ancorchè siffatti conti siano destinati ad esaurirsi in un lasso di tempo più o meno breve, val notare che in essi confluiscono le

anticipazioni disposte dall'Istituto mediante formali ordinativi di pagamento tratti sul conto bancario ordinario, allo scopo di costituire aperture di credito attraverso le quali le unità operative periferiche possono attingere direttamente per eseguire i pagamenti ai pensionati.

Alla data del 31 dicembre 1992 i conti di gestione aperti presso gli Istituti di credito operanti per conto dell'INPS erano n. 1.191 sui quali risultano essere stati eseguiti versamenti per un ammontare di lire milioni 78.104.324 (di cui: per versamenti effettivi lire milioni 1.770.466; per rifornimento dei c/c con prelevamento dalle Tesorerie provinciali lire milioni 76.333.858) e prelevamenti per lire milioni 77.625.595 (di cui: per pagamenti effettivi lire milioni 77.201.904; per giri eccedenza sui c/c di Tesoreria provinciale lire milioni 423.691). Sempre alla chiusura dell'esercizio 1992, le giacenze esistenti presso i suddetti Istituti bancari hanno raggiunto la consistenza di lire milioni 1.094.753, mentre, alla data del 30 marzo 1993, risultano di lire milioni 2.520.833. La Corte - recependo la specifica osservazione del Collegio Sindacale - segnala la non più procrastinabile necessità che ogni erogazione sia effettuata in stretta relazione alle effettive esigenze dei soggetti interessati e che si approntino le occorrenti modifiche alla procedura liquidatoria delle somme giacenti nei conti in parola, le quali vanno comunque ridotte.

Circa l'argomento dei pagamenti - da effettuarsi secondo un sistema di modalità improntate a criteri di ortodossia contabile e di generale validità - la Corte, condividendo altro puntuale



rilievo formulato dal Collegio Sindacale, auspica che:

a) per i soggetti che non sono tenuti all'adempimento delle norme sulla Tesoreria unica e siano titolari di conti correnti presso la Tesoreria Centrale dello Stato, il trasferimento dovrebbe avvenire mediante un'operazione di "giro-fondi".

b) per i soggetti indicati sub a), le erogazioni istituzionali, da parte dell'INPS, dovrebbero, inoltre, eseguirsi in rapporto alle effettive esigenze e sulla base di specifica e motivata richiesta delle unità operative;

c) per il trasferimento di fondi alle società collegate e/o controllate, le relative erogazioni dovrebbero essere disposte, come per le entità organiche di cui alla lett. b).

Sempre in materia di pagamenti effettuati per prestazioni previdenziali ed amministrative da erogarsi a norma delle vigenti disposizioni legislative, la Corte non può esimersi dal ribadire - in quanto ancora valide e sussistenti - le osservazioni formulate nella precedente relazione al Parlamento, riguardanti:

a) la necessità che siffatti pagamenti vengano disposti ed eseguiti nell'ambito del procedimento amministrativo stabilito dalle norme che disciplinano l'attività deliberativa e contabile degli apparati strutturali dell'INPS;

b) l'esigenza di lasciare distinte e separate da quella ordinaria, le contabilità riguardanti gli oneri finanziari assunti dall'INPS per ben determinate iniziative esulanti dalla propria attività istituzionale, in virtù di atti normativi e/o amministrativi posti in essere in sede governativa: ciò, al fine di non ingenerare confusione nella valutazione dei fatti

economici e finanziari gestiti dall'INPS;

c) l'obbligo di ricondurre alla normalità le operazioni di anticipazione di fondi in favore delle Sedi periferiche - cui risulta essere stata decentrata la più gran parte delle operazioni concernenti le prestazioni istituzionali - e degli altri organismi pubblici e privati: nel senso di promuovere ogni possibile accelerazione dei tempi tecnici all'uopo occorrenti, con oneri di interessi a carico dei beneficiari.

3/A - Il nuovo regolamento di amministrazione e di contabilità.

In aggiunta ed a completamento delle notazioni, in precedenza profferte (cfr. retro pag. 57 ss) in ordine al regolamento di contabilità emanato dall'INPS con deliberazione n. 19 del 25 maggio 1990, va ancora ribadito che esso è stato approvato con semplice atto collegiale del Consiglio di Amministrazione, a mente dell'art. 5 lett. g) della legge 9 marzo 1989 n. 88, il quale ha conferito all'ente il potere di elaborare norme secondarie anche in deroga alle disposizioni della legge 20 marzo 1975, n. 70.

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

Si ravvisa l'opportunità di esporre i più importanti precetti contenuti nell'elaborato regolamento, ribadendo che esso è stato, a suo tempo, trasmesso alle Autorità vigilanti, per quanto di competenza, ai sensi e per gli effetti dell'art. 8, comma secondo, della citata legge n. 88/89.

Per non discostarsi, nella trattazione della materia, dal sistema seguito nella antecedente relazione sulla gestione finanziaria degli esercizi 1982-1987, si forniscono taluni chiarimenti indispensabili a rendere più facilmente intellegibile il valore della intervenuta elaborazione ordinamentale, per quanto segnatamente attiene alle più rimarchevoli caratteristiche di ben determinati canoni contabili; ciò, tanto allo scopo di puntualizzare l'importanza che essi rivestono agli effetti di una più ordinata gestione ed alla migliore elaborazione dei fondamentali documenti contabili, quanto per dare atto degli ambiti soggettivi, oggettivi e temporali di comportamenti degli organi deliberanti e dei procedimenti seguiti dagli apparati amministrativi e tecnici, ciascuno nella sfera di propria competenza istituzionale.

Devesi, quindi, precisare che i bilanci - in mancanza di una previsione del "consolidato" - sono, non di meno, corredati di utili prospettazioni riassuntive nella parte finanziaria ed in quella patrimoniale ed espongono sinteticamente le diverse voci di entrate e di uscite, le quali costituiscono la base per la utile rappresentazione contabile.

Può assumersi, in altre parole, che le fasi applicative della intervenuta disciplina amministrativa e contabile, avranno a comportare, per certo, una più consona impostazione strutturale e funzionale dei consuntivi, le cui modifiche vanno correlate:

a) alla introduzione del sistema gestorio di cassa inteso quale limite all'autorizzazione alla spesa pubblica per l'Ente. Ovviamente, il meccanismo erogatorio della spesa massima vale a favorevolmente condizionare ed a meglio assicurare lo svolgimento dell'attività operativa, soprattutto per l'arco di gestione pluriennale e nella salvezza dell'obbligo di far sempre luogo all'adozione di formali atti deliberativi, indispensabili per le occorrenti variazioni da apportarsi alla previsione;

b) allo schema di classificazione delle entrate e delle spese, atteso che la elencazione dei "titoli" e, nel loro ambito, la ripartizione di essi in "capitoli", secondo la rispettiva natura economica, ha assimilato, in ultima analisi, i bilanci dell'INPS a quelli statali, con innegabili riflessi positivi ai fini del coordinamento della finanza pubblica;

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

c) alla introduzione del codice meccanografico di capitolo che, per molti aspetti, è valso a razionalizzare il meccanismo erogatorio della spesa;

d) all'assunzione di un criterio, per così dire, unitario, della gestione patrimoniale e finanziaria dell'INPS e delle Gestioni Autonome, in conformità di specifiche direttive ministeriali; ciò che, invero, ha agevolato lo svolgimento dei procedimenti erogatori della spesa, favorevolmente condizionando l'azione operativa degli apparati alla regolare effettuazione del controllo interno, in completa disattenzione delle modalità all'uopo indicate dal Ministero del Tesoro.

Occorre, peraltro, aggiungere che il nuovo contesto bilanciato delle entrate e delle uscite - riassuntivo degli intervenuti movimenti economici e finanziari - avrà ad articolarsi anch'esso nei seguenti tre documenti, costituenti altrettante esposizioni prospettiche di indubbia importanza sotto il profilo giuridico-contabile:

- il rendiconto finanziario (per le gestioni autonome) che - per qualche aspetto - si inquadra negli schemi della previsione vincolata. Esso rappresenta la dimostrazione sintetica degli atti gestori, positivi e/o negativi, del patrimonio, sia che, mediante strumenti compensativi, ne lascino invariata la consistenza, sia che afferiscano ad interessi dei terzi;
- la situazione patrimoniale costituisce anch'essa - per

espressa statuizione regolamentare - parte integrante dei bilanci e descrive tutte le componenti attive e passive della globale entità quantitativa del patrimonio;

- il conto economico ricomprende, in sintesi sistematica, tutti gli effetti derivanti dalla totalità degli atti e dei fatti di vera e propria gestione. Tali vicende gestionali vengono prese in considerazione tanto nei riflessi di ordine finanziario (entrate ed uscite in danaro) quanto per le implicanze di differente natura (rivalutazione, svalutazioni, insussistenze, sopravvenienze attive e passive): ovviamente, i dati in parola, vengono ad assumere qualificata rilevanza in rapporto agli avanzi ed ai disavanzi del patrimonio, così come si verifica in campo aziendalistico, attesi i riferimenti valutativi dei punti di concordanza.

Alle brevi note esplicative testè fornite circa l'esatta portata dell'avvenuta produzione della disciplina contabile ed amministrativa va aggiunta la considerazione che la su cennata impostazione dei dati contabili nei bilanci e l'adottato sistema di rendicontazione, agevola sensibilmente la verifica (ex post) delle attitudini dell'INPS a gestire al meglio ed in piena autonomia le risorse disponibili e la loro finalizzazione istituzionale; nel contempo, rende più proficuo ed efficace l'effettivo utilizzo delle medesime durante l'intero arco gestionale delle "Gestioni AUTONOME". In ogni caso assicura la concomitante tempestività degli interventi annualmente programmati in uno alla integrale copertura degli oneri derivanti dai programmi triennali e degli oneri relativi alle "spese ripartite".

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

I lineamenti generali dell'ordinamento contabile testè profferiti vanno, peraltro, integrati da talune osservazioni concernenti gli "strumenti negoziali" della contrattazione amministrativa che, in buona sostanza, non si discostano da quelli previsti nella legislazione statale, salvo la sancita potestà del Comitato Esecutivo di "delegare" a determinati uffici della Direzione Generale la "delibera a contrattare" entro non sempre predeterminati limiti di valore. Altri punti di peculiarità rispetto alle ordinarie regole contabili riguardano:

- la possibile scelta di criteri "atipici" per le aggiudicazioni conseguenti a pubbliche gare (asta, licitazione privata);

- la mancata contemplazione di mezzi per la contabilizzazione delle partecipazioni azionarie ed associative, le cui quote vanno iscritte nel conto patrimoniale e nell'inventario dei beni mobili dell'Istituto;

- la omessa regolamentazione della materia relativa alla "gestione" dei materiali di consumo e degli autoveicoli di cui, la normativa di utilizzazione, viene demandata al comitato Esecutivo;

- la mancata previsione dell'obbligo da parte dell'organo interno di controllo, di eseguire almeno una volta ogni trimestre una verifica di cassa.

**3/B - Gli orientamenti sistematici dell'azione amministrativa nel campo gestorio.**

E' da premettere che nell'esercizio 1988 l'azione amministrativa dell'INPS ha subito gli effetti di eventi, estranei alla volontà dell'ente, che ne hanno non favorevolmente influenzato lo sviluppo.

Soltanto con il 1989 si è reso possibile registrare una qualche inversione di tendenza, la quale si è positivamente riflessa sul bilancio di esercizio.

Ci si vuole riferire, in particolare, alla situazione di difficoltà gestionale determinata dagli inadeguati apporti di collaborazione degli uffici facenti parte del sistema organico legislativamente previsto per la erogazione dei trattamenti pensionistici agli aventi diritto e dall'inerzia degli altri soggetti (persone fisiche o giuridiche) legittimati a fornire gli interventi di patrocinio e di assistenza in genere.

Com'è noto, l'INPS si caratterizza come un ente strumentale dotato di alcune forme autonome di contribuzione, a fronte delle su cennate attività di pubblico interesse rese all'utenza: queste difficoltà hanno indotto l'INPS a ridurre, in più o meno larga misura, gli interventi ad esso istituzionalmente incombenti.

Inoltre, sempre nello stesso periodo, si sono registrati alcuni ritardi nella predisposizione dei programmi triennali, non sempre giustificabili, similmente agli indugi frapposti dalle Unità Operative regionali e dagli altri uffici locali, ad



attivare le specifiche ed appropriate istanze, di rispettiva competenza.

Tale non del tutto favorevole situazione è stata rimossa a far tempo dall'anno 1990, per quanto riguarda l'azione amministrativa delle "Gestioni Autonome" e, solo parzialmente, per quanto afferisce alla conduzione dei rapporti interorganici insorti tra l'INPS e le predette Unità di base, agli effetti della tempestività e conseguente normalizzazione degli interventi previdenziali.

Nulla, invece, risulta essere stato innovato circa l'attività istituzionale complessiva che l'Ente riesce a svolgere, nei limiti su cennati, avvalendosi dell'utilizzo di personale sempre più qualificato e di uffici sempre meglio attrezzati; cosicchè l'INPS ha finito per avvalersi - per il perseguimento della finalità di interesse pubblico di propria pertinenza - dell'utilizzo di strutture tecniche ed operative tempestivamente acquisite ma non sempre efficacemente fruibili, a causa di circostanze ostative che ne hanno ridotto in maniera sensibile l'ottimale resa produttiva.

Gli orientamenti sistematici dell'azione amministrativa sono stati indirizzati, principalmente, alla pensionistica di soggetti appartenenti ai settori industriali, commerciali ed agricoli, i quali - proprio per il sostegno ad essi offerto dall'INPS - hanno potuto registrare una certa soddisfazione di puntuale adempimento.

Può, quindi, assumersi che l'azione di assistenza e di informazione all'utenza, nonchè l'attività produttiva di

ricerche, di studi e di proposte, ha consentito l'avvio di iniziative promozionali, ancorchè di non agevole estensione all'intero arco produttivo delle prestazioni pensionistiche.

Peraltro, pur in presenza delle su cennate difficoltà, l'INPS non ha mancato di puntualizzare i propri orientamenti verso il potenziamento e lo sviluppo qualitativo dei servizi istituzionali, sempre in stretta collaborazione con gli Enti di Patronato e con le forze sindacali, secondo le vigenti disposizioni legislative e regolamentari: tanto da potersi affermare che i compiti dello stesso Istituto che maggiormente si profilano sul terreno della qualificazione sono appunto quelli realizzabili attraverso queste Entità ed, in particolare, mediante l'apporto della loro più o meno articolata struttura tecnico-operativa.

Infine, nell'ambito più generale della sfera competenziale dell'Ente, si sono verificati potenziamenti, anche cospicui, dei servizi e delle strutture che hanno reso possibile un qualche miglioramento della qualità degli interventi funzionali e delle prestazioni rese agli utenti.

Per quanto poi specificamente riguarda gli orientamenti dell'azione amministrativa nel campo operativo riservato alle "Gestioni AUTONOME", la Corte non può non richiamare - in quanto tutt'ora valide - le seguenti osservazioni già formulate nella precedente relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli esercizi 1982 - 1987 (1):

(1) cfr. Senato della Repubblica, Doc. XV, n. 110, X Leg, pag. 338.

- a) per il processo di automazione, l'opportunità di far luogo all'assunzione di ogni necessitato provvedimento inteso a rinnovare l'ancor preesistente situazione di ipofunzionalità, che non consente, al momento, il perseguimento di risultati adeguati alle esigenze funzionali. Ciò, in quanto gli irrisolti problemi residuali esistenti nell'area di elaborazione dati, riguardano, segnatamente, lo sviluppo di un'adeguata architettura di sistema, in cui sia assicurata, oltre che la pur necessaria flessibilità, la realizzabilità in termini concreti, la facilità d'uso e la continuità funzionale;
- b) per le procedure dei "recuperi contributivi", la Corte ancora sottolinea l'esigenza dell'adozione di ogni opportuna iniziativa per un tempestivo avvio delle prescritte procedure nei confronti delle aziende inadempienti; e, ciò, anche allo scopo di rimuovere le cause determinanti del fenomeno dell'evasione contributiva, ovviando in tal modo, alla insorgenza ed al consolidamento di ingenti situazioni di indebitamento aziendale, con il rischio di conseguente impossibilità di soddisfacimento delle ragioni creditorie dell'INPS;
- c) per le "prestazioni istituzionali" da rendere agli aventi diritto, è a dirsi che la erogazione medesima non può dirsi ancora del tutto soddisfacente - con particolare riferimento ai risultati fin'ora conseguiti - attesi i tempi medi di perduranza dei relativi procedimenti amministrativi e la non irrilevante giacenza media delle pratiche, a fine dei

singoli esercizi.

d) per i tempi, i modi e le forme di rendicontazione, occorre spendere qualche parola sull'adeguatezza del sistema contabile vigente. La Corte deve in primo luogo confermare che i consuntivi delle singole Gestioni non vengono redatti secondo corretti principi contabili: ciò che, in buona sostanza, arreca qualche pregiudizio all'attendibilità dei dati in essi riportati. I conti in parola, invero, limitatamente alla parte delle riscossioni e dei pagamenti non attribuiti, a fine esercizio, alle singole Gestioni, sono significativamente influenzati dalle "stime" determinanti ai fini del risultato economico-finanziario dell'Istituto. Quanto or ora rappresentato appare in contrasto con i principi della chiarezza e della previsione dei bilanci, in base ai quali il conto economico deve dimostrare, con ogni evidenza e veridicità, i risultati conseguiti nei diversi esercizi di riferimento; per quanto attiene ai criteri di formazione ed all'essenza strutturale del rendiconto finanziario generale, occorre annotare che esso recepisce solo parzialmente i canoni generali della contabilità pubblica, nel senso che i movimenti di cassa non risultano evidenziati distintamente in conto competenza ed in conto residui; conseguentemente non viene redatta la situazione dei residui attivi e dei residui passivi distintamente per esercizi di provenienza. Per altro verso, il rendiconto finanziario è ricavato

indirettamente attraverso rettifiche extracontabili, dal sistema di contabilità economico-patrimoniale: siccome questo sistema è influenzato dal continuo ricorso ad imputazioni con ripartizioni a calcolo, anche il "rendiconto finanziario" ne sopporta le conseguenze;

- f) per i fondamentali modi di conduzione gestoria, val notare che i bilanci preventivi non sono finalizzati al "controllo" della gestione dell'Istituto, in quanto non forniti su dati consuntivi aggiornati. Il ripetersi, continuo e sistematico, di sfondamenti dei diversi capitoli - anche in conseguenza di mancate variazioni di bilancio - determina comunque l'insorgenza di situazioni irregolari, se non illegittime;
- g) per quanto specificamente concerne la tempestività di elaborazione dei preventivi, non può prescindersi dal ribadire l'osservazione innanzi già formulata che questi documenti scontano talvolta qualche ritardo, rispetto alle scadenze legalmente previste. La Corte, in rapporto a quanto testè evidenziato, concorda con il Collegio Sindacale dell'INPS nel ribadire l'attuale inadeguatezza del "prodotto contabile", sia a fronte della vigente normativa che rispetto alle esigenze conoscitive di un ente "di grande rilevanza" come l'INPS; e, quindi, richiama l'attenzione degli organi responsabili dell'Istituto sulla non più procrastinabile esigenza di far luogo all'assunzione di valide iniziative (regolamentari ed amministrative) indispensabili per una incisiva revisione e razionalizzazione

- dell'attuale sistema, nel quadro e nello spirito dei principi generali dell'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici non economici.
- h) per la materia dei controlli sulla gestione delle società collegate e/o controllate, deve annotarsi l'opportunità di un perfezionamento del sistema in atto vigente, onde adeguarlo alle disposizioni del codice civile ed ai principi della contabilità pubblica. Ove questo si verifici, potrà ottenersi maggiore chiarezza sul riscontro oggetto della legittimità dell'azione societaria, in rapporto alle sovvenzioni ad esse erogate, le quali si sono talvolta rivelate come mere provviste finanziarie non prefigurate all'accrescimento delle quote di partecipazione al capitale, bensì finalizzate a non ben giustificabili comportamenti unilaterali intesi a finanziare il funzionamento degli apparati organizzatori, senza alcun onere da parte degli altri soci.

**4) - GLI INTERVENTI PRODUTTIVI ED I FINANZIAMENTI.**

Gli interventi produttivi programmati per il periodo 1990-1993 - così come periodicamente aggiornati con appositi atti deliberativi del Consiglio di Amministrazione, ai sensi dell'art.5, lett. f della legge n. 88/1989 - si compendiano nelle seguenti considerazioni, evidenziabili in rapporto a ciascun piano annuale di riferimento.

**A) Il processo produttivo**

Durante il decorso degli ultimi esercizi, l'attività produttiva incidente nei diversi settori di intervento istituzionale risulta essere stata connotata da un andamento evolutivo che ne ha qualificato la esplicazione sotto l'aspetto di una risposta più o meno adeguata ai contenuti della domanda sociale.

I competenti Organi dell'Ente assumono che l'incremento, soprattutto qualitativo, del rendimento offerto dalla risorsa umana investita è riferibile ad un insieme organico di scelte organizzative coerenti con gli indirizzi strutturali e funzionali e mirato, in primo luogo, alla crescita professionale degli operatori delle diverse categorie.

Naturalmente, la realizzazione di un processo di "qualità totale" richiede la necessaria eliminazione delle posizioni di lavoro di scarso contenuto professionale e la valorizzazione delle attività più qualificanti attuate mediante valide azioni formative, volte al conseguimento di sempre maggiori

responsabilità di risultati.

I lineamenti programmatici della conduzione gestoria nell'esercizio 1992, così come quelli a suo tempo previsti per il 1993, sono stati orientati ad un'attenta e confacente revisione delle procedure, nonché ad una accentuata rifusione dei moduli strutturali ed operativi, in funzione del probabile ottenimento di un apprezzabile prodotto finito.

Gli interventi allora programmati sono in fase di attuazione nell'area pensioni, ove il sistema della trattazione personalizzata, già sperimentato positivamente, è stato esteso ad altri prodotti dell'area.

La continua e progressiva realizzazione di un "archivio corrente", completo di dati tecnicamente validi, permette di raggiungere proficui risultati, in vista della erogazione di sempre più qualificabili prestazioni, nei confronti degli utenti e, comunque, dei soggetti aventi titolo a richiederle.

Anche nell'ambito delle "prestazioni non pensionistiche", una non trascurabile innovazione è costituita dalla puntuale verifica delle certificazioni di malattia, mediante il procedimento di lettura ottica (D.M. 30.9.1991), mirato ad ottenere efficace riscontro in un settore che provvede ad erogare ben tre milioni di prestazioni individuali.

Ulteriori interventi di revisione strutturale sono stati previsti e posti in essere durante l'anno 1993 nell'area della gestione dei conti assicurativi individuali; sono ancora in corso di effettuazione le operazioni finalizzate al riordino degli archivi, onde consentire la sollecita e spedita emissione e



gestione degli "estratti conto" per i lavoratori autonomi e l'implementazione degli archivi dei lavoratori dipendenti. L'organizzazione di questi ben determinati adempimenti è orientata a modelli strutturali favorevolmente utilizzati in differenti comparti operativi.

In corrispondenza dello sviluppo del su descritto processo produttivo, i programmati investimenti, intesi a promuovere la innovazione dell'area informatica, risultano essere stati improntati alla sempre auspicata evoluzione dei sistemi centrali e del software, nonchè al perfezionamento dei sistemi di "Sede regionale", cui a livello periferico è stata conferita l'azione di sviluppo del software applicativo e di diffusione delle risorse elaborative e di archivio. Può, quindi, affermarsi, con ogni presumibile fondamento di attendibilità, che nella logica del sistema informativo "aperto" verso l'esterno, l'ambito dei collegamenti con altri Organismi pubblici è viepiù destinata ad espandersi: cosicchè le operazioni di incrocio dei dati, già intraprese - come si è già detto - con l'Anagrafe Tributaria, la Centrale dei Bilanci, l'INAIL, lo SCAU, le CCIA, la CERVED, l'ISTAT, l'ENEL, ecc. continuano a fornire indicatori davvero indispensabili per individuare e perseguire "aree a rischio" nella lotta all'evasione e all'elusione contributiva.

E' d'uopo ribadire che ragguardevoli sviluppi sono previsti per il progetto "AR.CO" che, com'è noto, governa il collegamento telematico con le anagrafi comunali: questi sviluppi, ove concretamente perseguiti, consentiranno all'INPS una più agevole acquisizione delle informazioni anagrafiche relative ai propri

iscritti e pensionati, con conseguente sensibile riduzione dell'accesso agli sportelli comunali. Fin'ora risulta essere stato realizzato il collegamento con n. 54 Comuni, fra cui, molti capoluoghi di Regione e di Provincia, per complessivi 12 milioni di abitanti; nel contempo sono stati individuati due poli regionali, (Friuli e Toscana), per il collegamento con i pertinenti Comuni, dei rispettivi comprensori regionali.

Non ancora possono ritenersi esaurite, a tutt'oggi, le iniziative a suo tempo intraprese per impostare collegamenti con le strutture sanitarie: i correlativi rapporti vengono, quindi, ancora gestiti con strumenti tradizionali di comunicazione.

Una tappa non meno importante del processo integrativo delle strutture pubbliche è rappresentata dal "trasferimento elettronico" dei fondi, attuato mediante appositi collegamenti telematici tra i sistemi informativi dell'INPS e degli Enti collettori abilitati ad effettuare le operazioni di riscossione e pagamento per conto dell'Istituto.

Per completare il quadro espositivo della materia in esame, non può prescindere dal puntualizzare la considerazione di fondo che, con le aziende di credito, sono stati a più riprese sperimentati strumenti e soluzioni operative idonee al potenziamento dei servizi di pagamento delle pensioni: con le Banche dotate di mezzi tecnici più avanzati sono stati attivati collegamenti telematici, indispensabili al trasferimento elettronico delle informazioni.

Una ipotesi di progetto in corso di studio a livello tecnico prevede il collegamento telematico tra il sistema informativo

INPS e quello delle POSTE, con l'attivazione, presso gli sportelli postali, di una serie di funzioni che consentirebbero al cittadino di ottenere buona parte delle informazioni che attualmente riceve solo dall'INPS.

Per quanto concerne il trasferimento elettronico delle informazioni e dei fondi nell'ambito della riscossione, la soluzione tecnologica consente al sistema informativo dell'INPS di "catturare" i dati contabili acquisiti dalle aziende di credito al momento del versamento o del pagamento, ponendoli a confronto con quelli riepilogativi forniti dalla Banca d'Italia afferenti i versamenti effettuati presso le tesorerie provinciali.

Tale logica comporta criteri di totale innovazione nella gestione dei dati contabili, consentendo di conoscere in tempo reale, i flussi finanziari anche a livello di "singola tipologia" di versamento e di individuare, conseguentemente, le aree nelle quali operare opportuni interventi.

**B) Il piano operativo 1992**

Il piano operativo in parola, come già detto in precedenza (cfr. retro, pag. 254 segg.) si articola in due voci, cui fanno capo, distintamente, altrettanti titoli di attuazione programmatica.

L'esposizione che segue viene finalizzata ad un dettagliato esame, sintetico ed analitico, del medesimo piano, con particolare riferimento alle linee specifiche della presumibile attuazione, in sede centrale e periferica, del medesimo.

1) - Sulla base degli stanziamenti del bilancio preventivo 1992 e successive integrazioni approvate dal Consiglio di Amministrazione, vengono rappresentati in dettaglio - nei singoli documenti elaborati da ciascuna Unità funzionale - gli impieghi distintamente previsti per le spese, le forniture ed i servizi, tenuto debito conto, per ogni effetto economico-contabile delle priorità delle azioni da promuovere nell'arco annuale di attuazione.

Ciò posto - precisato che i singoli provvedimenti sono stati ed ancora saranno realizzati nei termini e con le modalità di cui alla deliberazione C.E. n. 1050 del 3.7.1992 che, come è noto, ha introdotto nuove regole in materia di esecuzione delle opere e di acquisizione di forniture e servizi - si evidenziano, di seguito, gli interventi che assumono rilevanza particolare ai fini degli obiettivi di sviluppo programmati.

La previsione delle "opere e dei lavori" afferenti l'anno 1992, è riportata in un piano particolareggiato predisposto dal Coordinamento generale per le funzioni tecnico-edilizie, per un importo indicato in bilancio, di lire 210 miliardi, oltre a lire 6 miliardi per le maggiori spese che si ritiene di dover sostenere in conseguenza della riacquisizione al patrimonio immobiliare dell'Ente, degli stabilimenti termali (art.15 legge n. 412/91).

Con deliberazione C.A. n. 7 del 5 giugno 1992 è stato approvato l'aggiornamento proposto per il capitolo di spesa n. 10416, da 110 a 116 miliardi.

Peraltro, i lavori programmati negli anni precedenti e tuttora in corso, da sviluppare ulteriormente nel '92, ammontano a 108 miliardi, considerato che le opere edilizie si articolano

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per un periodo pluriennale, mentre nell'esercizio finanziario di riferimento, trovano sostanzialmente riscontro i lavori di manutenzione ordinaria, gli interventi di manutenzione straordinaria e urgente e la gestione degli impianti tecnologici.

Il programma di attività edilizia da sviluppare nel '92 evidenzia - come si è già detto - quali aspetti più rilevanti:

- la realizzazione di nuove Sedi o di Centri Operativi, da ubicarsi, possibilmente, in immobili strumentali già costruiti od in corso di costruzione.

Le autorizzazioni di spesa per le nuove costruzioni - considerate le complesse procedure di appalto e un periodo di esecuzione dei lavori pluriennale - non portano all'esaurimento delle autorizzazioni stesse nell'esercizio 1992. Dette autorizzazioni faranno carico a più esercizi.

Ciò spiega la procedura prevista per tali opere, del rinnovo delle economie non impegnate nell'esercizio o il finanziamento delle autorizzazioni di spesa in più esercizi, con una previsione complessiva di oltre 49 miliardi per il '92;

- l'esecuzione dei lavori utili o comunque indispensabili per un miglioramento dei rapporti con l'utenza;
- l'attuazione degli interventi residuali di straordinaria manutenzione degli immobili adibiti a sedi di uffici, ecc...

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

In sintesi, la previsione complessiva per gli stabili strumentali, di lire 116 miliardi per l'anno 1992, risulta così suddivisa (in milioni di lire):

- autorizzazione della S.C.	lire	57.945
- autorizzazioni delle S.R. per MS	"	9.000
- autorizzazioni delle S.R. per MO	"	12.500
- stabilimenti termali	lire	1.000 + 6.200
- Casa di Camogli	"	50
- Rapporti con l'utenza	"	5.450
- Centri Operativi	"	22.000
- Attrezzature tecnologiche posti di lavoro	lire	2.055

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Analogamente, la previsione complessiva nel capitolo di bilancio per il '92 di lire milioni 25.360 per gli stabili da reddito, può suddividersi come segue:

- autorizzazioni della S.C.	lire milioni	15.315
- autorizzazioni delle S.R. per MS	" "	6.360
- autorizzazioni delle S.R. per MO	" "	3.685

Nel corso del 1992 sono inoltre previsti:

- la sostituzione di centralini telefonici in 12 Regioni: ricorrendo al noleggio delle apparecchiature, la spesa media per l'installazione di ciascun impianto è stata quantificata in lire 15-20 milioni; sono allo studio progetti per la realizzazione: di speciali sistemi "BX 10.000" in Sedi di grandi dimensioni (Torino, Milano, Roma, Napoli, Palermo); di "ACD numero verde" per informazioni all'utenza, di sale congressi, convegni, videoconferenze e di una sala multimediale presso la Sede centrale. La realizzazione delle opere edili, degli impianti e attrezzature elettroniche e degli arredi, a seguito degli studi in corso, formerà oggetto di specifiche proposte e stanziamenti di spesa;



---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- l'adeguamento degli impianti ascensori alla normativa CEE di cui al DM n. 587 del 9.12.87 che prescrive lavori per la sicurezza degli impianti stessi;
- la realizzazione di impianti relativi alle attrezzature tecnologiche dei posti di lavoro, per un importo complessivo di oltre due miliardi.

2) - Per quanto specificamente concerne la divisata pianificazione delle forniture e dei servizi, si rassegnano le seguenti notazioni di larga massima, significando che dalla "Direzione centrale per le politiche di gestione e sviluppo della risorsa umana" è stato previsto, per il 1992, un onere finanziario di oltre lire 32 miliardi, da destinare allo sviluppo e formazione del personale.

Il "Piano di formazione professionale per l'anno 1992" approvato con deliberazione C.E. n. 828 del 4 giugno 1992 rappresenta la naturale prosecuzione dell'attività formativa realizzata nel 1991: si colloca nello scenario attuale e prospettico dell'Istituto che vede la formazione come funzione strategica integrata con gli obiettivi delle politiche aziendali e finalizzata a sviluppare una cultura di impresa, mirata a gestire i processi organizzativi e tecnologici interni nonché a sviluppare le capacità di governare le innovazioni del mercato esterno.

**5) - IL QUADRO FINANZIARIO DEI PIANI ANNUALI DI ATTUAZIONE.**

Ove si pongano in attenta disamina i problemi gestionali connessi agli interventi produttivi dianzi descritti, non può non annotarsi che essi devono afferire alle iniziative all'uopo assunte nei diversi comparti dell'attività istituzionale, attraverso le molteplici indicazioni delle situazioni erogatorie, in essere al momento dell'attuazione del primo e del secondo piano annuale.

Per classi di interventi riferibili al primo piano annuale di attuazione, gli interventi finanziati dall'INPS sono stati, in buona sostanza, destinati tanto ad ampliamenti, ammodernamenti e sostituzioni, per un importo davvero consistente, quanto a ristrutturazioni e riconversioni nei diversi comparti dell'azione istituzionale. In particolare, per le iniziative concentrate nei predetti settori di interventi sono state disposte le erogazioni indicate qui di seguito:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## SPESE DI FUNZIONAMENTO

## IMPEGNI PER SPESE CORRENTI E SPESE PER INVESTIMENTI

( in miliardi di lire )

AGGREGATI DI SPESA	1990	1991	1992	TOTALE
<b>1. PERSONALE IN SERVIZIO - COSTI FISSI E VARIABILI</b>				
• Stipendi e assegni fissi .....	1.352	1.354	1.301	4.007
• Indennità di funzione .....	33	41	42	116
• Straordinari e turni .....	127	112	103	342
• Incentivo ordinario .....	121	122	122	365
• Incentivo progetti speciali - legge 86/1989 .....	118	115	119	352
• Mensa e trasporti .....	11	13	20	44
• Equo indennizzo .....	3	2	1	6
• Onorari ai legali .....	25	25	25	75
• Indennità di missione .....	48	55	65	168
• Opere in classi .....	569	563	555	1.687
<b>Totale .....</b>	<b>2.407</b>	<b>2.402</b>	<b>2.353</b>	<b>7.162</b>
<b>2. PERSONALE - ALTRI COSTI GESTITI IN FORMA ACCENTRATA</b>				
• Formazioni .....	8	29	19	56
• Assunzioni .....	1	(.)	1	2
• Interventi assistenziali .....	21	18	25	64
• Concessione Ferrovie Stato .....	1	1	1	3
• Indennità concesse con il trasferimento .....	2	2	1	5
• Indennità di buonauscita .....	37	70	185	292
• Indennità interpretativa speciale al personale in quiescenza...	182	203	221	606
<b>Totale .....</b>	<b>252</b>	<b>323</b>	<b>453</b>	<b>1.028</b>
<b>3. TECNOLOGIA ELABORAZIONE AUTOMATICA DATI</b>				
• Hardware - acquisto macchine e attrezzature (1) .....	52	149	160	361
- Noleggio macchine e attrezzature .....	12	12	13	37
- Manutenzione .....	47	61	56	164
- Assistenza tecnica .....	4	4	6	14
• Software - acquisto (1) .....	11	19	19	49
- Manutenzione .....	1	1	1	3
- Materiali di consumo .....	2	5	2	9
<b>Totale .....</b>	<b>129</b>	<b>251</b>	<b>257</b>	<b>637</b>



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

AGGREGATI DI SPESA	1990	1991	1992	TOTALE
8. <u>RETE VOCE - TELEFONO</u> .....	20	25	27	72
9. <u>CONDIZIONAMENTI ESTERNE</u>				
* Organizzazione e partecipazioni a convegni, mostre, ecc. ...	1	1	1	3
* Erogazioni pubblicitarie - legge 415/1981 .....	3	9	7	19
* Oneri di rappresentanza .....	(.)	(.)	(.)	(.)
Totale .....	4	10	8	22
10. <u>DOCUMENTAZIONE</u>				
* Pubblicazioni monografiche periodiche e stampa circolari ..	4	5	7	16
* Acquisto libri, pubblicazioni tecniche, quotidiani, riviste.	2	2	2	6
Totale .....	6	7	9	22
11. <u>ILLUMINAZIONE, FORZA MOTRICE, RISCALDAMENTO E CONDIZ. D'ARIA</u>				
* Illuminazione e forza motrice .....	19	21	24	64
* Riscaldamento e condizionamento d'aria .....	16	19	22	57
Totale .....	35	40	46	121
12. <u>CARTA, CANCELLERIA E ALTRI MATERIALI DI CONSUMO</u> .....	44	46	50	140
13. <u>AUTOMEZZI PER TRASPORTO</u>				
* Acquisto e grandi manutenzioni (1) .....	1	1	(.)	2
* Manutenzione ordinaria, noleggio e spese di esercizio .....	1	2	1	4
Totale .....	2	3	1	6
14. <u>PACCHIDEGGIO, TRASPORTI E SPEDIZIONI VARIE</u> .....	8	9	11	28

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

AGGREGATI DI SPESA	1990	1991	1992	TOTALE
<b>15. SPESA LEGALE</b>				
* Recupero contributi .....	5	7	27	39
* Concessione prestazioni e recupero prestazioni indebita .....	38	53	39	130
* Altre spese legali .....	1	1	1	3
Totale .....	44	61	67	172
<b>16. SPESA CONDIZIONE E MANUTENZIONE TERRIT. DI SODDIO</b> .....	26	34	27	87
<b>17. ALTRI ONERI</b>				
* Organi dell'Ente .....	8	11	12	31
* Spese viaggio e diaria agli assicurati per visite medica...	1	2	1	4
* Acquisto beni e servizi Casa riposo Casogli e stanil. termali	6	6	4	16
* Risarcimenti connessi a controversie vecchie .....	-	107	8	115
Totale .....	15	126	25	166
<b>COMPLESSO DEGLI IMPEGNI DI SPESA</b> .....	4.282	4.848	4.987	14.117

(1) Spese per investimenti.

(2) A partire dal 1992 tutti gli oneri per assicurazioni sono accentrati in un unico capitolo di spesa.

(.) Valore di ordine inferiore a 0,5 miliardi.

Per ovvie ragioni di completezza espositiva, alla stregua dei criteri testè indicati, può dirsi che gli interventi finanziari dell'INPS, connessi ai piani annuali di attuazione del Programma triennale, si sono concentrati in variegate operazioni gestionali, disposte dai competenti organi deliberanti e non, in osservanza delle analoghe determinazioni del Comitato Esecutivo (Del. n. 1050 del 3 luglio 1992) e delle norme contenute nel regolamento di contabilità approvato con provvedimento consiliare n.19 del 25 maggio 1990.

Per quanto specificamente attiene alle risorse finanziarie utilizzabili dal programma triennale in parola, val notare che, fino all'entrata in vigore della legge 20 marzo 1989 n. 88, esse venivano acquisite in maniera non organica e discontinua.

A seguito della approvazione dell'aggiornamento del programma triennale 1990-1992 si è reso possibile precisare, nella loro interezza, le risorse attivabili per le finalità degli interventi ordinari e straordinari.

La stretta correlazione tra programma triennale e leggi finanziarie, quale emerge anche dalla lettura del primo comma, lettera f, dell'art. 5 della menzionata legge, porta ad individuare le risorse da iscrivere a bilancio in quelle definite, per il triennio di vigenza, dalle leggi finanziarie stesse.

Peraltro, la disposta assunzione del cennato arco triennale quale limite temporale di riferimento trova conferma nell'art. 5, lettera f della legge medesima.

E' da osservare che nella concreta eventualità che previsione programmatica triennale e dotazione della legge finanziaria

vigente non siano coincidenti, il dato contabile non può riferirsi a quest'ultima, dovendo la contabilità trovare comunque precisa corrispondenza nei capitoli del bilancio dell'INPS, ovvero negli accertamenti di fine esercizio per le altre poste: si tratta infatti di rappresentare una risorsa realmente spendibile e non presunta.

Questo assunto, quanto meno per la parte riguardante talune predeterminate risorse, trova chiaro riscontro nelle assunte deliberazioni; da ciò deriva che anche la iscrizione nei bilanci non ha potuto riguardare solo i contributi accertati, indipendentemente da quanto presuntivamente programmato.

Avuto riguardo a tutto quanto precede, le risorse relative alle leggi entrate in vigore durante l'arco temporale considerato e/o iscritte ex novo in bilancio sulla base delle "leggi finanziarie", hanno raggiunto il complessivo importo di lire miliardi 14.117.

Sempre in materia di interventi produttivi, debesi annotare le ulteriore considerazione che le somme iscritte nelle cit. leggi finanziarie ed attivate con il programma triennale, non esauriscano, ovviamente, la copertura di quest'ultimo.

Tenuto conto di questo particolare aspetto, occorre precisare che le risorse finanziarie disponibili per il piano triennale stesso e, quindi, per i singoli piani attuativi annuali sono tali da poter sopperire alle ragioni di interesse pubblico connesse al soddisfacimento delle esigenze dei soggetti interessati a fruire le prestazioni istituzionali rese dall'INPS.

Va, per ultimo, considerato quanto disposto da un'apposita



delibera consiliare in tema di copertura finanziaria degli impegni prefigurati alle iniziative derivate dai "progetti speciali", di cui all'art. 18 della legge n. 88/1989, limitatamente alle richieste pervenute all'INPS nell'ambito applicativo del piano: queste ultime richieste - come trovasi stabilito nel contesto della delibera anzidetta - sono da approvare, sul terreno dei completamenti, da parte dei competenti Organi Centrali, ai fini dell'ottenimento dei finanziamenti integrativi, a sostegno della "sistema produttivo".

**6) - L'ATTIVITA' OPERATIVA DELLE SOCIETA' COLLEGATE.**

L'INPS, come è stato già chiarito nell'antecedente esposizione (cfr. retro, pag.26 segg.) persegue i propri fini istituzionali di ente pubblico erogatore di servizi, avvalendosi, anche, di strumenti che permettono il finanziamento a società, per così dire, ad esso subordinate, soprattutto sul piano della dipendenza economica e finanziaria. Tutte indistintamente queste ultime entità sono dotate dell'autonomia propria dei soggetti di diritto privato.

Pertanto, non può prescindersi dall'annotare la circostanza che il potere di direttiva spettante all'INPS partecipante al loro capitale - inteso ad assicurare l'equilibrato ed armonico funzionamento di tali entità - trova appropriato presidio nella posizione anche maggioritaria o di controllo che ad esso spetta nella veste specifica di azionista: posizione, questa, che - pur non permettendo all'INPS medesimo di incidere in più o meno larga misura sulle scelte operative riconducibili alla peculiare essenza del fenomeno partecipatorio pubblico, a cagione della anticipità delle norme contenute nella legge 9 marzo 1989 n. 88 - tuttavia gli consente di effettuare qualche intervento, nell'ambito gestionale, di tracciare orientamenti e di elaborare criteri analitici per l'assegnazione dei mezzi finanziari, in applicazione di quelli stabiliti nelle competenti sedi deliberative.

Nel contesto dell'assetto organizzatorio a suo tempo descritto (cfr., retro, pag.95 segg.), va inquadrata la totalità delle società facenti parte delle partecipazioni azionarie in mano pubblica.

Si rassegnano ora - per l'agevole e spedito apprendimento dei pertinenti dati contabili di bilancio - gli indispensabili ragguagli circa i modi di conduzione gestionale ed i risultati dell'esame sintetico ed analitico dei relativi documenti, nel mentre si dà atto che i fenomeni più salienti della complessiva azione delle predette entità sono resi ostensivi nelle relazioni del Collegio Sindacale che si accompagnano ai consuntivi annuali. Per altro verso, può affermarsi che gli aspetti più importanti della gestione concernenti le varie fasi procedimentali, in cui si sono svolte le azioni occorrenti all'impulso delle assunte iniziative gestorie, risultano puntualizzati nei bilanci delle singole entità societarie.

In generale, occorre evidenziare che, in base alle vigenti disposizioni legislative, è previsto l'affidamento, agli enti in parola, della realizzazione di specifiche azioni, per le quali, la professionalità di grado elevato e la specializzazione da essi acquisita nei rispettivi settori di competenza, possono assicurare risultati efficaci o, quanto meno, soddisfacenti.

Nella estesa gamma di siffatti possibili interventi, appare come essenziale l'attività istituzionale, comune a tali enti, di partecipare al rischio delle imprese produttrici di beni e servizi, in posizione di maggioranza o di minoranza, con carattere transitorio e condizionata alla validità economica delle

assumibili iniziative.

Può dirsi, conclusivamente, che l'azione operativa delle società collegate ha registrato una chiara possibilità di sviluppo, segnatamente in alcuni settori derivanti dalla nuova e diversa organizzazione degli interventi istituzionali e dei servizi produttivi in genere. Si rende possibile, pertanto, affermare che il tessuto organizzatorio delle società in parola - per crescere più razionalmente e con la prospettiva di impiego di pur maggiori risorse economiche e finanziarie - necessita di collegamenti più intensi e continuativi con le sedi centrali e periferiche dell'ente azionista, nonchè di un soddisfacente raccordo dei compiti ad esse devoluti con le residuali funzioni riservate all'ambito operativo pubblicistico.

Ed, invero, l'attuale struttura degli uffici dell'INPS richiede qualche ulteriore aggiornamento tecnologico, anche per evitare il verificarsi di situazioni implicanti la sovrapposizione di incombenze e di azioni operative.

In questa prospettiva occorre promuovere ogni possibile perfezionamento dei rapporti intersoggettivi e degli occorrenti mezzi di collegamento, la cui non attuale ed esaustiva efficienza non assicura, tra l'altro, la completa rappresentazione della vasta gamma degli interventi, rendendo così, non facili, le correlative valutazioni, agli effetti dell'andamento gestionale.

Non di meno il disimpegno delle funzioni operative correlabili ai diversi comparti strutturali delle società, ha palesato l'esigenza di apprestare l'utilizzo di validi strumenti, volti al conseguimento di più utili risultati gestionali; ed, a tal fine,

risulta essere stata assunta una molteplicità di iniziative - nell'interesse delle medesime società e dei privati soggetti, utenti delle prestazioni da esse rese - soprattutto nell'ambito degli interventi di natura manutentiva del patrimonio immobiliare dell'Istituto.

Come è stato precedentemente annotato, i compiti e le funzioni che più marcatamente si profilano sul terreno della qualificazione dell'attività operativa delle società collegate sono, tra le altre, quelle inerenti ai già cennati interventi di manutenzione edilizia: la messa in moto delle iniziative necessarie al conseguimento di apprezzabili risultati di gestione implica l'assunzione - nelle competenti sedi politiche societarie - di orientamenti ancorati a criteri di efficienza e di ponderazione. Inoltre non può prescindersi dall'effettuazione sempre in campo societario, di adeguati investimenti produttivi, in conformità degli elaborati strumenti di programmazione, stante anche la loro precedente destinazione alla edificazione di strutture di salvaguardia e/o conservazione del patrimonio INPS.

Può dirsi, in proposito, che l'or descritto impegno istituzionale ha registrato un andamento alquanto crescente in tutto l'arco temporale cui la presente relazione si riferisce, al quale ha fatto riscontro un graduale incremento dell'azione deliberativa degli organi statutari.

Altra importante caratteristica dell'azione operativa svolta nel periodo amministrativo in esame è stata certamente quella protesa al ridimensionamento del pacchetto azionario della società venuta ad esistenza per la gestione di ben individuati

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

servizi di prevalente, se non esclusiva, essenza privatistica. La più oculata conduzione di quest'apparato societario ha comportato un necessitato riferimento a moduli alquanto atipici di intervento implicando, in ogni caso, il concentramento di risorse alquanto ingenti ed il loro impiego attraverso strumenti di secondo grado flessibili e, per ciò stesso, non agevolmente controllabili in tutte le fasi del loro svolgimento: onde la sempre più avvertita esigenza di orientare la loro finalizzazione verso settori di intervento concretamente distinti da favorevoli prospettive.

Nell'ambito delle attribuzioni attinenti alla sfera competenziale propria della "società di gestione del patrimonio immobiliare" dell'INPS (IGEI), deve ribadirsi che tutta intera l'attività istituzionale si è svolta mediante atti e fatti amministrativi posti in essere nell'osservanza delle indicazioni informatrici tracciate dagli azionisti, secondo i principi desumibili da un supporto di riferimento normativo validamente idoneo a delimitare la razionale e sistematica esplicazione di tale attività. E' stato, quindi, possibile avviare un qualche rafforzamento delle funzioni tecniche degli uffici interessati, soprattutto di quelli nei quali più efficacemente si è reso possibile elaborare un contesto di intenti operativi raccordabile alla evoluzione delle esigenze interventistiche ed alle rappresentazioni dell'utenza previdenziale ed assistenziale.

La conduzione dei "servizi di base" ha sempre impegnato gli apparati societari in maniera cospicua. In sede di formazione dei piani annuali sono stati adottati i seguenti fondamentali

provvedimenti: modifica di alcuni termini temporali riguardanti l'assunzione di fondamentali deliberati; definizione delle spese e degli oneri di gestione afferenti al costo dei servizi da svolgersi in nome e per conto dell'INPS; erogazione agli aventi diritto, di nuove e più incisive prestazioni e di più efficaci servizi. E' d'uopo precisare, al riguardo, - nel contesto più generale dell'azione operativa di carattere secondario - che risultano essere stati praticati adeguati potenziamenti dei "centri" di informazione all'utenza, con la collaborazione e l'apporto degli uffici centrali e periferici dell'INPS, con concomitante attivazione di studi di fattibilità e di ricerche avviate alla formulazione di proposte volte a rendere più agevole e spedito lo svolgimento degli interventi istituzionali.

A titolo di complemento espositivo, la Corte non può esimersi dal rappresentare che il Consiglio di Amministrazione dell'INPS - con deliberazione n. 76 assunta nella seduta del giorno 13 dicembre 1991 - ha determinato di erogare una sovvenzione, per il primo anno di gestione, di lire milioni 3.000 a titolo di contributo per le spese di gestione della Soc. IGEL. Al riguardo, la Corte non può esimersi dal rilevare la non conformità a legge di siffatto atto deliberativo: in quanto contrastante con il principio desumibile dall'ordinamento generale, in forza del quale, in campo societario, tutti i partecipanti sono tenuti a contribuire alle spese di gestione in proporzione della entità delle quote possedute, a fronte di un analogo, corrispondente trattamento nella ripartizione di eventuali utili di esercizio; regola, quest'ultima, di ancor

maggior validità, allorquando l'azionista di maggioranza - come nel caso di specie - è un ente pubblico non abilitato - in quanto tale - ad erogare unilateralmente sovvenzioni e/o speciali finanziamenti.



P A R T E   Q U A R T A

(La gestione finanziaria ed economico-patrimoniale)

1) - GENERALITA'

L'assetto contabile dell'INPS trova origine dal D.L. 4 ottobre 1935 n. 1827, il quale dettava, tra l'altro, analitiche disposizioni in materia di redazione dei bilanci.

La predetta fonte normativa stabiliva, altresì, che le varie forme assicurative affidate all'INPS costituivano (e tuttora costituiscono) "gestioni autonome", non senza specificare che, per ciascun esercizio, dovesse essere compilato un conto consuntivo per ogni singola "gestione" da sottoporre all'approvazione del Consiglio di Amministrazione. In conformità a siffatte norme giuridiche, l'INPS, avvertiva l'esigenza di interesse pubblico di apprestare un'organizzazione contabile, mirata ad evidenziare i fenomeni economici e finanziari delle diverse "gestioni assicurative", onde rendere possibile la formazione di distinti bilanci consuntivi economico-patrimoniali.

Nel corso degli anni successivi, l'Istituto disciplinava, in maniera più organica ed esaustiva, l'assetto contabile, su conforme avviso di una commissione di esperti appositamente costituita, provvedendo ad adottare una deliberazione consiliare approvativa di un "regolamento concernente l'impostazione dei

bilanci dell'INPS" (delibera del Consiglio di Amministrazione del 13 aprile 1967).

In siffatto contesto normativo l'Istituto prevedeva che si procedesse alla elaborazione di un "rendiconto generale", attraverso la sistematica riassunzione delle parti evidenziate nei conti consuntivi delle singole gestioni. Questo atto di normazione, in mancanza di una vera e propria disciplina secondaria, rappresentava uno strumento valutativo dell'attività gestionale, senza, peraltro assumere forza e valore di fonte regolamentare.

La struttura contabile veniva, quindi, perfezionata ed adeguata alle aumentate esigenze delle attività gestionali con l'attuazione della delega contenuta negli articoli 27 e 29 della legge n. 153 del 30 aprile 1969 ed, ancora, in prosieguo di tempo, con il D.P.R. 24 gennaio 1978 n. 84, avente per oggetto "l'approvazione del nuovo regolamento per la classificazione delle entrate e delle spese e per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70" (trasfuso, poi, nel D.P.R. 18 dicembre 1979 n. 696).

I principi innovativi introdotti da questi ultimi atti normativi non aventi efficacia di legge formale, risultano essere stati sensibilmente innovati dal nuovo "regolamento di amministrazione e contabilità" emanato in attuazione della legge 9 marzo 1989 n. 88 ed avente forza di legge, in quanto autorizzato a derogare le disposizioni contenute nella citata legge n. 70/1975 e, conseguentemente, quelle dei cennati regolamenti esecutivi sopra menzionati.

Richiamando, in questa sede, le osservazioni in precedenza

formulate in ordine alla validità di tale regolamento (peraltro non mai approvato dalle Autorità vigilanti), si conferma che è stato adottato un sistema di rendicontazione idoneo, in ultima analisi, ad evidenziare gli atti ed i fatti amministrativi esclusivamente sotto il profilo economico-patrimoniale, limitando la rilevazione degli aspetti finanziari a talune ben determinate voci di entrate e di spese di non primaria evidenza.

2) - LE PROBLEMATICHE AMMINISTRATIVE E CONTABILI DETERMINATE DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 88/1989.

Com'è noto, la legge 9 marzo 1989, n. 88 - di ristrutturazione dell'Istituto - ha previsto, tra l'altro, la ricomposizione funzionale delle attività istituzionali dell'Ente in grandi comparti omogenei, con riferimento sia alle categorie protette che alla natura delle prestazioni erogate (separazione tra attività previdenziale e attività non previdenziale).

In particolare, la legge ha disposto una profonda riorganizzazione delle strutture economico-finanziarie delle principali forme assicurativo-previdenziali, assistenziali, di intervento sociale e di sostegno alle imprese, che nel tempo sono state affidate all'Istituto, ricomponendole in un nuovo impianto articolato nei seguenti comparti:

1. Comparto previdenziale dei lavoratori dipendenti, costituito da due gestioni:
  - Fondo pensioni lavoratori dipendenti
  - Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti.
  
2. Comparto previdenziale dei lavoratori autonomi, rappresentato da tre gestioni:
  - Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni
  - Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani
  - Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali.
  
3. Comparto per l'assistenza, gli interventi sociali e di sostegno alle imprese, rappresentato dalla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali.

Le sopra indicate gestioni ovviamente non coprono l'intera attività istituzionale dell'Istituto. Per quanto riguarda le altre attività, infatti, le nuove disposizioni investono solo di riflesso la gestione dei fondi speciali di previdenza e quelle delle altre forme previdenziali minori. Si tratta dell'assorbimento da parte della "Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali" di alcune prestazioni a favore dei pensionati di detti fondi speciali già a carico del

bilancio dello Stato ed esposti nei rispettivi bilanci, ovvero l'assunzione da parte di detta Gestione degli oneri afferenti ad agevolazioni contributive, disposte per legge, a favore di alcune categorie di lavoratori iscritti ai fondi stessi.

Quanto alle attività connesse allo svolgimento di servizi per conto terzi, le nuove norme stabiliscono l'obbligo del recupero del costo del servizio a carico degli enti committenti.

Si tratta dei servizi riguardanti la riscossione dei contributi del Servizio Sanitario Nazionale, la riscossione dei contributi per conto dello Stato (ex Gescal, ex Enaoli, Asilnido, Fondo di rotazione e gestione per il finanziamento integrativo dei progetti speciali), la riscossione dei contributi associativi per conto delle organizzazioni sindacali e datoriali, il pagamento di prestazioni per conto di enti assicurativi esteri, altre riscossioni e pagamenti per conto di altri enti.

Come già si è detto, la legge 88 ha devoluto alla potestà deliberativa del Consiglio di Amministrazione, con la sola prescrizione dell'osservanza dei criteri di economicità e di imprenditorialità, la regolamentazione e l'organizzazione, anche sotto il profilo della gestione economico-finanziaria, dei servizi necessari allo svolgimento delle attività istituzionali e degli investimenti mobiliari e immobiliari.

La nuova normativa in sostanza, ha confermato l'unitarietà della gestione finanziaria e patrimoniale dell'Ente con la redazione di un unico bilancio generale, ma ha apportato profondi cambiamenti nell'assetto delle Gestioni, introducendo una complessa ricomposizione nei nuovi settori, con accorpamenti e

disaggregazioni dei compiti fino al 1988 svolti da numerosissime Gestioni (specie per quanto attiene alla riscossione dei contributi e la erogazione delle prestazioni temporanee a favore dei lavoratori dipendenti). Alle Gestioni, sia nuove che preesistenti, è stata mantenuta e confermata nell'ambito della gestione complessiva dell'Istituto, una propria autonomia economico-patrimoniale.

Sulla unitarietà della gestione una considerazione a parte merita la disposizione della legge che prevede, tra gli scopi istituzionali dell'Ente, l'esercizio di forme di previdenza integrativa, richiedendo in tali casi una separata gestione sia sotto il profilo economico-patrimoniale che sotto quello finanziario con la predisposizione di un bilancio separato.

La legge 88 - si ripete ancora - ha attribuito all'INPS una ampia autonomia in materia contabile, con possibilità di derogare ai vincoli stabiliti dalla legge 70/1975 e dal decreto del Presidente della Repubblica 696/1979.

Tale riconoscimento ha consentito qualche adattamento e talune modifiche dei regolamenti che disciplinano, in via generale, la materia della contabilità e l'ordinamento delle relative funzioni, in ragione delle preminenti esigenze di funzionalità dell'Ente.

La legge 88 ha dettato i principi fondamentali che presiedono al nuovo assetto delle Gestioni amministrative, stabilendo una serie di precetti che qui di seguito si riassumono.

Alle Gestioni dei comparti previdenziali dei lavoratori dipendenti (Fondo pensioni lavoratori dipendenti e Gestione

prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti) e dei lavoratori autonomi è stato assegnato il compito di assicurare agli iscritti l'erogazione di tutte le prestazioni spettanti alle categorie, in relazione ad un rapporto assicurativo conseguente ad una attività lavorativa; il loro finanziamento è assicurato dal gettito dei contributi versati dai datori di lavoro e dai lavoratori.

Alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, istituita con effetto dal 1° gennaio 1989 dall'art. 37 della legge 88/1989, è stato assegnato il compito di erogare:

- le prestazioni a carattere assistenziale, dirette a sollevare dallo stato di bisogno i cittadini non abbienti;
- i trattamenti di sostegno sociale per il mantenimento del salario ai lavoratori occupati in aziende che sospendono l'attività per crisi settoriali o locali ovvero per processi di ristrutturazione e riconversione produttiva;
- i sostegni alla produzione per la riduzione del costo del lavoro tramite gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali (interventi che si configurano sostanzialmente come operazioni di politica economica).

In relazione a quanto sin qui esposto, la Corte ravvisa la opportunità di soffermarsi più dettagliatamente sulla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali ed, in particolare, sui contenuti del bilancio, con specifico riguardo agli oneri iscritti nello stesso e alle fonti di finanziamento a copertura degli oneri medesimi:

**A. CONTENUTO DEL BILANCIO**

L'art. 37, comma settimo, della legge 88 citata stabilisce che il bilancio della gestione è unico e, per ciascuna forma d'intervento, deve evidenziare l'apporto dello Stato, gli eventuali contributi dei datori di lavoro, gli oneri per prestazioni o per erogazioni, nonché i costi di funzionamento.

**B. ONERI A CARICO DELLA GESTIONE**

Il terzo comma dell'art. 37 della legge 88/1989 pone a carico della gestione i seguenti oneri (l'elencazione è aggiornata con i provvedimenti legislativi che interessano la Gestione emanati dopo l'entrata in vigore della legge 88/1989 citata):

**1. con riferimento al terzo comma, lettera a) art. 37, cit. legge:**

- a) le pensioni sociali ai cittadini ultra65enni sprovvisti di reddito e ai sordomuti, mutilati e invalidi civili - art. 26 legge n. 153/1969 e artt. 10 e 11 legge 854/73, e successive modificazioni e integrazioni;

**2. con riferimento al terzo comma, lettera b) art. 37, cit.****legge:**



---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- a) l'integrazione al trattamento minimo degli assegni ordinari d'invalidità - art. 1 legge n. 222/1984;

3. con riferimento al terzo comma, lettera c) art. 37, cit.

legge:

- a) una quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dal F.P.L..D., dalla Gestione per i minatori, dalla Gestione per gli artigiani, dalla Gestione per gli esercenti attività commerciali e dalla Gestione per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni;

4. con riferimento al terzo comma, lettera d) art. 37, cit. legge

- a) il mancato gettito contributivo delle gestioni previdenziali per esoneri ed agevolazioni contributive, disposte per legge in favore di particolari categorie, settori o territori;
- b) gli sgravi degli oneri sociali nel Mezzogiorno;
- c) la fiscalizzazione dei contributi di malattia;
- d) una quota parte dell'assegno per il nucleo familiare;
- e) gli assegni familiari ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni;
- f) i trattamenti di integrazione salariale straordinaria, di cui alla legge n. 1115/1968, o previsti da altri provvedimenti;
- g) i trattamenti speciali di disoccupazione ai lavoratori dipendenti da aziende industriali - legge n. 1115/1968 e

- successive;
- h) i trattamenti speciali di disoccupazione ai lavoratori dipendenti da aziende edili - legge n. 427/1975 e successive;
  - i) i trattamenti di mobilità istituiti con l'art. 7 della legge 223/1991;
  - l) una quota parte dei trattamenti ordinari di disoccupazione ai lavoratori dipendenti, ex art. 7 D.L. 5/1989 (onere limitato al solo anno 1989);
  - m) una quota parte dei trattamenti economici antitubercolari finanziati con il contributo dello Stato di cui alla legge n. 88/1987 e le prestazioni antitubercolari a ex dipendenti dalle Forze armate alleate previste dal D.L.L. n. 505/1944;
  - n) altri sgravi e fiscalizzazioni contributive finanziati con trasferimenti di bilancio dello Stato compresi quelli concessi in occasione di eventi calamitosi;
  - o) ogni altro onere relativo ad interventi a carico dello Stato previsti da disposizioni di legge;

5. con riferimento al terzo comma, lettera e) art.37, cit. legge:

- a) i pensionamenti anticipati: rate di pensione e copertura della maggiore anzianità assicurativa (interessano attualmente quelli liquidati nel FPLD, nella Gestione per i minatori e nel Fondo di previdenza Esattoriali);
- b) una quota dei valori capitali delle rate di pensione a carico del fondo trasporti connessa con l'esodo del

personale iscritto - art.3, comma 7, legge n. 270/1988;

6. con riferimento al terzo comma, lettera f) art. 37, cit.

legge:

- a) gli assegni temporanei ai cittadini italiani rimpatriati dalla Libia, ex lege n. 744/1970;
- b) gli assegni vitalizi a ex dipendenti dello Stato e delle Amministrazioni autonome (art. 11 della legge n. 75/1980);
- c) le maggiorazioni sociali ai titolari di pensioni del FPLD, delle Gestioni degli autonomi sprovvisti di reddito (art. 1 legge n. 544/1988);
- d) le maggiorazioni delle pensioni del FPLD e della gestione minatori, ex art. 3 legge n. 544/1988;
- e) le maggiorazioni ai pensionati ex combattenti (art. 6 legge n. 140/1985 e art. 6 legge n. 544/1988);
- f) le quote di pensione afferenti a periodi lavorativi prestati presso le Forze armate alleate e l'UNRRA;
- g) una quota parte delle rate di pensione del FPLD, della Gestione CD/CM e del fondo Clero finanziata dallo Stato ai sensi dell'art. 11 della legge n. 54/1982;
- h) una quota parte delle rate di pensione del fondo Clero finanziata dallo Stato ai sensi dell'art. 21, comma 2, della legge 903/1973;
- i) l'onere per la copertura del disavanzo di esercizio del Fondo di previdenza degli addetti alle abolite imposte di consumo (art. 17 legge 649/1972);

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- l) l'onere per la copertura del disavanzo di esercizio del Fondo di previdenza del personale del Consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del Porto di Trieste - art.13, comma 2, lett. b, D.L. n. 873/1986;
- m) una quota delle pensioni connesse al riconoscimento della maggiore anzianità assicurativa riconosciuta agli iscritti al Fondo di previdenza degli addetti alle abolite imposte di consumo;
- n) le rate di pensione delle ostetriche già assicurate presso l'ex ENPAO;
- o) l'onere della perequazione delle pensioni d'annata - decreto-legge n. 409/1990 convertito dalla legge n. 59/1991;
- p) ogni altro onere relativo ad interventi a carico dello Stato previsti da disposizioni di legge.

7. con riferimento al sesto comma art. 37. cit. legge:

- a) l'onere (nella misura stabilita annualmente con la legge finanziaria e tenuto conto anche degli eventuali apporti di solidarietà delle altre gestioni) delle pensioni liquidate nella Gestione per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989 e delle pensioni di reversibilità derivanti dalle medesime, nonché delle relative spese di amministrazione.

Nel contesto sopradelineato sono venute ad inserirsi le disposizioni della legge 23 luglio 1991, n. 223, concernente "Norme in materia di cassa integrazione, trattamenti di

disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro", che, in estrema sintesi e per gli aspetti che più interessano, ha confermato l'attribuzione alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'onere dei trattamenti speciali di disoccupazione (in particolare quelli dell'edilizia).

Inoltre, ha posto a carico della Gestione stessa gli oneri relativi all'indennità di mobilità (nuova prestazione - già richiamata con riferimento agli oneri di cui al terzo comma, lett. d, dell'art. 37 della legge 88/1989 - che sostituisce il trattamento speciale di disoccupazione spettante ai lavoratori licenziati da aziende industriali diverse da quelli edili nonché le indennità di malattia e di maternità eventualmente spettanti nello stesso periodo) per il finanziamento concorre una specifica contribuzione a carico dei datori di lavori.

Per espressa previsione dell'art. 7, comma 12, l'indennità di mobilità è regolata dalla normativa che disciplina l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, in quanto applicabile, nonchè dalle disposizioni di cui all'art. 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

### C. FONTE DI FINANZIAMENTO

Il secondo comma dell'art. 37 della legge 88/1989 stabilisce che il finanziamento della Gestione in parola è assunto dallo

Stato.

Tuttavia, il successivo ottavo comma attribuisce alla gestione i contributi a carico dei datori di lavoro destinati al finanziamento dei:

- a) trattamenti di integrazione salariale straordinaria;
- b) trattamenti speciali di disoccupazione ai lavoratori dipendenti da aziende industriali e da aziende edili;
- c) trattamenti di mobilità istituiti con l'art. 7 della legge 223/1991;
- d) pensionamenti anticipati.

Inoltre, il quinto comma dell'art. 37 precisa che il finanziamento da parte dello Stato degli oneri di cui alle lettere d) ed e) del terzo comma dello stesso articolo avverrà in forma progressiva nella misura stabilita annualmente con la legge finanziaria.

Infine, per quanto attiene alla copertura da parte dello Stato dell'onere delle pensioni liquidate nella gestione per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989 e delle pensioni di reversibilità derivanti dalle medesime, nonché delle relative spese di amministrazione, come già precisato, la stessa, ai sensi del sesto comma, avverrà in forma progressiva nella misura stabilita annualmente con la legge finanziaria e tenuto conto anche degli eventuali apporti di solidarietà delle altre gestioni.

Sulla base del quadro normativo sopra esposto e della deliberazione n. 43 adottata dal Consiglio di amministrazione

nella seduta del 14 aprile 1989 con la quale sono state fissate le modalità di impostazione dei bilanci (a partire dal preventivo per l'anno 1989) secondo i criteri stabiliti dalla legge 88/1989, al bilancio della Gestione sono stati attribuiti, a partire dal 1° gennaio 1989 (o da decorrenza successiva per nuovi oneri, quali le pensioni delle ostetriche, l'onere della perequazione delle "pensioni d'annata", i trattamenti di mobilità):

- a) gli oneri previsti dal terzo comma dell'art. 37, elencati al precedente punto B);
- b) gli oneri previsti dal sesto comma (pensioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni aventi decorrenza ante 1989), limitatamente alla parte finanziata con trasferimenti (aggiuntivi) del bilancio dello Stato, a partire dal 1990;
- c) le contribuzioni a carico dei datori di lavoro di pertinenza della gestione;
- d) i trasferimenti dal bilancio dello Stato ad eccezione di quelli a copertura della quota parte dell'onere dell'assegno per il nucleo familiare che sono stati iscritti per un importo pari alla differenza tra l'intero onere della prestazione e quello degli assegni familiari previsto dalla normativa pregressa.

### 3) LA SITUAZIONE FINANZIARIA (in particolare)

Gli elementi maggiormente qualificanti e le nozioni di più spiccata rilevanza agli effetti del regolare svolgimento delle

vicende finanziarie connesse alla gestione dell'INPS, trovano esaurienti e puntuali riscontri nei consuntivi dei diversi esercizi; e, per ciò stesso, vengono adeguatamente annotati nel seguito del presente referto, allorquando la Corte renderà al Parlamento gli opportuni ragguagli sui risultati della gestione finanziaria degli esercizi in esame.

Intanto, allo scopo di rendere ostensiva una panoramica dei risultati di esercizio di tutte le "gestioni speciali", si ravvisa l'opportunità di apprestare, qualche nozione istruttiva dei criteri di esposizione sintetica ed analitica degli andamenti gestionali, così come emergenti dai bilanci consuntivi.

E' d'uopo ribadire, anzitutto, che la elaborazione dei conti finanziari è stata curata con l'osservanza dei principi introdotti nell'ordinamento per virtù della fondamentale novazione legislativa verificatasi nell'anno 1988; in quanto, mentre i vecchi bilanci seguivano una impostazione formalizzata nei criteri di classificazione delle entrate e delle spese, di cui al DPR n. 696/1979, quelli ora in esame riflettono i criteri assunti nel bilancio preventivo ad incidenza aziendalistica.

Come si è già accennato in precedenza, risultano essere state apportate le seguenti principali innovazioni nell'ambito delle elaborazioni prospettiche degli andamenti della gestione finanziaria:

a) esposizione delle più importanti voci non soltanto secondo le regole della contabilità finanziaria, bensì anche in osservanza dei dettami propri del sistema contabile patrimoniale;



b) adozione del criterio amministrativo-contabile di apprestare - in sede di elaborazione dei bilanci di esercizio - una sistematica ed appropriata elencazione dei "titoli" e, nel loro ambito, di effettuare una razionale ripartizione dei pertinenti stanziamenti in "categorie" ed in "capitoli", sulla base di indici classificatori improntati a moduli di ripartizione di ordine economico;

c) assunzione di "indici di specificazione" dell'essenza delle partite di giro, le quali, come di consueto, afferiscono, per la più gran parte, ad entrate e/o a spese in conto di soggetti terzi ed, in quanto tali, vanno considerate come rappresentative di debiti e di crediti per l'INPS;

d) sempre maggiore perfezionamento del "codice meccanografico di capitolo", a suo tempo adottato, allo scopo di curare la semplificazione di meccanismi effettuativi delle spese.

I conti consuntivi dell'INPS e di tutte le "gestioni" - redatti altresì nel rispetto delle direttive all'uopo impartite dalle Autorità vigilanti e prescrittive di indicazioni volte ad assicurare la imputazione delle entrate effettive e degli eventuali avanzi di gestione di taluni ben determinati "servizi" ad appropriati capitoli, nonché la ripartizione degli oneri e delle spese generali - appaiono, in ultima analisi, come esaurientemente rappresentativi dei movimenti finanziari intervenuti in corso di esercizio e come sufficientemente riassuntivi degli incrementi e dei decrementi verificatisi, in conseguenza, nella

situazione patrimoniale.

I bilanci, pertanto, si articolano, come al solito, in documentazioni espressive dei dati e degli elementi contabili facenti capo al conto economico, alla situazione patrimoniale, alla situazione amministrativa, ed a quella finanziaria.

Rinviando al seguito della esposizione ogni considerazione residuale, occorre annotare in questa sede che il "rendiconto finanziario" trovasi riportato nell'ambito di schemi appositamente prefigurati, i quali, in buona sostanza, vanno correlati a fatti gestionali espressivi, in ultima analisi, di operazioni finanziarie implicanti o meno variazioni positive o negative della consistenza patrimoniale.

Altra funzione - per certo utile, anzi indispensabile - delle tabelle "finanziarie" consiste nel mettere in evidenza le correlazioni ed i rapporti contabili intercorrenti tra le riscossioni ed i pagamenti in conto competenza ed in conto residui, così rendendo accessibile una qualche valutazione globale dei risultati di esercizio e della loro incidenza sull'avanzo, sul disavanzo o sul pareggio di cassa.

Per facilitare l'apprendimento dei dati contabili relativi all'andamento generale della gestione degli esercizi finanziari in esame, si avverte l'opportunità di rassegnare i più qualificanti elementi, tanto nella prospettazione delle entrate, quanto nell'elencazione delle uscite.

Secondo i consueti criteri espositivi entrambe le componenti contabili testè indicate sono tenute distinte per ciascun esercizio, onde agevolarne la comparazione con le pertinenti

voci riportate dai diversi conti consuntivi.

Seguendo lo stesso indirizzo espressivo, deve ancora aggiungersi che tutti gli elementi contabili - residualmente amalgamati in chiave valutativa, in modo da consentirne una esatta e globale ricezione - vengono così ad essere sistematicamente razionalizzati: ragione per cui si rende possibile attribuire ai medesimi ogni attendibilità giuridico-contabile ed ogni utile rilevanza agli effetti della complessiva analisi critica degli andamenti gestionali:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA

## QUADRO RIASSUNTIVO GENERALE

( in miliardi di lire)

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
<b>1. ENTRATE</b>					
* ENTRATE DI PARTE CORRENTE .....	159.154	169.357	182.040	198.886	216.221
* ENTRATE PER MOVIMENTI DI CAPITALE .....	54.163	25.708	16.442	19.064	23.727
* ENTRATE PER PARTICIPI DI GIRO .....	6.933	7.813	8.680	9.947	12.003
TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE .....	220.250	202.878	207.162	227.897	251.951
<b>2. SPESE</b>					
* SPESE CORRENTI .....	161.467	174.471	194.171	204.642	222.104
* SPESE IN CONTO CAPITALE .....	14.465	27.084	15.636	19.563	24.250
* SPESE PER PARTICIPI DI GIRO .....	6.933	7.813	8.680	9.947	12.003
TOTALE GENERALE DELLE SPESE .....	182.865	209.368	218.487	234.152	258.357
<b>3. RISULTATO FINANZIARIO</b>					
* AVANZO (+), DISAVANZO (-), DI PARTE CORRENTE .....	- 2.313	- 5.114	-12.131	- 5.756	- 5.883
* AVANZO (+), DISAVANZO (-), IN CONTO CAPITALE .....	+39.698	- 1.376	+ 806	- 499	- 523
RISULTATO FINANZIARIO COMPLESSIVO .....	+37.385	- 6.490	-11.325	- 6.255	- 6.406

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA

## ENTRATE

( in miliardi di lire)

ITT.	GR.	DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
		<b>ENTRATE DI PARTE CORRENTE</b>					
1°	18	* ALIQUOTE CONTRIBUTIVE A CARICO DEI DATORI DI LAVORO E/O DEGLI INSCRITTI .....	109.942	116.394	130.221	144.784	158.270
1°	28	* QUOTE DI PARTECIPAZIONE A CARICO DEGLI INSCRITTI ALL'ONERE DI SPECIFICHE GESTIONI .....	2.305	2.052	2.279	2.742	3.355
2°	18	* TRASFERIMENTI DA PARTE DELLO STATO .....	43.523	46.153	45.578	47.069	49.590
2°	48	* TRASFERIMENTI DA PARTE DELLE REGIONI .....	93	109	109	118	123
2°	58	* TRASFERIMENTI DA PARTE DI ALCUNI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO .....	1.312	1.487	1.235	1.285	1.359
3°	78	* ENTRATE DERIVANTI DALLA VENDITA DI BENI E DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI .....	15	18	17	17	19
3°	88	* REDDITI E PROVENTI PATRIMONIALI .....	121	173	166	174	199
3°	98	* POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DI SPESE CORRENTE .....	1.573	1.563	1.905	2.229	2.086
3°	108	* ENTRATE NON CLASSIFICABILI IN ALCUNE VOCI .....	159	1.108	630	538	710
		<b>TOTALE .....</b>	<b>159.154</b>	<b>169.357</b>	<b>182.040</b>	<b>198.586</b>	<b>216.221</b>
		<b>ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>					
4°	118	* ALIQUAZIONE DI IMMOBILI E DIRITTI REALI ...	15	0	0	0	2
4°	128	* REALIZZO DI VALORI MOBILIARI .....	2	407	1	1	694
4°	148	* RISCOSSIONI DI CREDITI ED ANTICIPAZIONI ...	123	231	1.394	275	357
5°	158	* TRASFERIMENTI DALLLO STATO .....	40.000	0	0	0	0
6°	208	* ASSUNZIONE DI ALCUNI DEBITI FINANZIARI .....	14.022	25.070	15.047	18.786	22.564
		<b>TOTALE .....</b>	<b>54.153</b>	<b>25.708</b>	<b>16.442</b>	<b>19.064</b>	<b>23.727</b>
7°	228	ENTRATE PER PARTENZE DI GIRO .....	6.933	7.313	8.680	9.967	12.003
		<b>TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE .....</b>	<b>220.150</b>	<b>202.378</b>	<b>207.162</b>	<b>227.617</b>	<b>251.951</b>
		<b>DISAVANZO FINANZIARIO .....</b>	<b>—</b>	<b>6.490</b>	<b>11.225</b>	<b>6.225</b>	<b>6.406</b>
		<b>TOTALE A PAREGGIO .....</b>	<b>220.150</b>	<b>208.868</b>	<b>218.487</b>	<b>234.152</b>	<b>258.357</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA

## S P E S E

( in miliardi di lire)

IMP.	CAT.	DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
		<b>SPESE DI PARTE CORRENTE</b>					
1°	18	* SPESE PER GLI ONERI DELL'ENTE .....	8	8	8	11	12
1°	28	* ONERI PER IL PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO .....	1.505	1.775	2.404	2.429	2.353
1°	38	* ONERI PER IL PERSONALE IN QUIESCENZA .....	185	173	188	203	221
1°	48	* SPESE PER L'ACQUISTO DI BENI DI CONSUMO E DI SERVIZI .....	1.015	1.060	1.164	1.306	1.464
1°	58	* SPESE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI .....	110.371	122.905	136.517	148.909	166.032
1°	68	* TRASFERIMENTI PASSIVI .....	33.749	37.301	43.420	42.011	42.039
1°	78	* ONERI FINANZIARI .....	118	149	136	146	142
1°	88	* ONERI TRIBUTARI .....	40	62	47	55	83
1°	98	* POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DI ENTRATE CORRENTI .....	14.460	10.993	10.209	9.369	9.666
1°	108	* SPESE NON CLASSIFICABILI IN ALTRE VOCI .....	36	45	78	203	92
		<b>TOTALE .....</b>	<b>161.467</b>	<b>174.471</b>	<b>194.171</b>	<b>204.642</b>	<b>222.104</b>
		<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>					
2°	118	* ACQUISIZIONE DI BENI DI USO DUREVOLE ED OPERE IMMOBILIARI .....	2	0	0	14	0
2°	128	* ACQUISIZIONE DI IMMOBILIZZAZIONI TECNICHE .....	200	388	121	311	281
2°	138	* PARTECIPAZIONI E ACQUISTO DI VALORI MOBILIARI .....	0	406	0	0	701
2°	148	* CONCESSIONI DI CREDITI ED ANTICIPAZIONI .....	213	1.204	488	368	375
2°	158	* INDEBITA' DI AMBITA' E SIMILARI AL PERSONALE CESSATO DAL SERVIZIO .....	36	33	38	70	185
3°	178	* RIMBORSI DI ANTICIPAZIONI PASSIVE .....	13.654	25.003	14.771	18.472	22.239
3°	208	* ESTINZIONE DI DEBITI DIVERSI .....	360	50	218	328	469
		<b>TOTALE .....</b>	<b>14.465</b>	<b>27.084</b>	<b>15.636</b>	<b>19.563</b>	<b>24.250</b>
4°	218	USCITE PER PARTITE DI GIRO .....	6.933	7.813	8.680	9.947	12.003
		<b>TOTALE GENERALE DELLE SPESE .....</b>	<b>182.865</b>	<b>209.368</b>	<b>218.487</b>	<b>234.152</b>	<b>258.357</b>
		AVANZO FINANZIARIO .....	37.385	—	—	—	—
		<b>TOTALE A PAREGGIO .....</b>	<b>220.250</b>	<b>209.368</b>	<b>218.487</b>	<b>234.152</b>	<b>258.357</b>

L'esame delle risultanze gestorie - come è dato rilevare dalle rassegnate prospettazioni - evidenzia un continuo e progressivo peggioramento della situazione finanziaria, fino all'ultimo esercizio dell'arco temporale assunto in considerazione. Talvolta, peraltro, si è verificato una qualche ripresa finanziaria, cagionata dai trasferimenti finanziari disposti dallo Stato ed acquisiti al bilancio dell'Istituto, senza che ciò si sia potuto intendere come una vera e propria inversione della tendenza testè registrata.

Non può non sottacersi, al riguardo, che la novazione legislativa operata nell'anno 1988 ha, tra l'altro, comportato una puntualizzazione dell'onere incombente allo Stato, di erogare all'Ente sovvenzioni prefigurate a ben determinate esigenze, in conformità dei precetti contenuti nelle "leggi finanziarie" emanate annualmente.

Volendo, ora, far riferimento all'esercizio 1992 - ultima entità temporale nell'ambito del periodo amministrativo considerato, al fine di meglio evidenziare l'attualità della situazione finanziaria complessiva - occorre rappresentare che il rendiconto finanziario (sempre a fine esercizio 1992) espone entrate per lire miliardi 251.951,2 e spese per lire miliardi 258.357, con un disavanzo di competenza di lire miliardi 6.405,8 (disavanzo 1991: lire miliardi 6.254,8). Il disavanzo in parola è costituito dal disavanzo di parte corrente per lire miliardi 5.883 e dal disavanzo in conto capitale per lire miliardi 522,8.

Come si è già detto, gli interventi dello Stato si palesano alquanto consistenti nell'esercizio 1992. Infatti, con la legge

finanziaria dello stesso anno - in attesa del definitivo riordino del sistema finanziario - i disavanzi patrimoniali del fondo pensioni lavoratori dipendenti e della gestione speciale Coltivatori Diretti, Mezzadri e Coloni, risultanti alla data del 31 dicembre 1992, risultano essere stati posti a carico dello Stato, a titolo di regolarizzazione debitoria pregressa.

A titolo di ulteriore chiarificazione dell'incidenza della citata legge n. 89/1988 sulla situazione finanziaria INPS, val notare che - nell'intento di far luogo all'attuazione dei precetti relativi alla disposta "separazione" tra previdenza ed assistenza - vengono periodicamente erogati contributi statuali in favore del fondo pensioni lavoratori dipendenti ed a vantaggio delle gestioni speciali artigiani, esercenti attività commerciali, coltivatori diretti, Mezzadri e coloni, così come emerge analiticamente dai relativi dati contabili inseriti nei diversi bilanci.

E' d'uopo ancora annotare che, sempre con la citata legge n.89 /1988, sono stati previsti apporti finanziari per far luogo al soddisfacimento degli oneri all'Ente incumbenti di far luogo alla corresponsione di trattamento economico della ex "Cassa Integrazione".

In ultima analisi e sempre con specifico riferimento al conto consuntivo 1992, la Sezione deve rilevare - quanto agli scostamenti delle spese rispetto alla previsione di esercizio - che numerosi capitoli, sia pur di natura obbligatoria, hanno ecceduto le corrispondenti dotazioni finanziarie e che tale puntuale circostanza si è verificata anche per taluni



stanziamenti di carattere non obbligatorio ed, in particolare, per il capitolo 10691, concernente "oneri derivanti dalla convenzione con l'Ente Ferrovie dello Stato per la concessione al personale della riduzione delle spese di viaggio" (+ lire milioni 107). Al proposito, la Sezione non può esimersi dall'osservare che il superamento del limite posto alla dotazione previsionale della spesa pubblica di natura non obbligatoria, costituisce violazione di statuizioni normative con forza e valore di legge e che anche l'assunzione di validi impegni di spese obbligatorie va effettuata nei limiti degli stanziamenti, pur sempre modificabili con apposite e tempestive "variazioni", da effettuarsi con il procedimento amministrativo all'uopo previsto.

Per concludere le considerazioni di generale portata, vevoli in riferimento al consuntivo 1992, la Sezione - nel prendere atto dell'anzidetto miglioramento dei risultati contabili resi ostensivi dalle più favorevoli emergenze aziendali e dal migliorato rapporto di equilibrio tra le eterogenee componenti della situazione finanziaria e della situazione patrimoniale, deve, non di meno, evidenziare la persistenza di vere e proprie inadeguatezze strutturali e funzionali che costituiscono per certo cause genetiche delle principali componenti del disavanzo pubblico. Ed, invero, ove si ponga mente alla globalità delle "gestioni autonome" operanti in seno all'INPS, appare di tutta evidenza che per un verso i contributi a carico della produzione risultano essere stati soltanto parzialmente introitati e, per altro verso, che le "spese per prestazioni istituzionali" hanno subito un incremento alquanto rimarchevole. Le

ora esposte portano, così, ad accertare contabilmente un maggior prelievo contributivo ed un sempre più sensibile disavanzo tra prestazioni ed entrate proprie dell'INPS, compensato parzialmente dall'intervento finanziario dello Stato.

A) - Come in passato, anche nel corso del periodo amministrativo assunto in esame l'andamento di squilibrio della su prospettata situazione finanziaria non ha mancato di influenzare i rapporti intercorrenti tra l'INPS e la Tesoreria dello Stato, ai sensi e per gli effetti delle norme regolanti le anticipazioni occorrenti al pagamento delle pensioni: la posizione debitoria è passata, infatti, da lire miliardi 73.879 (1987) a lire miliardi 128.018 (1992). Ove si tenga conto che, al 31 dicembre 1992 erano giacenti presso la Tesoreria fondi trasferiti dall'Istituto per l'importo di lire miliardi 36.942, il debito netto si riduce a lire miliardi 91.076, alla data del 31 dicembre 1992.

In ogni caso, al fine di consentire una congrua e completa valutazione del fenomeno testè prospettato nelle sue linee di evoluzione dinamica, se ne schematizza l'andamento nel seguente quadro riassuntivo:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ANDAMENTO SITUAZIONE DEBITORIA VERSO LA TESORERIA DELLO STATO

(in miliardi di lire)

Allo fine dello a n n o	Anticipazioni della Tesoreria	Fondi giacenti presso la Tesoreria	Debito netto verso la Tesoreria
1	2	3	4 (3 - 2)
1988	(a) 47.532	17.397	30.135
1989	72.535	27.010	45.525
1990	87.307	32.066	55.241
1991	105.779	32.003	73.776
1992	128.018	36.942	91.076

- (a) Al netto dell'apporto dello Stato (40.000 miliardi) e copertura del disavanzo patrimoniale del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (20.000 miliardi) e della Gestione speciale I.V.S. dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (20.000 miliardi) al 31 dicembre 1986 - art. 8, primo comma, della legge 22 dicembre 1986, n. 910 (legge finanziaria 1987) e art. 21, primo comma della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988).

B) - A titolo di indispensabile complemento della esposizione dei dati relativi alla situazione finanziaria, si offre, in questa sede, una sintesi dei movimenti finanziari di cassa accertati durante il periodo 1988-1992, da cui emerge un saldo negativo determinato al netto degli apporti complessivi dello Stato all'INPS, nonché il residuale fabbisogno di cassa contabilizzato a deduzione avvenuta dei trasferimenti correnti a carico del bilancio statale; fabbisogno, quest'ultimo, che - come di consueto - nel 1992 è stato fronteggiato con apporti per complessivi 64.435,6 miliardi (lire miliardi 58.334,6, nel 1991): ammontare, questo, eccedente il limite massimo fissato dalla legge n.415/1991 (lire miliardi 60.500), di lire miliardi 47.134,7 per trasferimenti di bilancio e miliardi 17.300,9 per anticipazioni di Tesoreria.

Nella medesima sintesi prospettica viene, inoltre, indicata, per ogni aggregazione di componente, la sua incidenza percentuale riferita all'ammontare complessivo dei pagamenti.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## GESTIONE FINANZIARIA DI CASSA - QUADRO RIASSUNTIVO

( in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992
	VALORI ASSOLUTI				
1. PAGAMENTI DI SPESE (a) .....	165.509	179.157	206.610	217.673	236.406
2. RISCOSSIONI DI CONTRIBUTI DELLA PRODUZIONE E ENTRATE VARIE .....	129.490	132.816	152.586	159.405	172.232
3. SALDO NEGATIVO DI CASSA AL NETTO DEGLI APPORTI DELO STATO .....	37.019	46.341	54.024	58.268	64.114
4. TRASFERIMENTI A CARICO DEL BILANCIO STATALE (a).	29.703	30.044	44.337	39.799	47.135
5. SCOPERTO DI CASSA (b) .....	7.316	16.237	9.627	18.469	16.979
	INCIDENZA PERCENTUALE RISPETTO ALL'AMMONTARE COMPLESSIVO DEI PAGAMENTI				
1. PAGAMENTI DI SPESE .....	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
2. RISCOSSIONI DI CONTRIBUTI DELLA PRODUZIONE E ENTRATE VARIE .....	77,8	74,1	73,9	73,2	72,9
3. SALDO NEGATIVO DI CASSA AL NETTO DEGLI APPORTI DELO STATO .....	22,2	25,9	26,1	26,8	27,1
4. TRASFERIMENTI A CARICO DEL BILANCIO STATALE ....	17,8	16,8	21,5	18,3	19,9
5. SCOPERTO DI CASSA .....	4,4	9,1	4,6	8,5	7,2

(a) Importi al netto dei movimenti compensativi tra INPS e Stato, pari a 40.000 miliardi per ripianamento disavanzi gestionali ai sensi della legge n. 910 del 1986 (articolo 8, primo comma) e n. 67 del 1988 (articolo 21, primo comma).

(b) Fabbisogno fronteggiato con anticipazioni di tesoreria e con eventuale riassegnamento di giacenze disponibili nei conti correnti.

Dai profferiti elementi illustrativi si evince che l'importo delle anticipazioni iscritto nel bilancio 1992 ammonta, in buona sostanza, a complessivi miliardi 22.239,5: la differenza rispetto al dato sopra indicato di lire miliardi 17.300,9, deriva dalla presa in considerazione delle maggiori somme che risultano depositate a fine esercizio, a fronte del dato iniziale, presso la Tesoreria Centrale e presso le Tesorerie Provinciali, per il trasferimento all'Amministrazione Postale, a titolo di pagamento delle prestazioni pensionistiche.

In diretto riferimento alla esposta situazione di cassa, la Corte -ricependo analoga osservazione formulata dal Collegio Sindacale - ribadisce e conferma che i già evidenziati saldi negativi si mostrano in continuo e progressivo aumento: gli apporti dello Stato, infatti, risultano essere passati da lire miliardi 45.434,9 (1989) a lire miliardi 64.435,6 (1992), con un incremento del 42% circa.

**4) - LE ENTRATE CORRENTI E LORO COMPOSIZIONE**

Volendo, ora, effettuare un dettagliato esame, sintetico ed analitico, delle componenti di entrata di parte corrente - indicate globalmente nell'esercizio 1992 in lire miliardi 216.221,2 - risulta evidente la sensibile espansione dei contributi a carico dei datori di lavoro e degli iscritti che sono passati da lire miliardi 112.147 (1988) a lire miliardi 162.125 (1992), con un incremento di lire miliardi 49.978 pari al 44,56% e che rappresentano il 75% circa del totale generale delle entrate.

L'incremento in parola, a giudizio della Corte, va attribuito a fattori concomitanti e diversificabili, quali:

- la lievitazione della massa salariale imponibile, la quale - con particolare riferimento al Fondo Lavoratori Dipendenti - ha registrato, rispetto all'anno 1987, un tasso di sviluppo pari al 51% circa, soprattutto per effetto delle disposizioni contenute nel D.L. n. 333/1992 convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359;
- le maggiorazioni, legalmente previste, delle aliquote contributive per i lavoratori autonomi, nonché l'accresciuto numero degli iscritti e l'incremento del reddito imponibile, sul quale viene calcolato il contributo aggiuntivo aziendale.



Sempre a giudizio della Corte, non può prescindersi dal formulare, al riguardo, la considerazione preliminare che l'orcnato aumento degli oneri pensionistici risulta essere stato, per così dire, mitigato dagli effetti derivati dall'applicazione del D.L. n. 384/1992, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992 n. 438, che ha previsto - oltre al blocco delle pensioni di anzianità fino al 31 dicembre 1992 - la sospensione della perequazione automatica del novembre 1992.

Altra fondamentale annotazione, di ordine giuridico-contabile, è quella riguardante il valore da attribuire alle cifre riportate negli antecedenti prospetti riassuntivi delle entrate correnti. Al riguardo, si rende opportuno rammentare che tali cifre concernono soltanto "l'accertato": nel senso che la situazione valutabile può assumere una significazione sostanziale diversa per il "riscosso". Ed, invero, tale fenomeno, che certamente si presenta come fisiologico in una fase economico-produttiva di normale regime, finisce per assumere aspetti più o meno patologici nei periodi recessivi, così come può qualificarsi quello assunto in esame dal presente referto. Resta, pertanto, pienamente giustificata la sempre più incisiva richiesta di rateazioni contributive, connesse quasi esclusivamente a situazioni di crisi aziendali e/o ad eterogenee cause di difficoltà economiche.

Altra importante voce di entrata - meritevole di attenta analisi per la consistenza dell'importo e l'incidenza percentuale sul totale dei proventi di parte corrente - è costituita dai "trasferimenti da parte dello Stato". L'importo di questi ultimi

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

si è attestato, alla data del 31 dicembre 1992, in lire miliardi 49.589,8, con un incremento, rispetto al precedente esercizio, di lire miliardi 2.520,5 in valore assoluto, pari al 5,4%. In proposito, è d'uopo chiarire che i "trasferimenti" in discorso non sono completamente destinati al finanziamento delle "gestioni" amministrative dall'INPS, essendo compresi, nell'importo complessivo di essi, i rimborsi dovuti all'Istituto per sgravi contributivi nel Mezzogiorno e contributi sociali per malattia di cui i beneficiari ex lege sono i datori di lavoro. A fine esercizio 1992 i rimborsi in parola sono stati di lire miliardi 9.144 per sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di lire miliardi 28 per la fiscalizzazione di contributi sociali di malattia. Al netto di siffatti rimborsi, quindi, l'apporto finanziario dello Stato alle "Gestioni" INPS si riduce a lire miliardi 40.417,8.

Qualche considerazione merita altresì, la categoria di entrata (4) concernente i "trasferimenti da parte delle Regioni", i quali sono rimasti di importo pressochè immutato, passando da lire miliardi 118 (1991) a lire miliardi 122,9 (1992) con un aumento in valore assoluto di lire miliardi 4,9 e percentuale del 4,2%.

4/1 - Di gran lunga più consistenti si palesano i "trasferimenti da parte di altri enti del settore pubblico (categoria 6). Il loro ammontare - già cospicuo nell'esercizio 1991: lire miliardi 1.185,1 - è sensibilmente cresciuto, tanto che l'incremento

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

percentuale del 15,6% trova piena giustificazione nel potenziamento delle relazioni intersoggettive venute ad esistenza e/o consolidatesi nell'ambito degli altri enti parastatali.

Di entità esigua si presentano le entrate derivanti dalla vendita di beni o dalla prestazione di servizi (categoria 7<sup>a</sup>). L'essenza qualitativa e la quantificazione di tali voci di entrata si collegano direttamente con la intensità e la tempestività di resa delle prestazioni istituzionali da parte dell'INPS.

Ribadito che i servizi collegati alle diverse forme di assistenza sono stati di recente potenziati, implicando una qualche maggiorazione di siffatti proventi, è d'uopo precisare che anche le entrate provenienti dalle residuali prestazioni hanno registrato un incremento.

Del pari sono cresciute di importo - sia pure incongruamente alle esigenze del mercato - le entrate acquisite per la locazione degli immobili di proprietà dell'Ente e quelle percette a titolo di interessi sui depositi bancari e sui dividendi azionari.

Può dirsi, nel complesso, che la lievitazione delle entrate in parola - durante tutto l'arco temporale cui la presente relazione si riferisce - non è stata di grande rilievo, soprattutto negli ultimi due anni del periodo amministrativo assunto in esame, nel quale sono passate da lire miliardi 17,1 (1991) a lire miliardi 18,7 (1992).

4/2 - Fra le entrate correnti appare di qualche importanza anche la voce "redditi e proventi patrimoniali", che, nel periodo 1988-1992, ha registrato l'andamento desumibile dal seguente prospetto:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SITUAZIONE DEI REDDITI E PROVENTI PATRIMONIALI  
NEL PERIODO 1988 - 1992

( in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992
<b>1. REDDITI DA INVESTIMENTI</b>					
* mobiliari .....	2,7	4,0	1,5	1,4	1,1
* immobiliari .....	15,3	38,2	42,3	47,2	50,1
<b>2. INTERESSI VARI</b>					
* su servizi e attività di Stato .....	1,3	1,5	1,1	1,0	0,8
* su conti correnti postali e bancari .....	75,5	112,2	101,3	100,2	119,1
* su servizi e prestiti al personale .....	14,9	17,0	18,2	22,9	26,0
* diversi .....	0,2	0,1	0,4	1,3	1,7
<b>TOTALE .....</b>	<b>111,0</b>	<b>173,0</b>	<b>166,0</b>	<b>174,0</b>	<b>199,0</b>

## SITUAZIONE DEI VALORI MOBILIARI

( in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992
PARTICIPAZIONI .....	291,1	693,7	693,7	693,7	0,1
TITOLI AZIONARI .....	4,0	4,0	4,0	4,0	699,8
TITOLI ENDESI O GARANTITI DALLO STATO E ASSIMILATI .....	1,3	1,3	0,9	0,9	1,0
OBBLIGAZIONI E CAPITALI FONDARI .....	3,5	1,3	0,8	0,8	0,1
IMPIEGHI MOBILIARI DA PERFEZIONARE .....	—	—	—	—	5,4
<b>TOTALE .....</b>	<b>299,9</b>	<b>700,3</b>	<b>699,4</b>	<b>698,9</b>	<b>706,4</b>

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Premesso che un divario in aumento, alquanto significativo, si è verificato nell'esercizio 1992 (da lire miliardi 174,2 del 1991 a lire miliardi 198,5), è a dirsi che un'analisi particolare meritano i redditi derivanti dal patrimonio mobiliare ed immobiliare dell'Istituto.

Come si evince dai valori sopra riportati, la situazione è stata caratterizzata da una sostanziale stabilizzazione dei titoli azionari, dei titoli emessi o garantiti dallo Stato e dagli altri titoli a questi ultimi assimilabili; invece, le obbligazioni e le cartelle fondiarie hanno subito una qualche flessione.

4/3 -Per quanto, poi riguarda la partecipazione dell'Istituto al capitale di enti, società e consimili organismi, si è avuta - alla fine dell'esercizio 1992 - una notevole diminuzione dell'ammontare della quota azionaria in seno al capitale della Banca Nazionale del Lavoro, passata da lire miliardi 277,4 (1987) a lire miliardi 204,1 (1990). Lo stesso è a dirsi per le partecipazioni alla FINSIDER (lire miliardi 97,8), al Consorzio Agrario Provinciale di Bologna, alla Banca del Friuli, All'Azienda Carboni Italiani (in liquidazione), alla Banca d'Italia, all'IMI, al Consorzio Nazionale per il Credito Agrario di miglioramento ed all'Ente Teatrale Italiano.

A titolo di ulteriore informativa, la Corte ravvisa l'opportunità di offrire qualche analitico ragguaglio in ordine al portafoglio titoli dell'Ente che - si ripete - comprende titoli

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di stato, obbligazioni e cartelle fondiarie.

Ai fini di una confacente valutazione dell'incidenza di essi sulla conduzione gestoria, si riportano i dati contabili relativi alla loro consistenza ed al valore d'inventario, alla data del 1° ottobre 1991 ed in comparazione con la situazione riferibile al 31 dicembre 1990:

<u>TITOLI DI STATO</u>	<u>31.12.90</u>	<u>1.10.91</u>
- Rendita Italiana 5% L.	974.738.114	L. 974.738.114
- Obbligazioni danneg-		
giati terremoto	<u>59.222</u>	<u>59.222</u>
Totale	974.797.336	974.797.336
	=====	=====

OBBLIGAZIONI

- Obbligazioni Istituto		
Credito Comunale		
Margraviato ISTRIA	85.800	85.800
- Obbligazioni OO.PP. 7%		
Interventi statali	8.289.000	--
- Obbligazioni Consorzio		
Credito OO.PP. 5.50%	<u>500.550.000</u>	<u>232.525.000</u>
Totale	508.924.800	232.610.800
	=====	=====

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CARTELLE FONDIARIE

- Obbligazioni Istituto		
Credito Fondiario		
dell'ISTRIA	305.600	305.600
- B.N.L. Credito Fond. 5%	22.081.600	19.754.080
- B.N.L. Credito Fond. 6%	299.231.620	--
- Ist. S.Paolo Torino 6%	4.594.200	4.594.200
- Banco di Sicilia 6%	90.000	90.000
- Banco di Napoli 6%	<u>21.981</u>	<u>17.671</u>
Totale	326.325.001	24.761.551
	=====	=====
- TOTALE COMPLESSIVO	1.810.047.137	1.232.169.687
	=====	=====

Per una migliore comprensione si ritiene utile offrire alcune sintetiche indicazioni sui vari titoli mobiliari.

TITOLI DI STATO

## - Rendita Italiana 5%.

Titoli irredimibili, quindi senza scadenza, dal taglio di Lit. 100 cadauno. La quotazione in borsa alla data del 31.12.1990 era al 66,50% del capitale nominale per un valore complessivo d'inventario di Lit. 974.738.114.



- **Obbligazioni danneggiati terremoto.**

Titolo emesso dal Ministero delle Finanze nel 1927, quale contributo dello Stato per lavori di ricostruzione di un immobile in Milazzo distrutto dal terremoto del 1908 per un valore di Lit. 59.222. Ceduto all'INPS, tale titolo era riscuotibile dal 1.7.29, ma la riscossione non è più avvenuta non disponendo l'Istituto della necessaria documentazione richiesta. In considerazione del tempo trascorso si ritiene già intervenuta la decadenza dal diritto alla riscossione. Il titolo deve, pertanto, essere eliminato dal portafoglio e dalle poste attive del bilancio dell'Istituto.

OBBLIGAZIONI

- **Istituto di Credito Comunale Margraviato dell'ISTRIA.**

Titoli emessi con decorrenza 20.7.1919 per complessive Lit. 85.800 per l'esecuzione di opere pubbliche. Dal 1947 non hanno prodotto più interessi ed il capitale non è stato rimborsato per l'entrata in vigore del trattato di pace con la Jugoslavia. E' da sottolineare il tempo trascorso, la prescrizione che nel frattempo si ritiene intervenuta, nonché l'impossibilità di recupero dei crediti, in linea capitale e interessi, nei confronti di Enti situati in territori che non fanno più parte dello Stato italiano. I titoli, pertanto, devono essere eliminati dal portafoglio e dalle poste attive del bilancio dell'Istituto.

- Consorzio di Credito OO.PP. 5.50%.

Titoli dal taglio di Lit. 25.000 cadauno. La quotazione in borsa al 31.12.1990 era pari all'88,75% del capitale nominale, per un valore d'inventario di Lit. 232.525.000 alla data del 1.10.1991. Il rimborso di tali titoli avviene per estrazione al 1°/1 ed al 1°/7 di ogni anno con scadenza naturale fissata al 1°/1.1993.

CARTELLE FONDIARIE

- Istituto di Credito Fondiario dell'ISTRIA

Titoli emessi nel periodo 1934/36 per un valore nominale di Lit. 382.000 - valore d'inventario pari a Lit. 305.600. Anche per questi titoli valgono le considerazioni di cui alle obbligazioni emesse dall'Istituto di Credito Comunale Margraviato dell'Istria. I titoli devono, pertanto, essere eliminati dal portafoglio e dalle poste attive del bilancio dell'Istituto.

- B.N.L. Credito Fondiario 5% - Istituto S. Paolo di Torino 6% - Banco di Sicilia 6% - Banco di Napoli 6%.

Si tratta di titoli emessi dalle rispettive banche con serie aperta, senza una scadenza prefissata. Il rimborso avviene per estrazione al 1°/4 ed al 1°/10 di ogni anno. Al 31.12.1990 non risultavano quotati in borsa e la loro consistenza al valore d'inventario ammonta, alla data del 1°/10/1991, rispettivamente a Lit. 19.754.080, Lit. 4.594.200, Lit. 90.000 e Lit. 17.671.

Qui di seguito viene reso ostensivo l'andamento reale del

fenomeno reddituale dei valori mobiliari, con la indicazione della consistenza globale dei titoli a chiusura di ciascun esercizio, dell'importo del reddito annuo e della redditività dei medesimi valori mobiliari, calcolata, quest'ultima, sulla base della giacenza media annua del capitale investito.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## REDDITO VALORI MOBILIARI

( in milioni di Lire )

ANNO	CONSISTENZA	REDDITO ANNUO	REDDITIVITA' IN %
1988	299.914	2.769	9,26
1989	700.832	4.001	0,57
1990	699.431	1.462	0,21
1991	698.858	1.426	0,20
1992	706.387	1.324	0,19

4/4 - Circa le entrate derivanti dai redditi immobiliari, la Corte deve ribadire le perplessità manifestate nel precedente referto al Parlamento circa i risultati della condotta gestoria dei beni patrimoniali locati a terzi, la cui consistenza di inventario si attesta - alla data del 31 dicembre 1992 - a lire miliardi 57,300. In ordine a queste particolari entrate, la serie dei dati contabili esposti nella seguente prospettazione riepilogativa offre un quadro abbastanza esaustivo dei risultati di gestione, ancorchè di segno negativo:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## REDDITIVITA' DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE LOCATO A TERZI

( in milioni di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992 (1)
<u>RENDITE</u>					
1. Fitto .....	35.812	38.330	43.725	47.266	47.526
2. Accconti spese e rivalute .....	10.739	11.722	12.080	15.183	18.281
TOTALE RENDITE .....	46.551	50.052	55.805	62.449	65.807
<u>SPESE</u>					
1. Spese di gestione .....	26.273	28.220	26.661	35.583	34.913
2. Spese generali di manutenzione .....	12.968	18.553	18.038	19.759	22.102
3. Imposte e tasse .....	7.886	7.856	8.599	10.827	10.572
4. Conto società di gestione IGEI S.p.a. ...	—	—	—	—	3.570
TOTALE SPESE .....	48.127	54.629	53.318	66.169	70.157
<u>BILANCIO VANTO DI SIZIONE</u>					
1. Reddito netto (+), o perdita netta (-) ....	- 1.576	- 4.077	+ 2.487	- 3.720	- 4.350
<u>VALORE DI BILANCIO IMMOBILE</u>					
VALORE DI BILANCIO IMMOBILE .....	45.494	45.270	45.118	58.855	57.300

(1) Comprende la gestione diretta dall'ENPS e quella della IGEI S.p.a.

I risultati testè profferiti devono, in ultima analisi, essere ancora ricondotti alla sfavorevole incidenza della legge n. 292/1978 (equo canone) la quale ha per certo condizionato la redditività dei cespiti immobiliari devoluti ad uso abitativo, anche se periodicamente i canoni risultano essere stati rivalutati sulla base degli indici ISTAT di inflazione.

Sempre in riferimento alle entrate derivanti dagli immobili locati a terzi per uso abitativo è a dirsi - alla stregua delle risultanze gestorie sopra indicate - che la persistente e sempre più accentuata situazione deficitaria, non consente di ipotizzare nuove operazioni di investimento in stabili da reddito ancorchè finalizzate alla riconversione del patrimonio immobiliare. La considerazione testè formulata trae anche fondamento di attendibilità dalla circostanza che il regime finanziario della gestione previdenziale INPS - fondato, com'è noto, nel suo complesso sul sistema "a ripartizione" - non richiede immobilizzi a lungo termine, comunque tali da costituire una vera e propria "riserva matematica".

Per altro verso, la Corte non può non concordare con l'orientamento manifestato dai Ministeri vigilanti, nel senso che la eventuale dismissione degli immobili versanti in situazioni di vetustà e/o di lungo uso, potrebbe consentire l'acquisizione degli immobili strumentali indispensabili al perseguimento dei compiti istituzionali dell'Istituto ed alla sempre maggiore funzionalità dei servizi e degli apparati amministrativi e tecnici.

4/5 - Volendo, ora, fare un discorso più analiticamente valido ai fini della valutazione dei risultati gestionali dell'intero patrimonio immobiliare, possono aggiungersi le considerazioni seguenti.

La gestione immobiliare presenta, nel complesso, alla fine dell'esercizio 1992, un reddito lordo di 65,9 miliardi che tuttavia, considerati i rilevanti oneri di gestione (70,1 miliardi), si traduce in termini netti in una perdita di 4,2 miliardi, come risulta in sintesi dal prospetto che segue, nel quale sono evidenziati distintamente i movimenti di gestione relativi alla Società IGEI, alla quale nel corso del 1992 è stata trasferita una parte del patrimonio immobiliare da reddito dell'Istituto:



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(in milioni di lire)

**A) Gestione patrimonio immobiliare****Società IGRI:**

Fitto degli immobili da reddito	10.510	
Recuperi complessivi di spese	2.746	
Altre entrate	550	
		13.806
Spese di manutenzione e di gestione degli immobili	611	
Altri oneri	209	
		820
Utile gestione patrimonio immobiliare		12.986

**B) Gestione immobiliare INPS:**

Fitto degli immobili da reddito	37.116	
Recuperi complessivi dei spese	12.318	
Altre entrate	2.668	
		52.102
Spese di conduzione, di manutenzione e di amministrazione degli immobili	48.233	
Compensi alla Società IGRI	3.570	
Altri oneri	17.535	
		69.338
Perdita gestione immobiliare INPS		17.236
Perdita netta complessiva		4.250

Al riguardo la Corte ritiene di dover ribadire il proprio giudizio, costantemente espresso, in ordine ai persistenti negativi risultati della gestione medesima: infatti essi si traducono in generale in perdite nette (oltre alla perdita 1992 si rammentano quelle registrate nel 1991, nel 1989 e nel 1988 rispettivamente di 3,7 miliardi, di 5,1 miliardi e di 2,5 miliardi) o, nella migliore delle ipotesi, come nell'esercizio 1990, in redditi netti di modesta entità (1,7 miliardi).

Pertanto, non può non riproporsi la già formulata riflessione in ordine alla innanzi rappresentata esigenza che sia assunta, senza ulteriore indugio, ogni possibile iniziativa atta sia a massimizzare le entrate nell'ambito dell'attuale contesto normativo, sia a contenere con la maggiore incisività possibile le rilevanti spese gestionali, anche attraverso la Società per la gestione del patrimonio immobiliare dell'Istituto, alla quale, successivamente alla stipula dell'apposita Convenzione per la regolamentazione dei rapporti con l'INPS, avvenuta il 18 maggio 1992, è stata trasferita, come già precisato, una parte del patrimonio immobiliare.

Stanti i non favorevoli risultati di gestione della Società in parola, la Corte, trova occasione per ribadire le osservazioni in precedenza formulate e per raccomandare nuovamente che si proceda con decisione alla concreta attuazione del programma di disinvestimento del patrimonio immobiliare, specie con

riferimento agli immobili che presentano scarsa o nulla redditività; operazione, questa, da correlare - si ripete - ai programmi operativi di acquisto o costruzione di immobili ad uso strumentale, ai fini della individuazione delle relative occorrenze finanziarie, conformemente alle indicazioni più volte espresse dai Ministeri vigilanti.

In proposito la Corte pone in evidenza - per quanto riguarda l'esercizio 1992 - che a fronte di una previsione iniziale di disinvestimento di immobili da reddito per complessivi 48,6 miliardi, il dato consuntivo espone appena 2,2 miliardi; per quanto poi afferisce agli impieghi in immobili strumentali, val notare che gli impegni assunti nell'anno ammontano a complessivi 72,8 miliardi contro una previsione originaria di 300 miliardi. Di talchè emerge chiaramente un rallentamento nei programmi di disinvestimento, i quali si ripercuotono sulle acquisizioni strumentali con conseguente aumento delle spese per fitti passivi.

Infine, riprendendo l'apposita osservazione formulata dal Collegio Sindacale - per quel che attiene al problema degli inventari - la Corte osserva che l'Istituto ha ritenuto di affidare la completa ricognizione dei beni immobili alla Società IGEI ed alla Società SYSTEMA, con determinazione del Direttore Generale numero 1152 del 20 settembre 1988: in uno alla fornitura di un sistema informativo integrato del patrimonio mobiliare dell'Istituto articolato in vari moduli, ciascuno costituente un prodotto finito immediatamente utilizzabile nello specifico versante di applicazione.

A complemento delle annotazioni su esposte, occorre precisare che, a tutt'oggi, non risultano ancora completati tutti gli adempimenti necessari per il passaggio dal sistema cartaceo manuale (peraltro non completamente aggiornato) a quello informatizzato, nè risulta possibile, con l'attuale sistema di inventariazione automatizzata, una gestione centralizzata dell'intera consistenza patrimoniale dei beni mobili. Inoltre va considerato che la incompletezza dei dati nel registro degli inventari non può non comportare difficoltà contabili, specie in prospettiva, per quel che attiene all'esatta determinazione delle quote di ammortamento dei singoli beni.

4/6 -Una trattazione più completa e maggiormente analitica va fatta in riferimento ai redditi degli immobili locati a terzi, la cui gestione offre - nell'intero arco temporale cui il presente referto si riferisce, ad eccezione dell'anno 1990 che presenta un reddito di lire miliardi 2.487 - risultati del tutto negativi.

4/7 - Le voci residuali delle entrate correnti afferiscono alle "poste correttive e compensative di spese correnti" ed alle "entrate non classificabili in altre voci".

Al fine di rendere più intelligibile il senso ed il valore dei correlativi movimenti finanziari, si ravvisa l'opportunità di trattare separatamente delle une e delle altre.

Le prime voci di entrate nell'esercizio 1992 hanno raggiunto l'importo di lire miliardi 2086, riferito: per lire miliardi 2056 a recuperi e reintroiti di prestazioni, per lire miliardi 12 al recupero di spese di conduzione degli stabili da reddito; per lire miliardi 18 a recuperi di natura eterogenea.

Le seconde risultano essere state accertate a fine esercizio 1992, in lire miliardi 710. Di esse, la parte più consistente (pari a lire miliardi 501) è rappresentata dalle sanzioni civili, dalle ammende e dalle multe.

#### 5) - I MOVIMENTI DI CAPITALE IN ENTRATA.

Nell'ambito delle entrate "in conto capitale", assumono particolare rilevanza - a cagione della loro entità quantitativa e dell'incidenza sull'importo globale della situazione finanziaria - le entrate derivanti da "trasferimenti dello Stato", le quali riguardano l'apporto straordinario dello Stato stesso, avvenuto nel 1988, per 40.000 miliardi, a parziale copertura del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1986 del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (20.000 miliardi), e della Gestione speciale dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri (20.000

miliardi), ai sensi dell'articolo 8 primo comma, della legge 22 dicembre 1986, n. 910 (legge finanziaria 1987) e dell'articolo 21, primo comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988). Del pari, espongono un ingente ammontare \_ peraltro giustificato dalle vicende gestorie, alquanto atipiche, del periodo amministrativo in esame - le entrate riguardanti la voce "Assunzione di altri debiti finanziari" che, accertate nel 1988 per 14.022 miliardi, hanno raggiunto nel 1992 l'importo di 22.664 miliardi. Trattasi nella quasi totalità delle anticipazioni richieste alla Tesoreria dello Stato, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 370/1974, allo scopo di far fronte alle esigenze di interesse pubblico connesse all'erogazione delle prestazioni istituzionali in favore degli aventi diritto a fruirne.

Per contro, le entrate afferenti ai disinvestimenti degli immobili da reddito evidenziano, nell'esercizio 1992, un importo assolutamente esiguo (lire miliardi 2,2) a fronte di una previsione iniziale di lire miliardi 48,6.

#### 6) - LE "PARTITE DI GIRO" IN ENTRATA

Le entrate per "partite di giro" - che pareggiano in uscita per il loro importo contabile - risultano essere state accertate nell'esercizio 1988 per complessive lire miliardi 6.933. Esse sono passate, nell'anno 1992, a lire miliardi 12.003 e si riferiscono principalmente:

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- per 11.031 miliardi alle ritenute erariali trattenute dall'INPS - in qualità di sostituto di imposta - sulle rate di pensioni e sulle prestazioni temporanee economiche (nei casi previsti), sulle retribuzioni del personale dipendente, sui compensi pagati ai componenti gli organi collegiali dell'Ente e sui redditi di lavoro autonomo;
- per 168 miliardi alle ritenute previdenziali ed assistenziali (144 miliardi) e alle ritenute ad altro titolo (24 miliardi) effettuate nei confronti del personale dipendente;
- per 612 miliardi alle ritenute per quote associative sindacali effettuate sulle prestazioni (312 miliardi) e ai contributi associativi riscossi per conto delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori ovvero datoriali (300 miliardi).

7) - LE USCITE CORRENTI (in generale).

E' da premettere che il già denunciato fenomeno evolutivo delle entrate rispecchia, altresì, l'andamento delle uscite, le quali registrano, da un punto di vista generale, una tendenza di continuo e progressivo incremento.

Va anzitutto evidenziata l'entità, davvero cospicua, degli oneri di funzionamento, il cui ammontare complessivo risulta essere stato imputato, presumibilmente, in parte abbastanza



rilevante alla categoria riguardante l'acquisto dei beni di consumo e dei servizi, così introducendo un argomento di quanto meno discutibile valenza giuridico-contabile.

A questo specifico riguardo, peraltro, deve formularsi l'assunto che - a parte la non scrupolosa osservanza dell'ordine espositivo di cui all'allegato A del D.P.R. N. 696/1979, parzialmente derogato dal regolamento contabile elaborato dall'INPS ai sensi dell'art. 5/g della legge n. 88/1989 - l'autonoma configurazione delle singole figure categoriali riportate nel bilancio dell'INPS non si palesano del tutto rispondenti alle esigenze di un ente pubblico, ancorchè la sua gestione debba essere improntata a criteri di economicità e di imprenditorialità.

Peraltro la ricezione dei criteri or ora cennati riflette, dal punto di vista sostanziale, la necessitata esigenza di reperire una congrua, se non appropriata annotazione, nei conti consuntivi, di spese riflettenti una gamma di situazioni più o meno atipiche ricorrenti negli ultimi tre bilanci esaminati, atteso che la resa della quasi totalità delle prestazioni istituzionali presuppone la ricezione di rapporti intersoggettivi qualificabili in termini di fenomeni aziendalistici.

Si da contezza del complessivo ammontare degli oneri di funzionamento, compresi quelli correlabili, per l'appunto, alle "prestazioni istituzionali", il cui importo, in quanto alla sua imputazione contabile, segue l'esposto criterio, passando da lire miliardi 161.467 (1988) a lire miliardi 222.104 (1992) con un incremento del 37,6%.

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

7/A - Passando all'esame analitico della voce di spesa per "prestazioni istituzionali", (di cui al seguente prospetto riepilogativo) val notare che il loro ammontare è risultato, durante l'esercizio 1992, pari a lire miliardi 166.032 con un incremento del 50,4% (+ lire miliardi 55.661) rispetto all'esercizio 1988 (lire miliardi 110.371). . Devesi aggiungere, al riguardo, che gli impegni su "Rate di pensione e relativi trattamenti per carichi di famiglia" risultano essere stati iscritti nel consuntivo 1992 per l'importo di lire miliardi 150.528, con un incremento del 54,2% rispetto all'esercizio 1988 (lire miliardi 97.591):

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## PRESTAZIONI ISTITUZIONALI

( in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992
Rate di pensione e relativi trattamenti per carichi familiari .....	97.591	110.355	122.460	134.811	150.528
Trattamenti di disoccupazione e relativi trattamenti per carichi familiari .....	2.014	2.363	3.548	3.803	4.289
Trattamenti d'integrazione salariale della C.I.G. ai lavoratori non agricoli .....	2.861	2.163	2.019	2.652	3.214
Trattamenti d'integrazione salariale ai lavoratori agricoli e connessi trattamenti per carichi familiari .....	30	23	19	27	24
Assegno per il nucleo familiare ai lavoratori dipendenti occupati .....	3.517	3.353	3.524	2.508	2.505
Assegni familiari ai C.D.C.M. ....	64	59	54	47	44
Trattamenti economici di malattie e di maternità (a) .....	3.716	3.385	4.201	4.367	4.722
Trattamenti economici antitubercolari e connessi trattamenti per carichi familiari .....	221	239	292	307	302
Indennità di fine rapporto a carico del Fondo di garanzia - Art. 2, legge 297/1982 .....	192	171	161	208	228
Prestazioni economiche accessorie alle prestazioni termali terapeutiche .....	40	39	40	41	29
Prestazioni erogate per conto di Enti ed Organismi assicuratori esteri in regime di regolamenti o convenzioni internazionali.....	8	606	7	7	8
Altre prestazioni .....	117	149	192	131	139
<b>TOTALE .....</b>	<b>110.371</b>	<b>122.905</b>	<b>136.517</b>	<b>148.909</b>	<b>166.032</b>

(a) Comprese le indennità alle lavoratrici madri per i riposi giornalieri a norma dell'art. 8 della legge 903/1977 e le retribuzioni ai lavoratori dipendenti donatori di sangue.

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Occorre anche precisare che, durante il periodo amministrativo considerato, alla crescita netta della anzidetta spesa hanno contribuito diversi fattori di varia indole ma concomitanti, tra cui:

- il maggior numero delle pensioni in pagamento (escluse le pensioni facoltative) passate da 13.561.202 del 1988 a 14.554.735 del 1992;
- i maggiori importi medi liquidati per le nuove pensioni in relazione anche ai più favorevoli criteri di determinazione della retribuzione pensionabile introdotti a partire dal 1° gennaio 1988 dalla legge n. 67 dell'11 marzo 1988;
- la perequazione delle pensioni (nel 1992 è stato corrisposto solo l'aumento previsto dal 1° maggio atteso che quello spettante dal 1° novembre è stato soppresso dall'articolo 2 del decreto-legge 19 settembre 1992 convertito nella legge 14 novembre 1992, n. 438);
- gli effetti dei pensionamenti anticipati;
- l'equiparazione, a partire dal 1° maggio 1988, del trattamento minimo delle pensioni della gestioni speciali dei lavoratori autonomi a quello previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti;
- gli effetti delle legge n. 544 del 1988 che, con varie decorrenze, ha disposto miglioramenti della misura della maggiorazione sociale erogata a domanda, subordinatamente a situazioni reddituali personali e familiari, agli ultrasessantacinquenni titolari di pensioni del Fondo pensioni

lavoratori dipendenti, delle Gestioni speciali dei lavoratori autonomi e ha previsto miglioramenti delle pensioni a carico dell'assicurazione obbligatoria dei lavoratori dipendenti con una anzianità contributiva superiore a 780 settimane;

- la legge 2 agosto 1990, n. 233, di riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi;
- l'aggiornamento delle pensioni in essere ricostituite nell'anno di pertinenza. In particolare, per i lavoratori autonomi l'aggiornamento ha comportato nell'anno 1992 - in applicazione della legge 2 agosto 1990, n. 233 - la riliquidazione delle pensioni aventi decorrenza tra il 1° gennaio 1982 e il 30 giugno 1990;
- la rivalutazione delle "pensioni d'annata";
- l'applicazione di sentenze della Corte Costituzionale tra cui, in materia di diritto all'integrazione del trattamento minimo, la sentenza n. 314 del 1985;
- il blocco a partire dal 19 settembre 1992 della liquidazione delle pensioni di anzianità, disposto dal citato decreto-legge n. 384/1992 e relativa legge di conversione.

Nell'ambito della spesa per Prestazioni non pensionistiche, nel periodo considerato, hanno segnato incrementi:

- i trattamenti di disoccupazione e quelli relativi ai carichi di famiglia: la spesa è passata da lire 2.014 miliardi del 1988 a lire 4.289 miliardi del 1992;

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- i trattamenti d'integrazione salariale della Cassa integrazione guadagni: la spesa è passata da lire 2.861 miliardi del 1988 a lire 3.214 miliardi del 1992; nell'anno 1989 e nel 1990 la spesa ha segnato un decremento rispetto all'anno 1988;
- i trattamenti economici di malattia e maternità: la spesa è passata da lire 3.716 miliardi del 1988 a lire 4.722 miliardi del 1992. Nella spesa dei singoli anni è compreso l'onere delle indennità alle lavoratrici madri per i riposi giornalieri, a norma dell'art. 8 della legge n. 903 del 1977 e quello delle retribuzioni ai lavoratori dipendenti donatori di sangue.

Per quanto riguarda, infine, l'assegno per il nucleo familiare ai lavoratori dipendenti occupati, la relativa spesa ha evidenziato un trend decrescente passando da lire 3.517 miliardi del 1988 a lire 2.505 miliardi del 1992, atteso che la relativa erogazione è ora consentita, per espressa statuizione normativa, solo in presenza di determinati limiti di reddito riferiti alla composizione del nucleo familiare e che la misura della prestazione stessa, non essendo indicizzata, ha escluso dal diritto molti soggetti.

7/B - Tra le spese correnti assumono rilevanza per l'entità dell'importo i "trasferimenti passivi" - di cui, nella tabella che segue, si forniscono dati esegetici per ognuno degli anni

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

compresi nel periodo 1988/1992 - che, in quest'ultimo esercizio, sono stati impegnati per lire 42.039 miliardi, di cui lire 41.469 miliardi per trasferimenti allo Stato e lire 570 miliardi di altri trasferimenti:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## TRASFERIMENTI PASSIVI

( in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992
<b>TRASFERIMENTI ALLO STATO</b>					
<b>1. AL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE</b>					
▪ Contributi sociali di malattia .....	25.011	27.628	36.529	37.049	36.452
▪ Contributi aggiuntivi di malattia .....	3.260	3.233	—	—	—
▪ Trasferimenti dalle gestioni .....	249	258	65	—	—
▪ Avanzo di gestione Assic. Tubercolosi ..	1.555	1.846	1.923	—	—
▪ Contributi su trattamenti pensionistici ..	—	—	—	28	631
<b>Totale .....</b>	<b>30.074</b>	<b>32.965</b>	<b>38.517</b>	<b>37.077</b>	<b>37.083</b>
<b>2. TRASFERIMENTI AD ALTRO TITOLO</b>					
▪ Contributi finanziamento asili nido ....	204	221	218	240	254
▪ Contributi ex GESCAL .....	1.863	2.130	2.540	2.742	2.558
▪ Contributi ex ENAOLI .....	278	316	309	190	197
▪ Contributi già destinati ex ONPI .....	165	176	194	219	237
▪ Contributi finanziamento CDCS .....	101	108	90	—	—
▪ Finanziamento Fondo di rotazione .....	348	376	432	477	510
▪ Finanziamento Gestione progetti speciali	174	188	216	238	255
▪ Finanz. Enti patronato e ass. sociale ..	257	314	298	337	368
▪ Finanz. Istituto Ital. medicina sociale ..	—	—	—	1	2
▪ Contributi malattia fino 1978 ex Enti ..	—	—	—	—	—
▪ Contributi malattia fino 1978 ex Enti ..	10	28	21	10	5
▪ Trasferimento patrimonio ex ENAOLI .....	—	—	217	—	—
<b>Totale .....</b>	<b>3.400</b>	<b>3.857</b>	<b>4.535</b>	<b>4.454</b>	<b>4.386</b>
<b>TOTALE TRASFERIMENTI ALLO STATO .....</b>	<b>33.474</b>	<b>36.822</b>	<b>43.052</b>	<b>41.531</b>	<b>41.469</b>
<b>ALTRI TRASFERIMENTI .....</b>	<b>275</b>	<b>479</b>	<b>368</b>	<b>480</b>	<b>570</b>
<b>TOTALE TRASFERIMENTI PASSIVI .....</b>	<b>33.749</b>	<b>37.301</b>	<b>43.420</b>	<b>42.011</b>	<b>42.039</b>



Riprendendo, a questo punto, un argomento già trattato, è d'uopo far presente, a titolo di completamento espositivo, che i "trasferimenti allo Stato" hanno riguardato, in particolare:

- per lire 37.083 miliardi, i contributi e le altre somme per il finanziamento delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale;
- per lire 3.779 miliardi, i contributi riscossi per conto dello Stato rappresentati: da lire 254 miliardi di contributi per il finanziamento degli asili nido; da lire 2.558 miliardi di contributi ex GESCAL; da lire 197 miliardi di contributi ex ENAOLI; da lire 510 miliardi di contributi del Fondo di rotazione; da lire 255 miliardi di contributi della Gestione per il finanziamento integrativo dei progetti speciali; da 5 miliardi di contributi di malattia fino al 1978 di pertinenza degli Enti mutualistici soppressi trasferiti all'Ufficio liquidazione enti presso il Ministero del tesoro;
- per lire 607 miliardi, altri trasferimenti per oneri a carico dell'Istituto rappresentati: da lire 368 miliardi per il finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale; da lire 2 miliardi per il finanziamento dell'Istituto Italiano di medicina sociale; da lire 237 miliardi di contribuzioni ex ONPI.

In proposito, va, altresì, chiarito che gli "altri trasferimenti" (lire 570 miliardi) hanno riguardato:

- per lire 529 miliardi, i valori di copertura dei periodi assicurativi trasferiti ad altri enti di previdenza;
- per lire 17 miliardi il Fondo degli interventi assistenziali a favore del personale dell'Ente per il quale sarà fatto cenno in altra parte della presente relazione a commento delle spese di funzionamento dell'INPS;
- per lire 24 miliardi altri trasferimenti.

7/C - Altra importante voce delle spese correnti è rappresentata dagli "Oneri finanziari" che, accertati in lire 142 miliardi per il 1992, presentano una crescita del 20,3% rispetto alle lire 118 miliardi del 1978.

Allo scopo di offrire qualche dettaglio analitico, è d'uopo porre in evidenza che la spesa del 1992 si riferisce: per lire 118 miliardi all'onere per interessi passivi dovuti per il ritardato pagamento delle prestazioni; per lire 21 miliardi agli interessi passivi pagati sul rimborso dei saldi delle denunce contributive rimborsate ai datori di lavoro e per lire 3 miliardi ad interessi passivi diversi.

Sempre tra le voci delle poste di uscite correnti, meritano un accenno le "Spese non classificabili in altre voci" che impegnate nel 1992 per lire 92 miliardi sono rappresentate, per lire 65 miliardi; dalle spese legali connesse al recupero dei crediti contributivi e alla concessione e recupero di prestazioni istituzionali. In particolare quelle riferite alla concessione di prestazioni, concernono le spese di giudizio nelle

controversie per negata pensione d'invalidità che, ai sensi della legge 533 del 1973, sono state poste a carico dell'Istituto.

7/D - Una più approfondita trattazione va dedicata alle cosiddette "Spese di funzionamento" in senso stretto, cioè alle spese che l'Ente sostiene per l'assolvimento dei compiti istituzionali in sé e per sé considerati. Nella tabella che segue si fornisce l'andamento degli impegni per gli anni dal 1988 al 1992.

I relativi impegni nel 1992 sono risultati pari a lire 4.339 miliardi con un incremento del:

- \* 42,9% rispetto a lire 3.037 miliardi del 1988, corrispondente, in valore assoluto, a lire 1.302 miliardi;
- \* 2,8% rispetto a lire 4.219 miliardi del 1991 corrispondente, in valore assoluto, a lire 120 miliardi.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## PRINCIPALI SPESE DI FUNZIONAMENTO DELL'INPS

( in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992	VARIAZIONI 92/88	
						ASSOLUTE	IN %
1. SPESE PER GLI ORGANI DELL'ENTE...	8	8	8	11	12	+ 4	+ 50,0
2. ONERI PER GLI PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO .....	1.505	1.775	2.404	2.429	2.353	+ 848	+ 56,3
3. ONERI PER IL PERSONALE IN QUIESCENZA .....	165	173	188	203	221	+ 56	+ 33,9
4. SPESE PER L'ACQUISTO DI BENI DI CONSUMO E DI SERVIZI .....	1.015	1.060	1.164	1.306	1.464	+ 449	+ 44,2
5. SPESE LEGALI CONNESSE AL RECUPERO DEI CONTRIBUTI E ALLA CONCESSIONE DI PRESTAZIONI .....	33	38	43	61	65	+ 32	+ 97,0
ONERI PER ISCRIZIONI IPOTECARIE ..	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)	(*)
ALTRE SPESE LEGALI .....	1	(.)	(.)	(.)	1	0	0,0
<b>TOTALE .....</b>	<b>2.727</b>	<b>3.054</b>	<b>3.807</b>	<b>4.010</b>	<b>4.116</b>	<b>+ 1.389</b>	<b>+ 50,9</b>
6. ALTRI ONERI COMPRESI NEI VARI CAPITOLI DI BILANCIO :							
FONDO PER INTERVENTI ASSISTENZIALI A FAVORE DEL PERSONALE .....	10	10	11	12	17	+ 7	+ 70,0
CONTRIBUTI E QUOTE ASSOCIATIVE A ISTITUZIONI SVOLGENTI ATTIVITA' ATTINENTI I COMPITI DELL'ISTITUTO	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)	(*)
INDENNITA' PER LA PERDITA DI AVVIAMENTO E SPESE DI TRASLOCO - Artt. 34 e 59 Legge 392/1978 ..	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)	(*)
EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE PER LA PERDITA DELL'INTEGRITA' FISICA	(.)	1	3	2	1	+ 1	(*)
da riportare ..	10	11	14	14	18	+ 8	+ 80,0

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue) : PRINCIPALI SPESE DI FUNZIONAMENTO DELL'INPS

( dati finanziari di competenza in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992	VARIAZIONI 92/88	
						ASSOLUTE	IN %
riporto .....	10	11	14	14	18	+ 8	+ 80,0
ACQUISTO MOBILI, MACCHINE ED APPA RECCHIATORE SANITARIE UFFICI ....	163	19	24	26	26	- 137	- 84,0
ACQUISTO AUTOMEZZI E MANUTENZIONI	1	1	1	1	(.)	- 1	(*)
ACQUISTO MACCHINE ED ATTREZZATURE PER LA ELABORAZIONE AUTOMATICA DEI DATI .....	136	310	51	149	160	+ 24	+ 17,6
ACQUISTO PRODOTTI PROGRAMMA PER LA ELABORAZIONE AUTOMATICA DEI DATI (SOFTWARE) .....	—	16	11	19	19	+ 19	(*)
TOTALE .....	310	357	101	209	223	- 87	- 28,1
TOTALE GENERALE	3.037	3.411	3.908	4.219	4.339	+ 1.302	+ 42,9

(.) Valore di ordine inferiore a 0,5 miliardi.

(\*) Variazione non significativa.

I più importanti impegni - assunti in corso di esercizio 1992 per far fronte alle spese di funzionamento, finalizzate alle esigenze di interesse collettivo indispensabili all'organizzazione ed alla gestione degli appannati amministrativi e tecnici dell'Istituto - attengono alle seguenti voci di riferimento:

- per lire 12 miliardi alle spese per gli Organi dell'Ente, con un incremento del 50% rispetto al 1988 e del 9,1% rispetto al 1991;
- per lire 2.353 miliardi alle spese per il personale in attività di servizio, con un incremento del 56,3% rispetto al 1988 e un decremento del 3,1% rispetto al 1991. Nella tabella che segue viene fornita, con riferimento agli anni 1991 e 1992, l'analisi disaggregata degli impegni e delle variazioni assolute e in percentuale;
- per lire 221 miliardi alle spese per il personale in quiescenza, con un incremento del 33,9% rispetto al 1988 e dell'8,9% rispetto al 1991;
- per lire 1.464 miliardi alle spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi, con un incremento del 44,2% rispetto al 1988 e del 12,1% rispetto al 1991. In particolare, gli impegni del 1992 si riferiscono:
  - per lire 694 miliardi al costo dei servizi affidati ad altri Enti (Amministrazione delle Poste per il pagamento delle pensioni e per i servizi di Bancoposta, Banche, Servizio per i contributi agricoli unificati,

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Esattore, ecc.), con un incremento del 14,1% rispetto a 608 miliardi del 1991.

Per quanto specificamente concerne l'onere per il finanziamento dello SCAU nel 1992, gli impegni relativi sono risultati pari a lire 184,4 miliardi, con un incremento del 46,3% rispetto alle lire 126 miliardi del 1991;

- per lire 770 miliardi all'acquisto di beni di consumo e di servizi, con un incremento del 10,3% rispetto alle lire 698 miliardi del 1991;
- per lire 66 miliardi alle spese legali per il recupero dei crediti contributivi e per la concessione e recupero di prestazioni (pari a mld. 65, vd. pag.386), nonché per altre spese legali e oneri relativi alle iscrizioni ipotecarie, con un incremento del 94,1% rispetto al 1988 e dell'8,2% rispetto al 1991;
- per lire 223 miliardi alle altre spese comprese nei vari capitoli di bilancio, con un decremento del 28,1% rispetto al 1988 e un incremento del 6,7% rispetto al 1991.

In tale gruppo di spese sono compresi anche gli oneri del "Fondo per gli interventi assistenziali a favore del personale" che, per l'anno 1992, sono risultati pari a lire 17 miliardi, con un incremento del 70% rispetto alle lire 10 miliardi del 1988 e del 41,7% rispetto alle lire 12 miliardi del 1991.

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

7/E - Gli oneri per il personale di ogni ordine e grado, in servizio alle dipendenze dell'INPS, vengono compendiate nel seguente schema riassuntivo, redatto con la comparazione dei dati contabili dell'esercizio 1992 con quelli dell'anno precedente:



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ONERI PER IL PERSONALE IN SERVIZIO

( in miliardi di lire )

	Capitolo	VALORI ASSOLUTI		VAR. % 1992 SU 1991
		1991	1992	
. Stipendi, assegni fissi e indennità speciali al personale di ruolo e non di ruolo a tempo indeterminato .....	10201	1.340,0	1.276,4	- 4,7
. Stipendi, assegni fissi e indennità speciali al personale assunto a tempo determinato - art. 6, legge 70/1975.....	10202	2,8	0,1	- 96,4
. Compensi di lavoro straordinario, compensi incentivanti la produttività ed altri compensi finalizzati al miglioramento della efficienza dell'Ente .....	10204	234,2	225,0	- 3,9
. Indennità e rimborso spese per missioni all'interno .....	10205	54,9	64,9	+ 18,2
. Indennità e rimborso spese per missioni all'estero .....	10206	0,5	0,4	- 20,0
. Indennità e rimborso spese di trasporto e locazioni di abitazioni al personale trasferito .....	10207	1,8	1,5	- 16,7
. Oneri previdenziali e assistenziali connessi ad emolumenti corrisposti al personale .....	10209	563,2	555,2	- 1,4
. Spese per la formazione e l'addestramento del personale .....	10213	28,6	18,6	- 35,0
. Rimborsi spese varie al personale .....	10214	0,5	0,5	0,0
. Quote di onorari e competenze al personale del ruolo professionale .....	10215	25,4	24,6	- 3,1
. Indennità di funzione al personale .....	10218	40,8	42,5	+ 4,1
. Oneri per le retribuzioni e gli incentivi finalizzati ai progetti speciali ex art. 18 della legge 88/1989 .....	10219	136,6	143,0	+ 4,7
TOTALE .....		2.429,3	2.352,7	- 3,1

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In via preliminare la Corte non può prescindere dall'osservare che agli elementi esposti nella prospettazione testè proferta non deve per certo riconoscersi valore indicativo di un sicuro ed attendibile orientamento di decrescenza degli oneri di personale. Ed, invero, ove tali elementi si raffrontino con quelli relativi agli esercizi antecedenti, emerge un andamento vieppiù crescente fino all'anno 1991 (anno 1987: lire miliardi 1.093,9).

Per altro verso, deve aggiungersi - a titolo di ulteriore chiarimento giustificativo - che l'esposta diminuzione degli oneri di personale degli ultimi due esercizi, va correlata ad un decremento delle unità impiegate e salariali, verificatosi di pari passo con l'avvenuta attivazione e con il progressivo potenziamento del centro informatico.

Peraltro, come è dato desumere dal quadro riassuntivo in esame, la diminuzione complessiva di lire miliardi 76,6 (-3,2%) rispetto all'esercizio 1991, risulta per la più gran parte determinata dall'avvenuta flessione degli stipendi, delle indennità e degli assegni fissi (lire miliardi 66,3); flessione questa, da porre in relazione alle cessazioni dal servizio intervenute durante l'anno 1992 (oltre 2.100 unità) ed al blocco dei rinnovi contrattuali dell'area pubblica, nonché al mancato incremento dell'indennità integrativa speciale, per effetto delle norme contenute nella legge n. 415/1991.

Per contro, alcune non meno importanti voci di spesa hanno subito una consistente lievitazione, in conseguenza dell'attuazione degli orientamenti amministrativi deliberati dagli Organi

collegiali in materia di decentramento e/o di potenziamento delle unità periferiche dell'Istituto.

Tra questi ultimi motivi di spesa, vanno ricordati, per la loro incidenza sulla globalità delle spese generali e per la loro rilevanza sull'andamento gestorio:

- gli aumenti (nel complesso di lire 6,4 miliardi pari al 4,7%) delle retribuzioni e incentivi finalizzati ai progetti speciali ex art.18 della legge n.88/1989 (cap.10219); aumenti, questi, che riflettono le determinazioni contenute nell'Accordo decentrato per l'anno 1992, recepito dal Comitato Esecutivo nella seduta del 2 aprile 1992; la percentuale di incremento registrata è indubbiamente elevata, tanto più se si considerano le suindicate cessazioni dal servizio intervenute nell'anno 1992;
- gli aumenti, di lire 10 miliardi pari al 18,2%, delle indennità e rimborso spese per missioni all'interno (cap. 10205): infatti dalle lire 54,9 miliardi del 1991 si è passati, nel 1992, ad una spesa di lire 64,9 miliardi, di cui lire 8,4 miliardi circa connesse con la formazione e l'addestramento del personale.

In tema di missioni, il Collegio Sindacale - nel contesto della sua relazione sul conto consuntivo 1992 - fa presente di non essere stato in grado di svolgere un compiuto esame sull'intero fenomeno, in quanto i dati e le notizie a suo tempo richieste non sono state ancora completamente fornite dall'Istituto. La Corte, nel prendere atto di siffatta situazione di

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

inadempienza, si riserva di formulare, in prosieguo di tempo, utili considerazioni ed eventuali osservazioni al Parlamento.

Sugli oneri di personale hanno inoltre influito, in senso aumentativo, gli effetti della definizione dei concorsi riservati e della ricompattazione tra posizioni funzionali, che hanno comportato, specie nel biennio 1991-1992, l'attribuzione di livelli professionali superiori (a partire dai livelli 3°, 4° e 5°) con conseguente concentrazione alle qualifiche funzionali 6°, 7° e 8°.

Quanto alle spese per la formazione e l'addestramento professionale (cap. 10213), si evidenzia qui di seguito una serie storica relativa al periodo 1986 - 1992. I relativi importi, peraltro, non comprendono i connessi costi di missione del personale interessato.

	Importo in milioni di lire	Variazioni rispetto all'anno precedente
1986	1.394	-----
1987	3.283	+ 135,5 %
1988	5.897	+ 79,6 %
1989	10.130	+ 71,8 %
1990	7.829	- 22,7 %
1991	28.605	+ 265,4 %
1992	18.639	- 34,8 %

In proposito La Corte - recependo l'osservazione formulata

dal Collegio Sindacale in ordine alla proficuità di utilizzazione delle notevoli risorse impiegate per la formazione, specie negli ultimi anni, fa presente che il concreto svolgimento di tale funzione deve essere sempre strettamente correlato con l'utilità per l'Ente, in relazione alle esigenze funzionali e istituzionali, al fine di migliorare sempre più la qualità del servizio reso al pubblico.

Inoltre la Corte ribadisce la necessità che, come anche rappresentato dai Ministeri vigilanti, l'Ente provveda a tale attività con le proprie risorse interne, ovvero ricorra alla collaborazione della Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione, in relazione anche a quanto disposto in materia dal decreto legislativo n. 29/1993: in quanto il ricorso ad Istituti privatistici di formazione aziendale - in disparte la non sempre consona idoneità qualitativa delle strutture didattiche - mal si concilia con i moduli e con gli strumenti espressivi (pubblici) della volontà dell'INPS.

La Corte, infine, richiama l'Ente alla scrupolosa osservanza della disposizione contenuta nel 1° comma dell'art. 29 del citato decreto, secondo la quale alla predetta Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione vanno sottoposti i piani formativi delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici non economici.

7/F - Le spese per l'acquisto dei beni di consumo e dei servizi costituiscono una voce di uscita per certo ragguardevole. Esse

ammontano, per il 1992, a complessive lire 1.464,4 miliardi, a fronte delle lire 1.305,9 miliardi del precedente esercizio, con un incremento quindi di lire 158,5 miliardi, pari al 12,1%: percentuale questa eccedente il limite del tasso programmato di inflazione.

Disaggregando le spese in parola, a seconda della loro obbligatorietà, non si rilevano sostanziali variazioni nelle percentuali di incremento rispetto a quella complessiva: infatti gli oneri obbligatori aumentano di lire 74 miliardi, pari al 12,5%, e quelli non obbligatori presentano un incremento di lire 84,4 miliardi, pari all'11,8% circa.

Nei due prospetti successivi si espongono, rispettivamente, una specifica delle spese di natura non obbligatoria che presentano elevate percentuali di incremento rispetto all'esercizio precedente, e gli oneri connessi con il processo di automazione dei servizi; per completezza di esposizione si riportano, in quest'ultimo prospetto, anche le spese relative all'acquisizione di beni strumentali, sempre connesse con l'elaborazione automatica dati, iscritte in bilancio tra i movimenti in conto capitale.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1991	1992	DIFFERENZE rispetto consuntivo 1991	
			Val. ass.	in %
		(in milioni di lire)		
Acquisto libri, pubblicazioni tecniche, quotidiani e riviste (cap. 10401)	1.531	1.761	230	15,02
Pubblicazioni monografiche, periodiche e stampa circolari (cap. 10406)	4.920	7.185	2.265	46,02
Presenze di presenza, indennità di assunzione e rimborso spese di viaggio ai componenti le Commissioni e Comitati Centrali e Periferici e altre spese connesse con tali Organismi (cap. 10407)	1.496	2.726	1.230	82,22
Spese postali, telegrafiche, telefoniche degli Uffici (cap. 10411)	105.511	121.012	17.501	16,62
Spese per illuminazione e forza motrice degli Uffici (cap. 10412)	21.318	23.559	2.241	10,51
Spese per il riscaldamento e condizionamento d'aria degli Uffici (cap. 10413)	18.868	21.580	2.712	14,41
Spese di pulizia, pulizia e igiene, servizio vigilanza per locali adibiti ad uffici (cap. 10414)	109.661	124.448	14.787	13,52
Fitto di locali adibiti ad ufficio (cap. 10415)	50.482	57.592	7.110	14,08
Spese di manutenzione e di adattamento stabili strumentali di proprietà e presi in affitto (cap. 10416)	32.492	39.241	6.749	20,78
Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, conferenze, mostre e altre manifestazioni (cap. 10417)	529	751	222	42,02
Spese di facchinaggio, trasporti e spedizioni varie (10418)	8.769	10.576	1.907	21,75
Spese per servizi svolti dalle banche e dagli uffici dei conti correnti postali (cap. 10422)	67.427	75.504	8.077	12,02
Uneri di rappresentanza (cap. 10424)	135	270	135	100,02
Altre spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi degli Uffici (cap. 10430)	6.201	7.427	1.226	19,92
Spese per il servizio di mensa e per il servizio trasporto collettivo del personale (cap. 10432)	12.139	20.061	8.922	73,57

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Consuntivo 1991 (1)	1992			D.IFFERENZE rispetto consuntivo 1991	
		Previsioni originarie (2)	Previsioni definitive (3)	Consuntivo (4)	Val. ass. (4-1)	in percentuale
<u>Spese di parte corrente :</u>						
Noleggio elaboratori elettronici, apparecchiature ausiliarie e relativa assistenza tecnico-socialistica (cap. 10402)	6,5	10,4	10,4	9,0	2,4	36,4%
Noleggio sistemi di elaborazione periferica, sistemi terminali in linea e assistenza tecnico-socialistica (cap. 10403)	8,9	11,0	11,0	10,0	1,1	12,4%
Spese per la trasmissione dati (cap. 10439)	37,5	45,3	45,3	43,9	1,5	16,3%
Stampati, nastri magnetici, pellicole ed altro materiale di consumo (cap. 10440)	23,0	30,0	30,0	29,5	0,5	3,4%
Manutenzione macchine e attrezzature (cap. 10441)	52,1	64,0	64,0	57,0	-5,4	-9,7%
Spese per l'accesso al sistema informatico di altri Enti (cap. 10442)	0,0	7,5	7,4	1,7	-0,5	-22,7%
<b>Totale</b>	<b>144,0</b>	<b>168,4</b>	<b>172,0</b>	<b>150,1</b>	<b>5,1</b>	<b>4,2%</b>
<u>Spese in conto capitale :</u>						
Acquisto macchine e attrezzature (cap. 21208)	149,3	191,1	191,1	159,3	11,0	7,4%
Spese per l'acquisizione di prodotti programmi (software) connessi con la realizzazione di procedure automatizzate (cap. 21209)	19,7	25,0	25,0	18,5	-0,6	-4,1%
<b>Totale complessivo</b>	<b>163,7</b>	<b>216,5</b>	<b>216,1</b>	<b>177,8</b>	<b>16,0</b>	<b>5,2%</b>



Come si evince dai prospetti che precedono, oltre agli aumenti delle spese relative al processo di automazione (complessivamente + 5,2%), sulla cui problematica si fa espresso rinvio alla specifica trattazione contenuta nelle pagine che seguono, particolare rilievo assumono gli incrementi registrati per le spese connesse con il funzionamento degli uffici quali:

- le spese postali, telegrafiche e telefoniche (+ 16,6%);
- le spese per l'illuminazione e forza motrice (+ 10,5%);
- le spese per il riscaldamento e condizionamento d'aria (+14,4%);
- le spese di conduzione, pulizia, vigilanza, ecc. ( 13,5%);
- i fitti di locali (+ 14,1%);
- le spese di manutenzione e adattamento locali (+ 6,9%);
- le spese di facchinaggio, trasporti e spedizioni varie (+ 21,7%).

Al riguardo la Corte rileva come gli aumenti di tali spese siano da porsi in relazione essenzialmente al programma di decentramento in atto, che come già detto, prevede l'istituzione di Centri operativi e di Agenzie urbane a supporto dell'attività delle Sedi autonome di produzione. Ciò conferma le preoccupazioni costantemente espresse anche dal Collegio Sindacale circa la lievitazione dei costi per effetto della realizzazione dei programmi di decentramento.

Quanto poi agli incrementi registrati per le spese per acquisto libri, pubblicazioni tecniche, quotidiani e riviste (cap. 10401), per pubblicazioni monografiche, periodiche e stampa circolari (cap. 10406), per l'organizzazione e la partecipazione

a convegni congressi, conferenze, mostre e altre manifestazioni (cap. 10417) e per oneri di rappresentanza (cap. 10424), la Corte, considerata la prevalente natura facoltativa di tali spese, deve rappresentare la necessità di contenerle entro i più rigorosi limiti di economicità.

In riferimento ai suddetti oneri, inoltre, la Corte non può omettere di fare espresso richiamo alle connotazioni contenutistiche di essi, che devono esser sempre correlati ad un interesse funzionale da parte dell'Istituto, il quale deve essere in grado, quindi, di determinarne, sia pure indirettamente, l'utilità. Infatti il sostenimento delle spese in questione può trovare legittimazione solo nei suindicati limiti.

Circa le spese per il servizio di mensa e per il servizio di trasporto collettivo del personale - le quali presentano, nel complesso, un incremento di lire miliardi 6,9 (pari al 52,7%) - la Corte, similmente a quanto già osservato dal Collegio Sindacale, rappresenta la necessità di ricomprenderle tra gli oneri di personale.

Per quanto specificamente afferisce al servizio mensa, la Corte recepisce l'osservazione a più riprese formulate dal Collegio Sindacale: che, cioè, la erogazione di siffatto servizio nei confronti di categorie di personale che effettuano un orario di servizio giornaliero inferiore alle otto ore - nella specie, le unità lavorative che praticano la settimana corte - non trova alcun riscontro normativo nell'art. 11 del D.P.R. n. 569/1979.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

7/G - Le altre spese di funzionamento meritevoli di qualche esplicito cenno, attengono alle seguenti specifiche partite:

- fondo per i trattamenti assistenziali a favore del personale (cap. 10681) i cui impegni per il 1992 ammontano a complessive lire 17,3 miliardi a fronte delle lire 11,7 miliardi del 1991 (+ 48,2%). Per l'esercizio 1992 si è sostenuto mediamente un onere pari ad oltre lire 450.000 per ogni unità di personale in forza;
- oneri derivanti dalla convenzione con l'Ente Ferrovie dello Stato per la concessione al personale della riduzione delle spese di viaggio (cap. 10691), i cui impegni per il 1992 ammontano a 1.100 milioni a fronte dei 900 milioni del 1991 (+ 22,2%).

In ordine a queste quote di spese la Corte - aderendo alle puntuali osservazioni formulate dal Collegio Sindacale - ribadisce che tale beneficio, pur trovando la sua legittimazione nel D.P.R. n. 509/1979 di approvazione del secondo contratto di categoria, comporta oneri che si concretano in una agevolazione che, sul piano sostanziale, non trova più giustificazione anche in relazione al venir meno dell'analogo beneficio nell'ambito dello Stato.

7/H - Tra le spese correnti si annoverano, infine, le "Poste correttive e compensative delle entrate correnti" che impegnate, nel 1992, per lire 9.666 miliardi si riferiscono:

- per lire 8.784 miliardi agli sgravi degli oneri sociali nel Mezzogiorno, di cui lire 8.316 miliardi alle aziende non agricole la cui copertura è assicurata con trasferimenti dal

- bilancio dello Stato e lire 468 miliardi alle aziende agricole la cui copertura resta a carico dell'Istituto;
- per lire 28 miliardi alla fiscalizzazione dei contributi per il finanziamento delle prestazioni del Servizio Sanitario nazionale;
  - per lire 282 miliardi agli sgravi concessi ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni;
  - per lire 56 miliardi ad altri sgravi contributivi ed altri oneri;
  - per lire 516 miliardi al rimborso di contributi.

#### 8) - LE SPESE IN CONTO CAPITALE

Tutte indistintamente le uscite di questo genere risultano essere state erogate in corrispondenza delle identiche voci riportate nei conti consuntivi degli antecedenti esercizi, così come è dato desumere dal contesto dei documenti contabili trasmessi a corredo dei bilanci medesimi.

Di grande rilevanza si palesa il loro globale importo dell'esercizio 1992, nel quale risulta essere stato assunto formale impegno per lire miliardi 24.250, di cui lire miliardi 22.239 costituiscono l'onere di restituzione alla Tesoreria dello Stato delle anticipazioni concesse in corso d'anno, ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 della legge n. 370/1974, concernente il pagamento delle pensioni.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'importo residuale, per lire miliardi 2.011, si riferisce alle seguenti operazioni di finanza ordinaria e/o straordinaria perfezionate dall'Ente:

- \* per lire 281 miliardi alla "Acquisizione di immobilizzazioni tecniche, riferiti per:
  - lire 73 miliardi agli acquisti e costruzioni di immobili strumentali;
  - lire 26 miliardi all'acquisto di mobili, macchine, arredi ed apparecchiature sanitarie;
  - lire 3 miliardi all'onere per la revisione prezzi dei contratti di appalto;
  - lire 160 miliardi all'acquisto di macchine ed attrezzature per l'elaborazione automatica dei dati;
  - lire 19 miliardi all'acquisto di prodotti programma (software) connessi all'elaborazione automatica dei dati;
  
- \* per lire 701 miliardi alla sottoscrizione di "Partecipazioni e titoli azionari", devoluti per:
  - lire 693 miliardi alla trasformazione in azioni delle partecipazioni che l'Istituto deteneva nella Banca Nazionale del lavoro, nell'Istituto mobiliare italiano e nel Consorzio agrario di miglioramento, trasformati in società per azioni (l'impegno trova corrispondenza nell'apposito capitolo delle entrate);
  - lire 8 miliardi alla sottoscrizione del 51% del capitale sociale della IGFI S.p.A.;

- \* per lire 375 miliardi, alla "Concessione di crediti ed anticipazioni", a loro volta afferenti ai sottoelencati importi di erogazioni:
  - lire 74 miliardi, ai prestiti e ai mutui concessi al personale ai sensi dell'art. 59 del DPR n. 509 del 1979;
  - lire 29 miliardi, alle anticipazioni relative al trattamento di fine rapporto agli iscritti dei Fondi speciali di previdenza gestiti dall'INPS;
  - lire 5 miliardi, alle anticipazioni relative ai crediti verso lo Stato ceduti dalle imprese editrici per regolarizzazioni contributive ai sensi della legge 411 del 1989;
  - lire 267 miliardi, alla concessione di crediti diversi;
  
- \* lire 185 miliardi, alle "Indennità di anzianità e similari al personale cessato dal servizio";
  
- \* lire 469 miliardi, alla "Estinzione di debiti diversi".

9) - LE USCITE PER PARTITE DI GIRO.

Il conto consuntivo 1992 viene chiuso - sotto il profilo della competenza finanziaria - dalle partite di giro il cui importo (lire miliardi 12.003) si palesa pari a quello delle entrate per lo stesso titolo.

In tutti i consuntivi assunti ad oggetto di esame risultano elencati due fondamentali gruppi di voci, corrispondenti, in

ultima analisi: alle ritenute, per così dire, "strumentali" rispetto alle fondamentali attività istituzionali dell'INPS (fondo di previdenza e quiescenza personale); alle ritenute attinenti propriamente allo svolgimento di queste ultime ed, in quanto tali, connesse alle peculiari attribuzioni dell'ente stesso (es. movimenti finanziari relativi ai tributi erariali riscossi dall'INPS).

Premesso che, in definitiva, gli importi afferenti a tutte le partite anzidette risultano, in più o meno larga misura, cresciuti, è d'uopo precisare che le ritenute erariali al personale dipendente risultano più che raddoppiate, similmente a quelle di carattere previdenziale ed alle "ritenute diverse", costituite dai recuperi delle somme pagate in conto terzi o anticipate, a diverso titolo, a soggetti aventi diritto.

In riferimento alle partite facenti capo al secondo gruppo, deve osservarsi il continuo e progressivo aumento del loro importo, durante tutto il periodo amministrativo considerato.

**10) - LA SITUAZIONE ECONOMICO PATRIMONIALE****10/A - Il conto economico generale**

Le prospettazioni seguenti affrontano gli elementi numerici indispensabili alla complessiva valutazione dell'andamento economico delle gestioni considerate, mediante il confronto dei proventi con le erogazioni e con i costi. Vi sono, infatti, specificamente annotate le poste di natura prettamente economica la cui entità quantitativa assommata a quella delle spese finanziarie di parte corrente, concorre alla reale determinazione dei risultati dei diversi esercizi assunti in esame.

Il conto in parola, quindi, espone la costante eccedenza delle spese correnti sulle entrate della stessa natura, attraverso i sottonotati disavanzi: lire miliardi 1.062 (1988); lire miliardi 9.905 (1989); lire miliardi 6.848 1990); lire miliardi 1.357 (1991); lire miliardi 4.511 (1992).



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## CONTO ECONOMICO GENERALE - QUADRO RIASSUNTIVO

( in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992
1. PROVENTI .....	187.417	202.377	221.511	242.531	256.624
* ENTRATE FINANZIARIE DI PARTE CORRENTE .....	159.154	169.257	182.940	198.986	216.221
* COMPONENTI ECONOMICHE NON FINANZIARIE .....	28.263	33.020	39.471	43.545	40.403
2. ONERI .....	188.479	212.282	230.159	243.888	261.135
* SPESE FINANZIARIE DI PARTE CORRENTE .....	161.467	174.471	194.171	204.642	222.104
* COMPONENTI ECONOMICHE NON FINANZIARIE .....	27.012	37.811	35.988	39.246	39.031
3. DISAVANZO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO .....	- 1.062	- 9.905	- 8.648	- 1.357	- 4.511
* SALDO FINANZIARIO DI PARTE CORRENTE .....	2.012	- 3.214	- 12.131	- 5.755	- 5.883
* SALDO COMPONENTI ECONOMICHE NON FINANZIARIE .....	- 1.062	- 4.791	- 1.483	- 4.399	- 1.272

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## CONTO ECONOMICO GENERALE

## P R O V V E N T I

( in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992
<b>1. ENTRATE FINANZIARIE DI PARTE CORRENTE</b>					
* ALIQUOTE CONTRIBUTIVE A CARICO DEI DATORI DI LAVORO E/O DEGLI ISCRITTI	109.942	116.394	130.271	144.784	158.270
* QUOTE DI PARTECIPAZIONE A CARICO DEGLI ISCRITTI ALL'ONERE DI SPECIFICHE GESTIONI	2.205	2.052	2.279	2.742	3.855
* TRASFERIMENTI DA PARTE DELLO STATO	43.523	46.253	45.578	47.069	49.590
* TRASFERIMENTI DA PARTE DELLE REGIONI	93	109	109	118	123
* TRASFERIMENTI DA PARTE DI ALTRI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO	1.312	1.487	1.235	1.185	1.369
* ENTRATE DERIVANTI DALLA VENDITA DI BENI E DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI	16	18	17	17	19
* REDDITI E PROVENTI PATRIMONIALI	131	173	166	174	199
* POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DI SPESE CORRENTE	1.573	1.665	1.905	2.259	2.086
* ENTRATE NON CLASSIFICABILI IN ALTRE VOCI	359	1.108	630	538	710
<b>TOTALE ENTRATE FINANZIARIE DI PARTE CORRENTE</b>	<b>159.154</b>	<b>169.257</b>	<b>182.040</b>	<b>198.886</b>	<b>216.221</b>
<b>2. COMPONENTI ECONOMICHE NON FINANZIARIE</b>					
* RATE PASSIVE ESTERNE	6.974	8.949	12.563	12.998	13.059
* PROVENTI PER PRODUZIONI E MOVIMENTI INTERNI	14	19	21	17	24
* VARIAZIONI PATRIMONIALI STRAORDINARIE	328	455	146	3.344	478
* PRELIEVI DA RISERVE TECNICHE	534	84	105	307	349
* PRELIEVI DA ACCONTONAMENTI E FONDI VARI	1.769	2.132	2.674	400	407
* RATE ATTIVE FIDUCIARIE	15.671	18.107	20.361	22.647	21.717
* RISCOUO ATTIVE FIDUCIARIE	2.973	3.276	3.601	3.932	4.369
<b>TOTALE COMPONENTI ECONOMICHE NON FINANZIARIE</b>	<b>28.263</b>	<b>33.020</b>	<b>39.471</b>	<b>43.645</b>	<b>40.403</b>
<b>TOTALE DEI PROVENTI</b>	<b>187.417</b>	<b>202.277</b>	<b>221.511</b>	<b>242.531</b>	<b>256.624</b>
3. <u>PRELIEVI DALLE RISERVE LEGALI</u>	28	4	0	141	27
4. <u>PRELIEVI DAGLI AVANZI PATRIMONIALI</u>	743	2	0	0	0
5. <u>DISAVANZO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO</u>	2.903	11.909	11.040	3.777	7.116
<b>TOTALE A PAREGGIO</b>	<b>191.091</b>	<b>214.292</b>	<b>232.551</b>	<b>246.449</b>	<b>263.767</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## CONTO ECONOMICO GENERALE

## O N E R I

( in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992
<b>1. SPESE FINANZIARIE DI PARTE CORRENTE</b>					
* SPESE PER GLI ORGANI DELL'ENTE .....	8	8	8	44	32
* ONERI PER IL PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO ...	1.505	1.775	2.404	2.429	2.153
* ONERI PER IL PERSONALE IN QUOTIDIANITA' .....	165	173	188	203	221
* SPESE PER L'ACQUISTO DI BENI DI CONSUMO E SERVIZI .	1.015	1.060	1.164	1.306	1.464
* SPESE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI .....	110.371	122.905	136.517	148.909	166.032
* TRASFERIMENTI PASSIVI .....	33.749	37.301	43.420	42.011	42.039
* ONERI FINANZIARI .....	118	149	136	146	142
* ONERI TRIBUTARI .....	40	62	47	55	83
* POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DI ENTRATE CORRENTI	14.460	10.993	10.209	9.369	9.666
* SPESE NON CLASSIFICABILI IN ALTRE VOCI .....	36	45	78	203	92
<b>TOTALE SPESE FINANZIARIE DI PARTE CORRENTE .....</b>	<b>161.467</b>	<b>174.471</b>	<b>194.171</b>	<b>204.642</b>	<b>221.104</b>
<b>2. COMPONENTI ECONOMICHE NON FINANZIARIE</b>					
* RISCOUO ATTOVI ENERGIATI .....	2.739	2.973	3.276	3.601	3.932
* RATEI ATTOVI ENERGIATI .....	12.384	15.671	18.107	20.361	22.647
* ONERI PER PRODUZIONI E MOVIMENTI INTERNI .....	14	19	21	17	24
* VARIAZIONI PATRIMONIALI STRAORDINARIE .....	167	215	535	933	1.117
* AMMORTAMENTI E DEPERIMENTI .....	172	353	26	71	119
* SVOLGIMENTI E DEPERIMENTI .....	212	3.115	243	715	186
* ASSEGNAZIONI AD ACCANTONAMENTI E FONDI VARI .....	1.926	1.982	68	68	70
* ASSEGNAZIONI AI FONDI LIQUIDAZIONE DEL PERSONALE ..	179	216	269	206	447
* ASSEGNAZIONI ALLE RISERVE TECNICHE .....	270	684	425	315	538
* RATEI PASSIVI FINALI .....	2.949	12.563	12.998	13.059	10.851
<b>TOTALE COMPONENTI ECONOMICHE NON FINANZIARIE .....</b>	<b>27.012</b>	<b>37.811</b>	<b>35.988</b>	<b>39.246</b>	<b>39.031</b>
<b>TOTALE DEGLI ONERI .....</b>	<b>188.479</b>	<b>212.282</b>	<b>230.159</b>	<b>243.888</b>	<b>261.135</b>
<b>3. ASSEGNAZIONE ALLE RISERVE LEGALI .....</b>	<b>2.612</b>	<b>2.010</b>	<b>2.392</b>	<b>2.561</b>	<b>2.632</b>
<b>TOTALE A PAREGGIO .....</b>	<b>191.091</b>	<b>214.292</b>	<b>232.551</b>	<b>246.449</b>	<b>263.767</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Alla determinazione degli esposti, non positivi, risultati, hanno concorso cause di diversa indole tanto sul piano meramente contabile, quanto sul piano dell'amministrazione generale.

Sotto il primo aspetto può dirsi che il risultato economico appare influenzato, in più o meno larga misura, dai deperimenti e/o dagli ammortamenti, nonché dai disposti accantonamenti su presunti oneri di competenza e per l'adeguamento del Fondo indennità di anzianità al personale.

Sotto il secondo profilo può fondatamente asserirsi che le cause che maggiormente hanno contribuito a determinare lo squilibrio tra le risorse disponibili e l'impiego delle medesime, sono costituite dall'accentuata evoluzione delle attività previdenziali ed assistenziali che ha reso necessario l'ampliamento ed il potenziamento delle strutture operative e l'accrescimento delle collaterali prestazioni di interesse pubblico cui l'INPS continua a far fronte senza fruire di adeguate contropartite contributive dirette ed indirette da parte dello Stato e da parte dei competenti Centri esponentziali di rappresentanza politica ed amministrativa.

Come si è già detto, il conto economico generale dell'esercizio 1992 si è chiuso con un risultato netto negativo di lire 4.511 miliardi, quale differenziale tra lire 256.624 miliardi di proventi e lire 261.135 miliardi di oneri, con un peggioramento di lire 3.154 miliardi rispetto al 1991.

Gli aggregati contabili che hanno concorso alla formazione del citato risultato sono costituiti:

- dai movimenti finanziari di parte corrente pari a lire

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

216.221 miliardi in entrata e a lire 222.104 miliardi in uscita, con un saldo negativo di lire 5.883 miliardi;

- dalle partite di natura strettamente economica pari a lire 40.403 miliardi di proventi ed a lire 39.031 miliardi di oneri, con un saldo attivo di lire 1.372 miliardi.

Poichè l'esame, sintetico ed analitico, delle partite finanziarie correnti è stato già effettuato in sede di commento delle risultanze della gestione finanziaria di competenza, al quale si fa ora rinvio, si ritiene utile soffermarsi sulle poste di natura economica (non finanziaria).

#### 1. I proventi di natura non finanziaria

Le "Spese impegnate finanziariamente nell'esercizio 1992 a rettifica di oneri economicamente pertinenti a esercizi precedenti" (storno dei ratei passivi finali dell'esercizio 1991) sono risultate pari a lire 13.059 miliardi e si riferiscono:

- per lire 7.923 miliardi a spese per prestazioni istituzionali;
- per lire 5.136 miliardi a trasferimenti passivi correnti per somme dovute allo Stato e ad altri Enti per vari titoli.

I "Proventi per produzioni e movimenti interni" pari a lire 24 miliardi sono costituiti, a loro volta:

- per lire 16 miliardi dal canone d'uso degli immobili strumentali di loro proprietà adibiti ad uffici, a stabilimenti termali in gestione diretta ed alla casa di riposo di

Camogli;

- per lire 8 miliardi dagli interessi sui prestiti concessi al personale ai sensi dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 16 ottobre 1979, n. 509, interamente riferentisi alla quota a carico dell'Ente.

I "Proventi per variazioni patrimoniali straordinarie" sono risultati pari a lire 478 miliardi e sono costituiti, per lire 476 miliardi, dalla eliminazione dei residui passivi dichiarati insussistenti alla data del 1° gennaio 1992 con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 24 del 1° luglio 1993 e, per 2 miliardi, dal plusvalore derivante dall'alienazione di immobili. Occorre rappresentare, al riguardo, che l'eliminazione dei residui passivi ha riguardato per lire 453 miliardi i residui per trasferimenti passivi allo Stato (di cui lire 400 miliardi hanno interessato i residui per trasferimenti al Servizio sanitario nazionale) e, per lire 53 miliardi, quelli per contributi riscossi per conto dello Stato.

Devesi, altresì, render noto, per ragioni di completezza espositiva, che i "Prelievi dalle riserve tecniche", (pari a lire 349 miliardi) sono stati determinati, secondo le disposizioni di legge o regolamentari che governano, dal punto di vista tecnico-finanziario, i singoli fondi e gestioni amministrati.

Per altro verso, val notare che i "Prelievi da accantonamenti e fondi vari" sono stati iscritti in lire 407 miliardi. Le poste più significative concernono le seguenti specifiche causali di prelievo:

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- per lire 103 miliardi dal Fondo svalutazione crediti contributivi;
- per lire 34 miliardi dal fondo svalutazione crediti per prestazioni da recuperare;
- per lire 27 miliardi dal fondo di previdenza del personale a rapporto d'impiego;
- per lire 52 miliardi dal fondo imposte;
- per lire 185 miliardi dai fondi di liquidazione delle indennità di anzianità del personale e di altre liquidazioni di fine rapporto;
- per lire 6 miliardi dal Fondo per la copertura degli oneri relativi all'accreditamento di contributi omessi, a norma dell'art. 39 della legge n. 153 del 1969.

Le "Entrate economicamente di pertinenza dell'esercizio da accertare finanziariamente negli esercizi successivi" (i ratei attivi finali dell'esercizio 1992) sono stati iscritte complessivamente in lire 21.717 miliardi e riguardano:

- per lire 21.340 miliardi i contributi dei datori di lavoro e degli iscritti;
- per lire 40 miliardi le quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni;
- per lire 97 miliardi i trasferimenti dal bilancio dello Stato;
- per lire 125 miliardi i trasferimenti delle Regioni;
- per lire 32 miliardi i trasferimenti da altri Enti del settore pubblico;

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- per lire 1 miliardo i redditi e proventi patrimoniali;
- per lire 82 miliardi le entrate correnti non classificabili in altre voci.

Un discorso a parte va fatto per le "Spese impegnate finanziariamente nell'esercizio 1992, ma economicamente di pertinenza degli esercizi successivi". Questi risconti attivi finali dell'esercizio 1992, risultano pari a lire 4.369 miliardi, quasi interamente costituiti da spese per prestazioni istituzionali ed, in particolare, da ratei di pensioni e connessi trattamenti di famiglia.

## 2. Gli oneri di natura non finanziaria.

Le "Spese finanziariamente impegnate in precedenti esercizi, ma economicamente pertinenti all'esercizio 1992" (storno dei risconti passivi finali dell'esercizio 1991) sono state iscritte in lire 3.932 miliardi e riguardano quasi interamente le spese per prestazioni istituzionali, con particolare riferimento alle rate di pensioni e connessi trattamenti di famiglia.

Le "Entrate accertate finanziariamente nell'esercizio 1992 a rettifica di proventi economicamente pertinenti a esercizi precedenti" (storno dei ratei attivi finali dell'esercizio 1991) sono risultate pari a lire 22.647 miliardi e riguardano:

- per lire 21.777 miliardi i contributi a carico dei datori di lavoro e degli iscritti;



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- per lire 287 miliardi le quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni;
- per lire 397 miliardi i trasferimenti dal bilancio dello Stato;
- per lire 119 miliardi i trasferimenti dalle Regioni;
- per lire 1 miliardo i redditi e proventi patrimoniali;
- per lire 30 miliardi i trasferimenti da altri enti del settore pubblico;
- per lire 36 miliardi le altre entrate.

Gli "Oneri per produzioni e movimenti interni" sono stati iscritti in lire 24 miliardi e sono costituiti come per i proventi di analoga natura al cui commento si fa rinvio:

- per lire 16 miliardi dagli oneri per il canone d'uso e per gli interessi;
- per lire 8 miliardi dagli oneri a carico dell'Ente per interessi sui prestiti concessi al personale dipendente.

Continuando nella disamina delle poste passive del conto economico, è d'uopo precisare che gli "Oneri per variazioni patrimoniali straordinarie" risultano pari a lire 222 miliardi e riguardano la eliminazione di residui attivi dichiarati insussistenti alla data del 1° gennaio 1992 con la richiamata deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 24 del 1° luglio 1993. In particolare l'eliminazione ha interessato: per lire 109 miliardi, i residui per contributi di cui la parte più consistente è rappresentata dalla eliminazione di lire 51 miliardi di

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

residui per contributi degli artigiani e lire 53 miliardi di residui per contributi degli esercenti attività commerciali a seguito di cancellazioni retroattive notificate all'Istituto nel 1992; per lire 34 miliardi, i residui per prestazioni da recuperare; per lire 10 miliardi i residui per altre entrate di natura corrente; per lire 69 miliardi le spese di funzionamento attribuite nel 1991 al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali.

Gli ammortamenti sono stati presi in considerazione specialmente in rapporto alla natura di alcuni investimenti, segnatamente di quelli per l'acquisto di cespiti mobiliari ed immobiliari che sono soggetti a rapida obsolescenza in rapporto alla loro natura e, forse più ancora, alla rapidità del progresso tecnico.

Questi "Ammortamenti e quote di deperimento", sono stati valutati in lire 119 miliardi complessivi di cui:

- lire 113 miliardi per l'ammortamento di mobili, arredi, ecc.;
- lire 6 miliardi per l'ammortamento dei beni immobili.

La Corte ritiene opportuno fornire al Parlamento qualche puntuale ragguaglio in ordine ai diversi "Fondi" previsti normativamente nell'ambito della gestione finanziaria dell'INPS. Come di consueto, al "Fondo svalutazione crediti contributivi", risultano essere stati assegnati lire 106 miliardi, che riguardano:

- per lire 2 miliardi la quota di svalutazione dell'anno dei crediti verso i datori di lavoro tenuti alla presentazione

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle denunce rendiconto;

- per lire 50 miliardi la quota di svalutazione dell'anno dei crediti verso gli artigiani;
- per lire 51 miliardi la quota di svalutazione dell'anno dei crediti verso gli esercenti attività commerciali;
- per lire 3 miliardi la quota di svalutazione dell'anno dei crediti verso gli iscritti al Fondo di previdenza del Clero e dei ministri di culti acattolici.

Con apposita delibera del Consiglio di Amministrazione, al "Fondo svalutazione crediti per prestazioni da recuperare" sono state assegnate lire 73 miliardi, mentre al "Fondo oscillazione titoli" sono stati destinati lire 7 miliardi.

Le "Assegnazioni a fondi e ad accantonamenti per oneri presunti di competenza" sono state iscritte in lire 70 miliardi e computate, come per i prelievi, sulla base di norme di legge o regolamentari. La partita di maggior consistenza quantitativa riguarda l'assegnazione al Fondo imposte per lire 54 miliardi.

Le "Quote dell'esercizio per l'adeguamento dei fondi ed indennità di anzianità" sono state determinate complessivamente in lire 442 miliardi, in modo da mantenere la consistenza dei fondi stessi al 100 per cento dei relativi oneri maturati al 31 dicembre 1992.

Le "Assegnazioni alle riserve tecniche" sono state computate in complessive lire 537 miliardi e concernono:

- per lire 245 miliardi l'assegnazione ai Fondi di copertura

delle pensioni;

- per lire 289 miliardi l'assegnazione al Fondo pensioni anticipate di cui all'articolo 1 della legge n.406 del 1992;
- per lire 3 miliardi l'assegnazione al Fondo di copertura dei benefici combattentistici di cui alle leggi n. 336 del 1970 e n. 824 del 1971.

Le "Spese di pertinenza dell'esercizio da impegnare finanziariamente negli esercizi successivi" (ratei passivi finali dell'esercizio 1992) sono state quantificate in lire 10.851 miliardi ed afferiscono:

- per lire 6.423 miliardi alle prestazioni istituzionali;
- per lire 4.428 miliardi ai trasferimenti passivi correnti in connessione con i ratei attivi per contributi della produzione iscritti tra i proventi.

#### 10/B - La situazione patrimoniale

Si trova sinteticamente esposta nel prospetto dimostrativo del patrimonio mobiliare ed immobiliare, le cui risultanze di esercizio sono state illustrate, nei tratti essenziali delle loro componenti, nella parte generale della presente relazione. E' d'uopo premettere, come fondamentale considerazione espositiva, che il dettagliato esame, sintetico ed analitico, delle diverse voci dell'attivo e del passivo implicherebbe un diretto e

necessitato riferimento alle più importanti categorie indicate nelle situazioni patrimoniali di ciascun esercizio finanziario, annesse ai conti consuntivi. Invero, siccome i raggruppamenti categoriali, così come esposti, si caratterizzano in una estesa e variegata configurazione, si è ravvisata l'opportunità di elaborare la seguente prospettazione, alquanto più succinta e riassuntiva delle diverse poste, pur non tralasciando di assumere nella debita considerazione i più significativi dati contabili.

Sulla base del criterio testè evidenziato, può affermarsi che la composizione della situazione patrimoniale dell'INPS, a chiusura degli esercizi assunti in esame, espone un andamento crescente del "deficit", a partire dall'anno 1989 e fino a tutto l'anno 1992 (lire miliardi 21.198).

Il "deficit" in parola rappresenta, ovviamente, la risultante della somma algebrica delle riserve obbligatorie e degli avanzi patrimoniali di qualche "Gestione", che hanno registrato un aumento durante gli esercizi assunti a base di valutazioni e dei ragguardevoli disavanzi patrimoniali di altre "Gestioni", specialmente di quella relativa al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, di quello afferente all'I.V.S. Coltivatori Diretti, coloni e Mezzadri, di quella costituita dalla "Contabilità Separata" degli interventi straordinari della Cassa Integrazione Guadagni e, per ultimo, di quella relativa all'Assicurazione Obbligatoria per la Disoccupazione Involontaria, la cui situazione deficitaria ha ancora coinvolto lo stato economico di tutto il bilancio dell'Istituto.

A titolo di indispensabile chiarimento, devesi precisare che

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'attivo patrimoniale evidenziato nel conto consuntivo dell'esercizio 1988 (lire miliardi 3.223) è stato cagionato dal parziale ripianamento, da parte dello Stato, del deficit del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (lire miliardi 20.000) e di quello della Gestione Speciale Coltivatori diretti, Mezzadri e Coloni (lire miliardi 20.000):

ANDAMENTO DELLA SITUAZIONE PATRIMONIALE NETTA  
DELL'I.N.P.S. NEL PERIODO 1988-1992

( in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992
- RIVANCO ECONOMICO DI ESERCIZIO .....	- 1.062	- 3.995	- 8.548	- 1.357	- 4.511
- AVANZO (+), DISAVANZO (-) ECONOMICO DEGLI ESERCIZI PRECEDENTI .....	- 25.715	+ 3.223	- 6.682	- 15.330	- 18.357
- INTERVENTO STRAORDINARIO DELLO STATO A FAVORE :					
- DEL FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI .....	+ 20.000	---	---	---	---
- COLTIVATORI DIRETTI, COLONI E MEZZADRI .....	+ 20.000	---	---	---	---
- AVANZO (+), DEFICIT PATRIMONIALE (-) AL 31.12. ..	+ 3.223	- 6.682	- 15.330	- 16.687	- 21.196
- INCREMENTO O DECREMENTO ANNUALE .....	(a)-109,2	+ 307,2	+ 129,4	+ 8,8	+ 27,0

(a) Rispetto al deficit patrimoniale di 25.715 miliardi al 31 dicembre 1987.

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Al fine di poter meglio valutare, con quanto meno possibile approssimazione, i risultati dianzi esposti, si rende opportuno annotare che la disaggregazione patrimoniale netta dell'Istituto - quale emerge dalla ricomposizione funzionale delle attività da esso svolte durante gli esercizi considerati, così come previste dalla citata legge n. 88/1989 - evidenzia che, a partire dal 1989, il deficit complessivo dell'INPS è in buona sostanza, parzialmente cagionato dalla conduzione della Gestione Interventi Assistenziali e di Sostegno delle Gestioni Previdenziali, istituita dall'art.37 della menzionata legge. Ed, invero, le residuali Gestioni previdenziali, globalmente considerate, denunciano, a far tempo dal 1989 e fino a tutto il 1992, avanzi patrimoniali netti i quali hanno, tra l'altro, consentito la neutralizzazione dei disavanzi patrimoniali, della Gestione Previdenziale dei Coltivatori diretti e della Gestione Interventi Assistenziali.

Nella seguente tabella riassuntiva, si da atto, dell'andamento della situazione patrimoniale netta dell'INPS, esponendo i dati contabili che la compongono, disaggregati alla stregua dell'esposto criterio valutativo:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANDAMENTO DELLA SITUAZIONE PATRIMONIALE NETTA  
DELL'I.N.P.S. NEL PERIODO 1988-1992  
SECONDO LA RICOMPOSIZIONE FUNZIONALE DELLE ATTIVITA'  
PREVISTE DALLA LEGGE 9 MARZO 1989, N. 88

( in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992
AVANZO PATRIMONIALE NETTO DELLE GESTIONI PREVIDENZIALI .....	+ 3.701	+ 4.017	+ 5.283	+ 12.545	+ 16.139
DISAVANZO PATRIMONIALE DELLA GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI .....	(a)- 478	- 10.669	- 20.613	- 29.232	- 37.237
SITUAZIONE PATRIMONIALE NETTA DELL'INPS .....	+ 3.223	- 6.652	- 15.330	- 16.687	- 21.098

(a) Movimento patrimoniale del Fondo sociale alla data del 31 dicembre 1988.



Come si è detto, la situazione patrimoniale generale espone  
- esclusi i beni dei terzi che pareggiano in attivo ed in positi-  
vo - i dati seguenti:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SITUAZIONE PATRIMONIALE GENERALE

CONSISTENZE AL 31 DICEMBRE

( in miliardi )

	1988	1989	1990	1991	1992
<u>ATTIVITA'</u>					
1. DISPONIBILITA' LIQUIDE .....	19.525	28.531	33.574	33.577	38.937
2. RESIDUI ATTIVI .....	46.096	60.336	55.567	65.056	75.120
3. RATEI ATTIVI .....	15.571	18.107	20.361	22.547	21.717
4. CREDITI BANCARI E FINANZIARI .....	734	1.763	326	871	803
5. RIMANENZE ATTIVE DI ESERCIZIO .....	2.973	3.276	3.501	3.932	4.368
6. INVESTIMENTI MOBILIARI .....	300	701	700	699	706
7. IMMOBILI .....	388	325	359	486	562
8. IMMOBILIZZAZIONI TECNICHE .....	—	—	88	283	488
<b>TOTALE ATTIVITA'</b> .....	<b>85.287</b>	<b>113.539</b>	<b>115.276</b>	<b>127.651</b>	<b>142.701</b>
<u>PASSIVITA'</u>					
1. DEBITI V/ TESORERIA CENTRALE DELLO STATO ..	47.532	72.535	87.306	105.779	128.018
2. ALTRI RESIDUI PASSIVI .....	19.108	24.175	21.087	15.701	14.360
3. RATEI PASSIVI .....	8.949	12.563	12.998	13.059	10.851
4. DEBITI BANCARI E FINANZIARI .....	97	220	281	271	228
5. RIMANENZE PASSIVE DI ESERCIZIO .....	1.095	1.595	2.014	2.022	2.211
6. FONDI DI ACCANTONAMENTO VARI .....	3.083	3.297	1.371	1.445	1.501
7. POSTE RETTIFICATIVE DELL'ATTIVO .....	2.300	5.736	5.549	6.061	6.230
<b>TOTALE PASSIVITA'</b> .....	<b>82.564</b>	<b>120.271</b>	<b>130.606</b>	<b>144.338</b>	<b>163.899</b>
<u>NETTO PATRIMONIALE</u>					
1. RISERVE OBBLIGATORIE DELLE GESTIONI .....	16.593	16.583	18.976	21.395	24.000
2. DISAVANZI PATRIMONIALI NETTI DELLE GESTIONI .....	- 13.370	- 23.265	- 34.306	- 38.082	- 45.198
<b>3. AVANZO, DISAVANZO (-), PATRIMONIALE NETTO</b> ..	<b>+ 3.223</b>	<b>- 6.682</b>	<b>- 15.330</b>	<b>- 16.687</b>	<b>- 21.198</b>

. Scendendo ad un'analisi più particolareggiata delle singole poste della situazione patrimoniale, la Corte non può non formulare la pregiudiziale osservazione che, durante la gestione dell'esercizio 1992, la giacenza di cassa, men che normalizzarsi, è sensibilmente cresciuta, tanto da presentare, al 31 dicembre di tale anno, disponibilità liquide per lire miliardi 38.937 costituite da somme depositate in alcuni conti correnti ed in attesa di essere utilizzate per gli impieghi normativamente previsti o per lo svolgimento di ordinarie funzioni istituzionali.

I crediti bancari e finanziari sono alquanto diminuiti, passando da lire miliardi 1.763 (1989) a lire miliardi 803 (1992); per contro, risultano cresciuti i debiti della stessa natura i quali sono passati, a loro volta, da lire miliardi 97 (1988) a lire miliardi 228 (1992).

Gli investimenti immobiliari - anch'essi alquanto cresciuti, passando da lire miliardi 288 (1988) a lire miliardi 562 (1992) - meritano una particolare attenzione, nel senso che il patrimonio in parola è costituito da un ingente numero di immobili urbani siti in tutto il territorio dello Stato, segnatamente in capoluoghi di provincia ovvero in centri di rilevante importanza industriale, nonchè da aziende agricole e da beni di altra natura, strumentali e non. Di tale patrimonio risulta essere stata effettuata nell'anno 1983 una rivalutazione, ai sensi e per gli effetti della legge n. 72/1983.

Il patrimonio mobiliare, pure di notevole consistenza, è formato da mobili per uffici, macchine varie (anche elettroniche) e strumenti diversi tra cui quelli utilizzati presso il Centro

Elettronico statistico : il suo incremento è inciso anche dalle maggiori partecipazioni azionarie in Società collegate e/o controllate.

Per tutti indistintamente gli esercizi in esame, le variazioni di valore del "deficit" patrimoniale corrispondono ai valori indicati nel conto economico predisposto dall'Ente. Comparando i dati della situazione patrimoniale al 31 dicembre 1988 con quelli iscritti nei bilanci degli esercizi successivi, emerge che il patrimonio netto si è stabilizzato sulla cifra di lire miliardi -21.198, a fronte di un "deficit patrimoniale" continuo e fortemente accentuato.

**1 - Il conto dei residui**

Va preliminarmente chiarito che la mancata distinzione nel contesto del bilancio INPS dei movimenti di cassa in "conto competenza" ed "in conto residui" per anno di provenienza, non consente la redazione della situazione dei residui per ciascun anno di provenienza: ciò che implica indubbia irregolarità nella rappresentazione dei dati contabili, facenti capo alle scritture d'obbligo dell'Ente pubblico. Ed, invero - come è già stato rilevato nella parte generale del presente referto - l'or segnalata irregolarità appare coeva al mancato adeguamento della rilevazione contabile dei fatti di gestione ai dettami del DPR n. 696/1979: nel senso che il regolamento di amministrazione e contabilità deliberato dall'ente medesimo si pone in netta antitesi con quest'ultima fonte normativa emanata dal Governo, a prescindere da ogni altra considerazione di ordine giuridico circa la natura e l'osservanza dei limiti posti all'esercizio della potestà regolamentare da parte dell'INPS.

Alla testè denunciata carenza del sistema rappresentativo delle contabilità residuali si aggiungono, altresì, ritardi spesso non giustificabili e vere e proprie "disfunzioni" operative-procedurali, le quali, in ultima analisi, si ripercuotono in maniera più o meno incisiva sulla puntuale e tempestiva determinazione dei valori corrispondenti. In proposito rimane pienamente valido - in quanto di ancor viva attualità - l'assunto della Corte (1) secondo il quale siffatte carenze operative,

(1)cfr.Senato della Repubblica,X legislazione,doc.XV n.110,pag187

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

unitamente ai fisiologici ritardi nel controllo e nella specificazione contabile delle denunce contributive mod. DM 10/M, comportano consequenziali ed immancabili ritardi nell'accertamento e quindi, nella contabilizzazione, di eventuali, ulteriori somme dovute dalle aziende, nonché ritardi e disfunzioni nei settori "vigilanza" e "legale". Deve, pertanto, ribadirsi, in questa sede, che la rappresentazione contabile dei residui attivi non si palesa del tutto attendibile, se non per difetto.

Può dirsi, in altre parole, che l'ammontare dei residui ha registrato un incremento continuo e progressivo, tanto da determinare accumuli di ingente ammontare. Si richiamano, in ogni caso, le annotazioni formulate nella precedente relazione al Parlamento (1) - per quanto specificamente afferisce alle cause generatrici di essi - segnatamente sul funzionamento degli apparati amministrativi e tecnici e sulle modalità di acquisizione in bilancio del loro globale importo.

Attesa, peraltro, la loro attuale consistenza e la trascurabile efficacia delle misure riduttive praticate, non può non ribadirsi la opportunità che si curi il riaccertamento scrupoloso ed analitico delle partite iscritte tra i residui attivi che più non corrispondono a crediti realmente esigibili e delle partite iscritte tra i residui passivi che non si riferiscano a spese legittimamente impegnate per il perseguimento delle funzioni istituzionali e non pagate in corso d'esercizio, onde far luogo al tempestivo annullamento delle une e delle altre, nei modi indicati nell'art. 30 del D.P.R. 696/1979.

(1) cfr. Atti Parlamentari, Leg.X, doc.XV, n.110, pg.172 segg.

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

Occorre, invero, precisare che, dall'esame dei documenti contabili trasmessi a corredo dei conti consuntivi può desumersi, con ogni presumibile fondamento di attendibilità, che la più gran parte dei cennati residui inerenti, rispettivamente alle entrate ed alle uscite per trasferimenti da parte dello Stato e per anticipazioni di tesoreria si riferiscono ai diversi esercizi considerati: ciò che rende meglio ragione dell'esigenza sopra rappresentata di far luogo, con immediatezza, alla cennata attività revisionale, anche nell'interesse dei terzi (Stato ed altre persone giuridiche) titolari dei rapporti sottostanti a ciascuna partita residuale attiva e passiva.

Nel seguente schema riassuntivo, viene prospettato il movimento dei residui medesimi, al netto delle variazioni attive e passive, risultanti dai conti finanziari degli anni ricompresi nel periodo amministrativo 1988-1992, e riferibili tanto a quelli derivati dalla Gestione dell'amministrazione generale, quanto di quelli cagionati dalla conduzione delle singole Gestioni pensionistiche e non pensionistiche:

## RESIDUI ATTIVI E PASSIVI - CONSISTENZE AL 31 DICEMBRE

( in miliardi )

	1988	1989	1990	1991	1992
<u>RESIDUI ATTIVI</u>					
1. PER CONTRIBUTI ED ALTRE ENTRATE .....	20.344	20.355	20.361	23.429	31.479
2. PER TRASFERIMENTI DA PARTE DELLO STATO ....	25.752	40.480	35.306	41.527	43.641
TOTALE .....	46.096	60.836	55.667	65.056	75.120
<u>RESIDUI PASSIVI</u>					
1. PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI, TRASFERIMENTI ED ALTRE SPESE .....	19.108	24.175	21.387	15.701	14.360
2. PER ANTICIPAZIONI DELLA TESORERIA .....	47.532	72.535	87.306	105.779	128.018
TOTALE .....	66.640	96.710	108.393	121.480	142.378



Quanto ai "Residui attivi per contributi ed altre entrate" si rileva una stabilizzazione negli anni 1988, 1989 e 1990 e un aumento sostenuto per i due anni successivi. I tassi di accrescimento di dette partite creditorie per gli anni 1991 e 1992, rispettivamente del 15,1% e del 34,4%, risultano nettamente superiori ai corrispondenti incrementi percentuali annui delle entrate correnti accertate al netto dei trasferimenti statali, rispettivamente dell'11,2% e del 9,8%; circostanza, questa, che costituisce una inversione di tendenza rispetto ai periodi precedenti. In ogni caso, val notare che il fenomeno in parola - attesa la sempre più ragguardevole entità dei crediti contributivi - continua a destare fondate e crescenti ragioni di preoccupazione: onde la Corte non può esimersi dal reiterare l'esigenza imprescindibile di una vigile e costante azione da parte delle strutture organizzative dell'INPS, perchè si provveda ad iniziare ed a portare a rapida conclusione le indispensabili procedure di recupero, nei confronti dei creditori inadempienti. A tal fine, va chiarita la circostanza che una immediata rimozione dei fattori di inerzia o di scarsa iniziativa degli uffici competenti, consentirebbe, tra l'altro, di rimuovere "a monte" le cause generatrici dell'evasione contributiva, unitamente alla negativa incidenza del fenomeno in parola sull'acquisizione delle risorse finanziarie, da parte dell'Ente pubblico.

Quanto ai "Residui passivi" la voce più importante è rappresentata dai "Debiti di tesoreria" che hanno raggiunto, alla fine del 1992, la ragguardevole cifra di lire 128.018 miliardi, con un aumento di lire 80.486 (+169%) rispetto a lire 47.532, miliardi,

alla fine del 1988. Tale importo rappresenta l'esposizione debitoria dell'Istituto verso la Tesoreria dello Stato per le anticipazioni ricevute per far fronte al pagamento delle pensioni tramite l'Amministrazione postale ai sensi dell'art. 16 della legge n. 370 del 1974.

Altri residui passivi di rilevante entità sono quelli costituiti da "Debiti verso lo Stato ed altri Enti, da debiti per prestazioni istituzionali ed altre spese", pari a 14.860 miliardi al 31 dicembre 1992 con un trend in diminuzione a partire dal 1990.

Per quanto specificamente concerne la predetta posta residuale passiva dei "debiti di Tesoreria", occorre effettuare una congrua valutazione del fenomeno, attraverso la puntuale esegesi dei dati contabili riassunti nella sottoindicata prospettazione dei debiti in parola, dall'esercizio 1973 all'esercizio 1992:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ANDAMENTO SITUAZIONE DEBITORIA VERSO LA TESORERIA DELLO STATO

(in miliardi di lire)

Alla fine della a_n_n_o	Anticipazioni della Tesoreria	Fondi giacenti presso la Tesoreria	Debito netto verso la Tesoreria
1	2	3	4 (3 - 2)
1973	776	---	776
1974	1.368	---	1.368
1975	4.289	---	4.289
1976	7.460	---	7.460
1977	9.492	---	9.492
1978	9.698	---	9.698
1979	12.999	---	12.999
1980	20.438	5.423	15.015
1981	29.034	7.104	21.930
1982	45.254	10.208	35.046
1983	64.338	14.474	49.864
1984	77.556	14.098	63.458
1985	92.732	10.364	82.368
1986	(a) 89.999	9.774	80.225
1987	(b) 73.879	10.713	63.166
1988	(c) 47.532	17.397	30.135
1989	72.535	27.010	45.525
1990	87.307	32.066	55.241
1991	105.779	32.003	73.776
1992	128.018	36.942	91.076

(a) Al netto dell'apporto dello Stato (17.550 miliardi) a copertura del disavanzo patrimoniale della Cassa integrazione guadagni al 31 dicembre 1985 - Art. 19, secondo comma, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986).

(b) Al netto dell'apporto dello Stato (20.000 miliardi) a copertura del disavanzo patrimoniale del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (10.000 miliardi) e della Gestione speciale I.V.S. dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (10.000 miliardi) al 31 dicembre 1986 - Art. 8, primo comma, della legge 22 dicembre 1986, n. 910 (legge finanziaria 1987).

(c) Al netto dell'apporto dello Stato (40.000 miliardi) a copertura del disavanzo patrimoniale del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (20.000 miliardi) e della Gestione speciale I.V.S. dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (20.000 miliardi) al 31 dicembre 1986 - Art. 8, primo comma, della legge 22 dicembre 1986, n. 910 (legge finanziaria 1987) e art. 21, primo comma della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988).

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Il problema relativo ai debiti dell'INPS nei confronti della Tesoreria dello Stato è stato da ormai lungo tempo posto in evidenza ed ampiamente dibattuto, da parte degli Organi dell'Ente, i quali non hanno mancato di sottolineare, a più riprese, anche mediante formalizzazioni collegiali di atti amministrativi, il concetto che i "trasferimenti dello Stato" e le connesse "anticipazioni" di Tesoreria finalizzate al finanziamento delle prestazioni di natura assistenziale ed ai residuali interventi di carattere previdenziale costituiscono, in ultima analisi, soltanto dei "debiti fittizi" ed, in quanto tali, non aventi una reale incidenza economica nell'ambito delle contabilità dell'Ente e, tanto meno, esser suscettibili di negativa valutazione in sede di esposizione dei risultati di esercizio.

Lo stesso discorso è stato fatto - sempre in sede collegiale deliberante - per le prestazioni di natura assistenziale e per gli interventi di natura non previdenziale, i cui finanziamenti vanno anch'essi disposti ai sensi e per gli effetti dell'art. 37 della legge 88/1989.

Devesi, al riguardo, premettere che il Consiglio di Amministrazione dell'Istituto - in occasione dell'approvazione del bilancio preventivo dell'esercizio 1993 - ha accompagnato alla delibera approvativa di siffatto documento contabile una propria "nota chiarificativa" con la quale ha, tra l'altro, reso ostensivo alle Autorità vigilanti che l'ammontare e la natura "previdenziale" o "assistenziale" delle prestazioni erogate dall'INPS risultano legalmente previste e regolate, ancorchè con una copertura finanziaria complessivamente inadeguata all'esigenza

dell'interesse pubblico intesa a garantire la puntuale erogazione delle medesime, con mezzi finanziari di pertinenza statale. Per guisa che l'Ente - sempre secondo la tesi assunta dal Consiglio di Amministrazione - non essendo dotato di alcun potere discrezionale per la definizione qualitativa e quantitativa degli anzidetti elementi e, tanto meno, della competenza per contribuire alla determinazione dei conseguenti "trasferimenti" dal bilancio dello Stato, si verrebbe a trovare nell'impossibilità giuridica di far luogo alla copertura dell'entità differenziale di mezzi finanziari occorrenti per l'evenienza. Di talchè, per gli effetti derivanti dall'effettiva applicazione del cennato meccanismo delle "anticipazioni di Tesoreria", l'INPS diventerebbe "debitore fittizio", a fronte di partite di spese correnti disposte ope legis, e, quindi, in ogni caso, necessitate, anzi obbligatoriamente dovute agli aventi titolo per fruirne.

La Corte non può condividere, sul piano dello stretto diritto, la tesi finora esposta - di qualificare come veri e propri "trasferimenti di bilancio" e non come mere "anticipazioni di Tesoreria" le somme erogate dallo Stato a mente dell'art. 37 della cit. legge n. 88/1989 - in quanto non suffragata da valide argomentazioni. Ed, invero, la scarsa attendibilità della medesima appare di tutta evidenza sol che si consideri il carattere "direttivo" e non "precettivo" della statuizione contenuta nell'art. 37, secondo comma, della medesima legge, il cui essenziale contenuto può divenire di reale attualità applicativa soltanto ove sia posto in correlazione con i successivi commi quinto e sesto, nei quali è testualmente affermato che con la

"legge finanziaria" viene annualmente stabilito l'importo dei "trasferimenti da parte dello Stato", tanto per far fronte alla resa delle prestazioni di natura non previdenziale, quanto per assicurare gli interventi assistenziali. Pertanto, senza la emanazione e la successiva entrata in vigore di quest'ultima fonte di produzione normativa, l'INPS non appare legittimato ad operare un'autonoma qualificazione dei trasferimenti in parola e, tanto meno, ad iscriverli nei propri bilanci come tali, trattandosi comunque di vere e proprie anticipazioni di Tesoreria.

Per converso, sotto il profilo storico, si ravvisa l'opportunità di ricordare che lo Stato, a fronte degli oneri non previdenziali sostenuti dall'Istituto fino al 31 dicembre 1986 ha trasferito all'INPS negli anni 1986, 1987 e 1988, lire 77.650 miliardi, di cui:

- lire miliardi 17.650 per ripianamento totale del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1985 della Cassa integrazione guadagni - gestione degli interventi straordinari;
- lire miliardi 30.000 per ripianamento parziale del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1986 del Fondo pensioni lavoratori dipendenti;
- lire miliardi 30.000 per ripianamento parziale del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1986 della Gestione dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri.

Tali apporti sono stati riversati alla Tesoreria centrale dello Stato a decurtazione del debito per le anticipazioni ricevute.

## 2 - Le altre poste della situazione patrimoniale

Quanto alle altre poste della situazione patrimoniale, tra quelle attive vanno segnalate le "Disponibilità liquide" per le quali al 31 dicembre 1992 si rileva - come già è stato detto - una consistenza di lire 38.937 miliardi con un aumento di lire 5.260 miliardi rispetto al 1991. La quota più rilevante è costituita dalle giacenze presso i conti correnti della Tesoreria dello Stato, pari a lire 36.942 miliardi, e presso i conti correnti bancari e postali, rispettivamente, di lire 1.095 miliardi e di lire 643 miliardi.

Altra voce, di notevole entità, riportata dalla situazione patrimoniale, è quella costituita dai "ratei attivi" il cui ammontare, nel 1992, risulta quantificato in lire 21.717 miliardi, con un decremento di lire 930 miliardi rispetto alla consistenza del 1991. La parte più consistente, pari a lire 21.380 miliardi, è rappresentata da contributi a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti, economicamente pertinenti all'esercizio 1992, il cui accertamento, dal punto di vista finanziario, è avvenuto nell'esercizio 1993.

Tra i "Crediti bancari e finanziari", pari a lire 803 miliardi, figura il credito di lire 350 miliardi che attiene ai prestiti concessi dall'Ente al personale dipendente ai sensi dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 509 del 1979.

Consistenti risultano anche le "Rimanenze attive di esercizio", pari a lire 4.368 miliardi, costituite per la quasi tota-

lità da prestazioni pensionistiche pagate nel mese di dicembre 1992, economicamente di competenza dell'esercizio 1993, che sono configurabili come veri e propri "risconti attivi".

Riguardo agli "Investimenti in valori mobiliari", iscritti nello stato patrimoniale 1992, in lire 706 miliardi, si rinvia a quanto già illustrato in altra parte della presente relazione in sede di esame del rendiconto finanziario.

Alle notazioni espositive innanzi formulate con particolare riguardo alle poste relative agli "Investimenti immobiliari", occorre aggiungere l'ulteriore precisazione che la consistenza complessiva del patrimonio immobiliare dell'Ente, sia da reddito che strumentale, risulta, al 31 dicembre 1992, di lire 562 miliardi, con un incremento di lire 76 miliardi rispetto al 1991.

Nella tabella che segue si riportano le operazioni maggiormente incisive sulla consistenza degli investimenti immobiliari, per ognuno degli anni dal 1988 al 1992:



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I M M O B I L I  
( in miliardi di lire )

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Immobili da reddito .....	45	45	45	59	57
2. Immobili strumentali .....	196	213	225	283	362
3. Immobili adibiti a Istituzioni Sanitarie ..	2	2	2	2	2
4. Costruzioni in corso .....	27	40	54	54	74
5. In corso di acquisizione .....	18	25	33	88	67
TOTALE .....	288	325	359	486	562

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

A complemento della esegesi fin qui condotta sulle diverse componenti dell'attivo e del passivo patrimoniale, occorre annotare, per queste ultime, qualche residuale puntualizzazione. Ed, invero, fra le poste del passivo ricomprese nella situazione patrimoniale si evidenziano, anzitutto, i "Ratei passivi", risultanti, al 31 dicembre 1992, per lire 10.851 miliardi. Essi attengono economicamente all'esercizio 1992 mentre l'impegno finanziario risulta essere stato assunto nel 1993. In particolare la loro consistenza si riferisce:

- per lire 6.243 miliardi a ratei di pensioni ed altre prestazioni istituzionali;
- per lire 4.428 miliardi a contributi da trasferire allo Stato e ad altri Enti in connessione all'iscrizione tra le attività dei ratei per contributi.

Un altro, non meno importante, elemento patrimoniale del passivo è costituito dalle "rimanenze passive di esercizio", che risultano iscritte per lire 2.211 miliardi nel 1992 con un aumento di lire 1.116 miliardi rispetto al 1988 e di lire 189 miliardi rispetto all'esercizio 1991. Si riferiscono:

- per lire 1.717 miliardi alle riserve tecniche a copertura dei prevedibili oneri pensionistici delle gestioni a capitalizzazione e a copertura di capitali;
- per lire 73 miliardi agli accantonamenti per la copertura degli oneri previsti dalle leggi n. 336 del 1970 e n. 824 del 1971;
- per lire 421 miliardi al Fondo di copertura dei pensionamenti anticipati.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sono ancora da menzionare i "Fondi di accantonamento vari" che, al 31 dicembre 1992, sono indicati in lire 1.501 miliardi. Tra essi la voce più significativa è rappresentata, per lire 1.232 miliardi, dai fondi di liquidazione delle indennità di anzianità maturate dal personale dipendente alla fine del 1992.

Da ultimo sono da evidenziare le "Poste rettificative di elementi patrimoniali dell'attivo" la cui consistenza è stata indicata, al 31 dicembre 1982, in lire 6.230 miliardi. Le voci più significative sono rappresentate dagli accantonamenti annuali al "Fondo svalutazione crediti contributivi" ed al "Fondo svalutazione crediti per prestazioni da recuperare", che costituiscono la presunta quota di inesigibilità dei crediti iscritti in bilancio per i titoli specifici. In merito a tali voci vanno sottolineate:

- la quota di svalutazione dei crediti contributivi - esclusi quelli per contributi riscossi per conto dello Stato o da trasferire allo stesso - iscritta in bilancio per lire 5.538 miliardi, di cui:
  - . lire 4.478 miliardi, riferite ai crediti vantati nei confronti delle aziende tenute alla presentazione delle denunce rendiconto (DM 10/M);
  - . lire 603 miliardi, riferite ai crediti contributivi previdenziali vantati nei confronti degli artigiani;
  - . lire 443 miliardi, riferite ai crediti contributivi previdenziali vantati nei confronti degli esercenti attività commerciali;
  - . lire 14 miliardi, riferite ai crediti contributivi

previdenziali vantati nei confronti degli iscritti al Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culti acattolici.

- la quota di svalutazione dei crediti per prestazioni indebitate da recuperare che risulta pari a lire 394 miliardi. Trattasi di quote presunte di inesigibilità derivanti da varie prestazioni erogate indebitamente il cui credito, iscritto tra i residui attivi del rendiconto finanziario, ha raggiunto al 31 dicembre 1992 la consistenza di lire 1.047 miliardi.

10/C) - Le problematiche relative al "deficit" della gestione  
INPS

Circa i diversi ed eterogenei fattori generativi della sempre più accentuata situazione deficitaria dell'INPS, la Corte ha già avuto occasione di esprimere un avviso valutativo nel contesto della precedente relazione al Parlamento ove, al riguardo, venivano formulate alcune osservazioni che qui si intendono richiamate, attesa la ancor persistente loro validità (1).

La medesima Corte, nel puntualizzare le tematiche generali relative all'argomento, non ometteva di prendere atto delle non ancora definitive risultanze dell'apposito dibattito, da tempo intrapreso in sede politica, scientifica e tecnica.

(1)cfr.Senato della Repubblica, X Leg.,Dc XV n.110,pag 194 segg.

Per quanto specificamente afferisce al registrato unanime inquadramento della materia nell'ambito della crisi attuale del sistema di sicurezza sociale e, segnatamente, del comparto previdenziale, emergeva, come emerge, la considerazione di fondo, propugnata dagli organi deliberanti dell'INPS, secondo la quale costituisce ben giustificata causa di valutazione dell'andamento gestorio di segno negativo e determinativo di sempre più consistenti disavanzi economici e finanziari, la circostanza caratteriale della conduzione "assistenziale" di alcune Gestioni: nel senso che il globale importo dei contributi acquisiti si palesa di gran lunga inferiore all'ammontare dei costi delle specifiche prestazioni erogate agli aventi titolo a fruirne. Ed, invero, è sempre ricorrente l'affermazione che la legale possibilità di utilizzare il sistema previdenziale per scopi assistenziali, sarebbe stata cagionata dall'adozione del meccanismo di finanziamento detto "a ripartizione", ove l'equilibrio finanziario può esser perseguito unicamente attraverso il costante adeguamento dei contributi alla massa delle pensioni erogate.

Per altro verso, è d'uopo precisare che il non avvenuto adeguamento - testè cennato- dovuto prevalentemente a ragioni di ordine sociale ed al conseguente minore introito di somme da parte dell'INPS, in carenza di qualsivoglia adeguato intervento finanziario statale, rende riferibile il "deficit" esclusivamente all'INPS, in quanto istituzionalmente competente alla conduzione gestoria dei fondi finalizzati all'esigenza di valenza generale di assicurare l'ottimale realizzo dei procedimenti pensionistici.

Accade, in altre parole, che il deficit dell'INPS rimane per molti aspetti collegato a fenomeni che trascendono le vicende gestionali pertinenti ai compiti strettamente istituzionali dell'Ente: anche se, da un punto di vista generale, il settore previdenziale e quello sanitario vengono comunemente indicati come i maggiori responsabili del progressivo allargamento e del consolidamento del "deficit" pubblico italiano, tanto da condurre al c.d. "sorpasso" recentemente verificatosi dei "pensionati" rispetto alle "unità lavorative attive", come sarà meglio precisato nel seguito del presente referto.

A presidio delle considerazioni testè esposte può ribadirsi in questa sede l'assunto, in precedenza formulato dalla Corte, secondo il quale gli "oneri impropri" di maggior consistenza fatti gravare sul sistema previdenziale per scelte e valutazioni di carattere esclusivamente politico sono i seguenti:

a) - gli oneri per concessione di pensioni di invalidità. Nonostante la entrata in vigore della legge 12 giugno 1984 n. 222 prima e, poi della legge 9 marzo 1989 n. 88, le quali hanno per certo determinato un ragguardevole ridimensionamento del fenomeno, risulta che, al 31 dicembre 1992, la spesa per invalidità rimane ancora di grande rilevanza. Inoltre, la sua distribuzione per aree geografiche si presenta alquanto anomala (con punte massime nel meridione d'Italia), tanto da potersi riguardare come una vera e propria causa di una ingiustificata distribuzione del reddito. Per avallare la tesi che la pensione di invalidità costituisca di fatto una prestazione assistenziale, è sufficiente

considerare che in altri fondi di previdenza la percentuale delle pensioni di invalidità rispetto a quelle di vecchiaia rimane notevolmente contenuta entro il limite del 25%. Il ripristino di siffatta percentuale anche per le pensioni collegate al regime generale, potrebbe senz'altro contribuire ad un riequilibrio delle corrispondenti prestazioni pensionistiche della previdenza INPS;

b) - gli oneri per integrazione al trattamento minimo. Il numero delle pensioni integrate al minimo, a fine esercizio 1992, era di oltre 5,9 milioni, con un onere di circa 25,3 miliardi, che viene con discutibile fondamento di attendibilità addossato all'INPS, in nome di una presunta solidarietà categoriale alle sole gestioni dei residuali "fondi" pensionistici;

c) - la cassa integrazione straordinaria - la quale, concepita originariamente come semplice intervento di politica sociale a tutela del lavoratore, è poi divenuta uno strumento di manovra politica industriale - ha accumulato durante gli anni passati ingentissimi disavanzi, a cagione del continuo ed ininterrotto ricorso ad essa e delle contenutissime coperture finanziarie statali. Alla fine dell'anno 1992, il differenziale economico tra le entrate per contributi dei datori di lavoro e per sovvenzioni statuali ed oneri per i trattamenti di integrazione straordinaria, ammonta a lire miliardi -176;



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

d) - la spesa 1992 per le pensioni anticipate, concesse ai lavoratori dipendenti di aziende in crisi e che rientrano in interventi intesi a favorire processi di ristrutturazione e/o riconversione industriale, ammonta a lire 5.330 miliardi, dei quali 3.497 per ratei di pensione e per trattamenti di famiglia e 1.833 miliardi per la copertura della maggiore anzianità assicurativa I.V.S.;

e) - le contribuzioni ridotte e gli oneri contributivi stabiliti a sostegno di alcuni settori produttivi (apprendisti, domestici, agricoltura, ecc.) implicano a carico della gestione degli interventi dello Stato nel 1992 un onere di lire 7.096 miliardi riferito per lire 6.955 miliardi a reintegri effettuati a favore delle gestioni dei lavoratori dipendenti (lire 3.714 miliardi al FPLD e lire 3.241 miliardi alla Gestione prestazioni temporanee dei lavoratori dipendenti), per lire 154 miliardi alla gestione previdenziale dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni e per lire 7 miliardi a fondi speciali di previdenza (lire 3 miliardi al fondo elettrici e lire 4 miliardi al fondo telefonici).

Agli oneri impropri sopra riportati, altri se ne aggiungono, in riferimento alle prestazioni di natura non previdenziale connesse, ad erogazioni pensionistiche (pensioni sociali ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito) ai sensi dell'art. 26 della legge n. 153/1989 e dell'art. 1 della legge n. 222/1984; trattamenti pensionistici ai profughi di Libia, ai

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

sensi della legge n. 754/1970; trattamenti particolari per il mantenimento del salario; trattamenti di famiglia; fiscalizzazione oneri sociali, ecc..

Tutti indistintamente i ragionamenti finora esposti rendono evidente l'esigenza di pubblico interesse volta a perfezionare gli strumenti di produzione normativa, allo scopo di rimuovere le cause ostative all'efficienza del vigente sistema pensionistico e previdenziale in genere, non senza apprestare una reale e confacente copertura finanziaria che consenta la regolare erogazione del flusso finanziario indispensabile al pagamento delle prestazioni pensionistiche.

Passando all'effettuazione di un dettagliato esame, sintetico ed analitico, delle vicende gestionali connesse alla determinazione dei non favorevoli risultati di esercizio, val notare che questi ultimi appaiono, in buona sostanza, condizionati dall'incidenza di fattori concomitanti, ancorché dissimili per natura e caratteristiche peculiari.

Nella tabella sottoindicata vengono riassunti - in termini finanziari di cassa - gli apporti complessivi dello Stato all'INPS sotto forma di pagamenti per trasferimenti di bilancio ed anticipazioni di Tesoreria.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## APPORTI DELLO STATO ALL'INPS DAL 1957 AL 1992

( in termini finanziari di cassa in miliardi di lire)

PERIODO DI RIFERIMENTO	TRASFERIMENTI DI BILANCIO	ANTICIPAZIONI DI TESORERIA	COMPLESSO APPORTI
1957-1988	161.831	107.784	269.615
1989-1992 (1)	161.375	60.940	222.315
TOTALE ..	323.206	168.724	491.930

- (1) A partire dal 1989 in seno all'INPS è stata costituita la "Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali", alla quale affluiscono gli apporti dello Stato (articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88).

Dai dati emerge una prima indicazione: i conferimenti dello Stato, pari a lire 491.930 mld., devoluti a vario titolo negli ultimi 36 anni alla gestione INPS, come trasferimenti dal bilancio - lire 323.206 mld. - e come anticipazione di tesoreria - lire 168.724 mld., rappresentano il 30,2% del debito pubblico nazionale consolidato in lire 1.628.399 miliardi alla fine del 1992.

L'INPS, come si è detto, amministra un sistema di fondi e "gestioni", caratterizzato da una sovrapposizione particolarmente intricata di istituti che costituiscono un mix di interventi nel campo della previdenza, dell'assistenza e di sostegno alla produzione, previsti da una stratificazione di norme impostate da logiche diverse, con conseguenze ed effetti particolari per quanto concerne l'aspetto del loro finanziamento.

Si ricorda che sotto il profilo economico-patrimoniale i suddetti fondi e "gestioni" hanno separate contabilità e autonomia, ma per l'aspetto finanziario una serie di norme emanate a partire dal 1974 hanno posto dei vincoli per cui i diversi flussi di entrata e di uscita affluiscono ed escono da una unica cassa (Tesoreria dello Stato) con l'obbligo che gli avanzi dei fondi attivi finanzino i disavanzi di quelli passivi.

Il fabbisogno finanziario dell'INPS, costituito come sopra accennato, da spese previdenziali, socio-assistenziali ed apporti a sostegno della produzione, trova pertanto la sua copertura nell'insieme dei contributi riscossi afferenti l'attività previdenziale ed in altre entrate patrimoniali (alquanto limitate) e, per la parte eccedente - come si è visto - nei trasferimenti dal

bilancio dello Stato e nelle anticipazioni della Tesoreria centrale dello Stato.

Sotto il profilo del fabbisogno di cassa la gestione dell'INPS viene quindi considerata nella sua globalità e come tale anche ai fini del suo concorso alla determinazione del deficit pubblico.

A tale riguardo occorre invece esaminare la struttura dei singoli sistemi di finanziamento previsti per i diversi "fondi" amministrati dall'INPS ed il rapporto di interconnessione esistente tra questi e il sistema finanziario dello Stato.

La lettura delle informazioni qualitative riguardanti il finanziamento della spesa dell'INPS, per la complessa e diversificata natura degli interventi operati, diviene difficile se prima non si opera una riclassificazione funzionale della spesa in ragione degli obiettivi da conseguire sia nel campo sociale sia in quello economico.

E' necessario, perciò, evitare che alla spesa riguardante funzioni diverse sia dato lo stesso significato economico e sociale avente origini e motivazioni differenti. Per restare nel concreto, fino a qualche tempo fa, la spesa dell'INPS veniva considerata spesa previdenziale nella sua interezza e, quindi, attribuito lo stesso contenuto economico e sociale anche se riguardava il mantenimento dei salari (interventi straordinari di integrazione salariale, pensionamenti anticipati e disoccupazione speciale ai lavoratori occupati che sospendevano l'attività per difficoltà oggettive e soggettive delle imprese), ovvero se riguardava i trasferimenti dal bilancio dello Stato a copertura

del mancato introito derivante dalla fiscalizzazione e degli sgravi degli oneri sociali.

A tale scopo l'Istituto nel 1986 ha individuato una linea di confine tra la spesa propriamente previdenziale, alla cui copertura devono provvedere gli apporti delle categorie o dei gruppi sociali (solidarietà nell'ambito delle categorie) e la spesa assistenziale o di sostegno al sistema delle imprese nei periodi di crisi di settore e per i processi di riconversione della produzione, alla cui copertura deve provvedere lo Stato (solidarietà generale della Collettività nazionale).

Dall'analisi sviluppata nel cosiddetto "bilancio parallelo" emerge che le "gestioni" dell'INPS hanno sostenuto consistenti oneri non previdenziali per i quali lo Stato ha provveduto negli anni 1986/1988 a ripianare lire 77.650 mld. di detti oneri.

Con la legge 9 marzo 1989, n. 88, è stata costituita in seno all'INPS la "Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali".

Questa "gestione" negli anni dal 1989 al 1992 ha accumulato disavanzi di esercizio per lire 36.698 miliardi che hanno fatto attestare il disavanzo patrimoniale alla fine dello stesso anno a lire 37.337 tenuto conto di lire 639 mld. di disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1988 a seguito del soppresso Fondo sociale.

La partecipazione della finanza statale, sotto forma di trasferimenti dal bilancio dello Stato dal 1989 al 1992 è risultata pari a lire 188.106 miliardi che rappresenta la copertura del 79,3% degli oneri complessivi pari a lire 237.174 miliardi.

La differenza è stata finanziata in minima parte - pari a

lire 12.370 miliardi - da contributi ed altre entrate appositamente previsti, ma soprattutto con il surplus delle Gestioni previdenziali attive.

Nella tabella che segue si fornisce per gli anni dal 1989 al 1992 l'andamento dei risultati economici di esercizio e la situazione patrimoniale della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI

- ART. 37 DELLA LEGGE 9 MARZO 1989, N. 88 -

## RISULTATI ECONOMICI DI ESERCIZIO E SITUAZIONE PATRIMONIALE

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
1. <u>DISAVANZO PATRIMONIALE AL 1° GENNAIO</u> .....	(1) 639	10.699	20.613	29.232
2. <u>CONTO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO</u>				
2.1. <u>ONERI COMPLESSIVI</u> .....	57.987	57.938	58.736	62.613
2.2. <u>PROVENTI COMPLESSIVI</u> .....	47.827	48.024	50.117	54.508
- Trasferimenti dal bilancio dello Stato .....	46.016	46.107	46.772	49.211
- Altri trasferimenti attivi (2) .....	579	538	659	1.240
- Contributi dei datori di lavoro e degli iscritti .....	1.052	1.008	1.990	3.668
- Altre entrate .....	170	371	706	389
2.3. <u>DISAVANZO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO</u> .....	10.060	9.914	8.619	8.105
3. <u>DISAVANZO PATRIMONIALE AL 31 DICEMBRE</u> .....	10.699	20.613	29.232	37.337
4. <u>GRADO DI COPERTURA DEGLI ONERI</u>				
- Trasferimenti dal bilancio dello Stato .....	79,5 %	79,6 %	79,6 %	78,5 %
- Altri trasferimenti attivi .....	1,0 %	0,9 %	1,1 %	2,0 %
- Contributi dei datori di lavoro e degli iscritti .....	1,8 %	1,8 %	3,4 %	5,9 %
- Altre entrate .....	0,3 %	0,6 %	1,2 %	0,6 %
TOTALE .....	82,6 %	82,9 %	85,3 %	87,1 %

(1) Disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1988 del soppresso Fondo sociale assunto dalla Gestione ai sensi dell'art. 40 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

(2) Trasferimenti da gestioni fuori bilancio dello Stato, da altri Enti del settore pubblico e da altre gestioni dell'INPS.



Per i riflessi negativi che hanno avuto dal 1989 al 1992 sulla gestione complessiva dell'Istituto alcune forme d'intervento a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali che sono risultate finanziate parzialmente ovvero prive di copertura, si ritiene utile evidenziare alcune problematiche. Si tratta:

- delle agevolazioni e delle riduzioni contributive (sottocontribuzioni) disposte per legge a favore di categorie di lavoratori o di determinati territori. Il reintegro alle Gestioni previdenziali del mancato gettito contributivo ha comportato un onere di lire 29.453 miliardi - totalmente privo di copertura - anche se l'Istituto garantisce ai lavoratori interessati il medesimo livello di prestazioni previsto per la globalità dei soggetti protetti;
- degli interventi per il mantenimento del salario che hanno comportato una spesa di lire 14.467 miliardi per l'erogazione dei trattamenti di disoccupazione, d'integrazione salariale straordinaria, di mobilità (e relative coperture assicurative ai fini I.V.S.) e antitubercolari.

A fronte dell'onere suddetto l'Istituto ha ricevuto finanziamenti per lire 12.410 miliardi, di cui

- lire 6.883 miliardi dal bilancio dello Stato,
- lire 311 miliardi da altri Enti,
- lire 273 miliardi da altre gestioni dell'INPS,
- lire 4.885 miliardi dalle aziende,

- lire 58 miliardi di altre entrate,  
con un grado di copertura complessivo dell'85,8%. Gli oneri non coperti sono risultati di lire 2.057 miliardi;
- dei pensionamenti anticipati che hanno comportato una spesa di lire 18.026 miliardi per l'erogazione delle rate di pensione e per la copertura nei confronti dei lavoratori interessati della maggiore anzianità assicurativa I.V.S.

A fronte di questo specifico onere sostenuto, l'Istituto ha ricevuto finanziamenti per lire 9.292 miliardi., di cui

- lire 6.264 miliardi dal bilancio dello Stato,
  - lire 386 miliardi da altri Enti,
  - lire 2.642 miliardi dalle aziende,
- con un grado di copertura complessiva del 51,5%. Gli oneri non coperti sono risultati di lire 8.734 miliardi.

Nelle tabelle che seguono si fornisce, per ciascuna forma d'intervento, l'analisi degli oneri, dei finanziamenti e del grado di copertura degli oneri stessi distintamente per gli anni dal 1989 al 1992 e nel complesso:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALIONERI PER REINTEGRO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI  
DEL MANCATO GETTITO CONTRIBUTIVO PER AGRICOLTORI  
E RIDUZIONI CONTRIBUTIVE NON FINANZIATE (SOTTOCONTRIBUZIONI)

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992	TOTALE
1. Contratti di formazione e lavoro .....	2.784	2.628	2.690	1.955	10.057
2. Imprenditori .....	1.507	1.594	1.742	1.362	6.905
3. Lavoratori imprenditori agricoli .....	1.573	2.107	1.320	1.305	7.405
4. Lavoratori imprenditori non agricoli .....	606	667	988	1.186	3.447
5. Lavoratori domestici .....	131	121	155	154	562
6. Coltivatori diretti, coloni e mezzadri .....	252	246	445	134	1.077
TOTALE GENERALE .....	7.053	7.463	7.941	7.096	29.453

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALIONERI PER IL MANTENIMENTO DEL SALARIO  
E RELATIVI FINANZIAMENTI

( in miliardi di lire. )

	1989	1990	1991	1992	TOTALE
1. ONERI COMPLESSIVI A CARICO DELLA GESTIONE .....	3.965	2.998	3.268	4.236	14.467
- Trattamenti di disoccupazione .....	1.392	1.064	886	627	3.969
- Trattamenti d'integrazione salariale straordinaria .....	2.536	1.897	2.122	2.620	9.175
- Trattamenti di mobilità' .....	---	---	223	952	1.175
- Trattamenti antitubercolari .....	37	37	37	37	148
2. FINANZIAMENTI A COPERTURA DEGLI ONERI .....	3.166	2.101	3.371	3.772	12.410
- Trasferimenti dal bilancio dello Stato .....	2.560	1.466	1.433	1.424	6.883
- Trasferimenti da altri Enti .....	157	61	40	53	311
- Trasferimenti da gestioni dell'INPS .....	5	94	99	75	273
- Contributi dalle aziende .....	426	466	1.788	2.205	4.885
- Altre entrate .....	18	14	11	15	58
3. ONERI NON COPERTI .....	- 799	- 897	+ 103	- 464	- 2.057
4. GRADO DI COPERTURA DEGLI ONERI .....	79,9 %	70,1 %	103,1 %	89,1 %	85,8 %
- Trasferimenti dal bilancio dello Stato .....	64,6 %	48,9 %	43,9 %	33,6 %	47,6 %
- Trasferimenti da altri Enti .....	4,0 %	2,0 %	1,2 %	1,3 %	2,1 %
- Trasferimenti da gestioni dell'INPS .....	0,1 %	3,1 %	3,0 %	1,7 %	1,9 %
- Contributi dalle aziende .....	10,7 %	15,6 %	54,7 %	52,1 %	33,8 %
- Altre entrate .....	0,5 %	0,5 %	0,3 %	0,4 %	0,4 %

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALIONERI PER PENSIONAMENTI ANTICIPATI  
E RELATIVI FINANZIAMENTI

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992	TOTALE
1. ONERI COMPLESSIVI A CARICO DELLA GESTIONE .....	4.609	4.228	4.143	5.046	18.026
2. FINANZIAMENTI A COPERTURA DEGLI ONERI .....	1.279	1.711	2.467	3.835	9.292
- Trasferimenti dal bilancio dello Stato .....	749	1.220	1.987	2.308	6.264
- Trasferimenti da altri Enti .....	—	—	161	225	386
- Contributi dalle aziende .....	530	491	319	1.302	2.642
3. ONERI NON COPERTI .....	- 3.330	- 2.517	- 1.676	- 1.211	- 8.734
4. GRADO DI COPERTURA DEGLI ONERI .....	27,3 %	40,5 %	59,5 %	76,0 %	51,5 %
- Trasferimenti dal bilancio dello Stato .....	16,3 %	28,9 %	48,0 %	45,7 %	34,7 %
- Trasferimenti da altri Enti .....	—	—	3,8 %	4,5 %	2,2 %
- Contributi dalle aziende .....	11,5 %	11,6 %	7,7 %	25,8 %	14,7 %

In relazione a quanto sin qui illustrato e avuto riguardo alla composizione, per gli anni dal 1989 al 1992, dei risultati economici di esercizio e della situazione patrimoniale netta dell'INPS - secondo la disaggregazione funzionale prevista dalla legge n. 88/1989 - si precisa quanto segue.

L'analisi dei risultati economici di esercizio evidenzia che nel periodo considerato si è verificato che le Gestioni previdenziali, complessivamente considerate - dopo aver neutralizzato integralmente il disavanzo di lire 29.013 miliardi della Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni - sono riuscite a coprire per lire 36.698 miliardi il disavanzo della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, che conseguentemente ha generato il disavanzo economico netto di esercizio dell'INPS.

Tale situazione, ovviamente, si è verificata anche per quanto attiene alla situazione patrimoniale netta dell'Ente.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANDAMENTO DELLA GESTIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELL'INPS PER GLI ANNI DAL 1989 AL 1992

( in miliardi di lire )

AGGREGATI	1989	1990	1991	1992
<b>1. RISULTATO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO</b>				
- Avanzi delle gestioni previdenziali .....	+ 155	+ 1.266	+ 7.262	+ 3.594
- Disavanzi della Gestione dallo Stato .....	- 10.060	- 9.914	- 8.619	- 8.105
<b>DISAVANZO ECONOMICO DI ESERCIZIO DELL'INPS ..</b>	<b>- 9.905</b>	<b>- 8.648</b>	<b>- 1.357</b>	<b>- 4.511</b>
<b>2. SITUAZIONE PATRIMONIALE NETTA AL 31 DICEMBRE</b>				
- Avanzi netti delle gestioni previdenziali ...	+ 4.017	+ 5.283	+ 12.545	+ 16.139
- Disavanzo dalla Gestione dallo Stato .....	(1)- 10.669	- 20.613	- 29.232	- 37.337
<b>SITUAZIONE PATRIMONIALE NETTA DELL'INPS .....</b>	<b>- 6.682</b>	<b>- 15.330</b>	<b>- 16.687</b>	<b>- 21.198</b>

(1) Compresi 639 mld. di disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1988 dal soppresso Fondo sociale assunto dalla Gestione ai sensi dell'art. 40 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

Per concludere la trattazione dell'argomento relativo alla situazione economica e patrimoniale dell'INPS, invero fortemente deficitaria, la Corte non può esimersi dal reiterare in questa sede le proprie censure formulate nella precedente relazione al Parlamento (1) e, quindi, riassunte a più riprese dal Procuratore Generale in occasione della parificazione del rendiconto generale dello Stato, la cui osservanza sembra atteggiarsi a "conditio sine qua non" per ricondurre il sistema pensionistico entro i limiti di una benchè minima stabilizzazione:

- la entità quantitativa delle prestazioni previdenziali va, in ogni caso, raccordata all'ammontare delle retribuzioni e viceversa;
- le prestazioni assistenziali - legalmente poste a carico della Gestione previdenziale - devono essere erogate alla stregua di criteri più restrittivi e, comunque, correlate al reale stato di bisogno dei soggetti beneficiari;
- alle Gestioni deve essere imposto l'obbligo legale del "pareggio" dei risultati economici e finanziari di esercizio, con conseguente divieto, per gli enti gestori, di divenire destinatari di anticipazioni di Tesoreria, se non previo riassetto del bilancio, da effettuarsi mediante l'uso più congruo tanto della potestà definitiva delle prestazioni quanto del potere determinativo delle contribuzioni.

(1) - Senato, X Leg.; doc. XV n. 110, pag. 199.



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Peraltro, l'eccessiva, anzi notevole incidenza della complessiva spesa previdenziale sul prodotto interno lordo (PIL) e la fondata previsione di una continua evoluzione di essa nel medio e/o nel lungo periodo, hanno suffragato l'opinione di quanti da tempo reclamavano la necessità di far luogo ad un ridimensionamento del sistema previdenziale obbligatorio, facendo ricorso, per quanto possibile, ad una previdenza integrativa su base categoriale (1).

Gli innegabili vantaggi che, a scadenza più o meno ravvicinata, potranno conseguirsi, consisteranno fondamentalmente: nell'assicurare una probabile parità di bilancio delle gestioni pensionistiche a base contributiva; nel rendere maggiormente efficiente l'azione amministrativa occorrente allo svolgimento dei procedimenti liquidatori dei trattamenti previdenziali; nel conferire efficacia all'operato degli uffici amministrativi e tecnici degli enti previdenziali; nel garantire trasparenza e razionalità sistemativa agli interventi finanziari dello Stato, a qualsivoglia titolo erogati in favore degli enti stessi.

(1) - Il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (per qualche aspetto attuativo dell'art. 1, punto 3 della Legge n. 88/1989) ha previsto in tal senso un riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'art. della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

10/D - Prospettive di futura evoluzione del sistema pensionistico.

Con riserva di meglio puntualizzare il senso ed il valore dei fondamentali principi informativi del sistema pensionistico facente capo alla novazione legislativa introdotta nell'ordinamento dello Stato dal cit. D.L. n. 503/1992, nel seguito immediato della trattazione, mette conto offrire qualche considerazione in ordine al futuro assetto strutturale e funzionale di siffatto modello organizzatorio della materia pensionistica.

E' a dirsi, con presumibile fondamento di attendibilità, che esso - quanto meno in via di principio - abbia recepito i risultati cui sono pervenuti gli studi condotti negli ultimi anni; studi fondati su valutazioni riguardanti il presumibile andamento economico del fondo pensioni lavoratori dipendenti e non, i quali, comè noto, costituiscono la più gran parte del sistema pensionistico in atto operante.

Questi studi risultano essere stati orientati verso un'approfondita esegesi dell'andamento pensionistico nel periodo 1988-1992, con riferimento: ai lavoratori dipendenti iscritti al Fondo apposito; ai lavoratori autonomi - coltivatori diretti, mezzadri e coloni, artigiani, esercenti attività commerciali - iscritti alle rispettive Gestioni previdenziali; alle singole categorie (vecchiaia, invalidità, superstiti) e nel complesso al numero ed all'importo medio annuo delle pensioni liquidate in ogni anno; al numero ed all'importo medio annuo delle pensioni esistenti alla fine di ciascun anno. La pertinente analisi è stata fatta sulla base dei dati riassuntivi indicati nelle tabelle che seguono:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI

NUMERO E IMPORTO MEDIO ANNUO  
DELLE PENSIONI LIQUIDATE NEGLI ANNI DAL 1988 AL 1992  
E DELLE PENSIONI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
-------------	------	------	------	------	------

## PENSIONI LIQUIDATE NELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	303.442	334.449	320.712	320.546	338.845
* INVALIDITA' .....	57.060	55.810	49.415	48.365	46.707
* SUPERSTITI .....	153.063	163.117	159.532	150.720	155.752
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>513.565</b>	<b>553.376</b>	<b>529.659</b>	<b>519.631</b>	<b>541.304</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	9.914.227	10.676.591	11.111.633	12.683.610	14.917.342
* INVALIDITA' .....	6.782.638	7.293.397	8.059.626	9.084.984	9.897.580
* SUPERSTITI .....	5.465.026	5.870.426	6.548.020	7.196.433	7.759.177
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>8.240.249</b>	<b>8.918.685</b>	<b>9.452.344</b>	<b>10.757.099</b>	<b>12.424.553</b>

## PENSIONI ESISTENTI ALLA FINE DELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	4.226.026	4.360.947	4.490.242	4.664.227	4.892.640
* INVALIDITA' .....	2.756.736	2.682.105	2.613.051	2.532.811	2.470.269
* SUPERSTITI .....	2.455.054	2.495.928	2.542.344	2.583.519	2.642.562
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>9.437.816</b>	<b>9.538.980</b>	<b>9.645.637</b>	<b>9.780.557</b>	<b>10.005.471</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	9.507.966	10.700.884	11.670.026	12.720.022	13.331.512
* INVALIDITA' .....	7.001.634	7.878.080	8.488.305	9.116.789	9.462.106
* SUPERSTITI .....	5.294.740	6.034.302	6.644.268	7.252.188	7.622.555
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>7.679.895</b>	<b>8.686.150</b>	<b>9.483.420</b>	<b>10.342.595</b>	<b>10.868.385</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**COLTIVATORI DIRETTI, MEZZADRI E COLONI**  
**NUMERO E IMPORTO MEDIO ANNUO**  
**DELLE PENSIONI LIQUIDATE NEGLI ANNI DAL 1988 AL 1992**  
**E DELLE PENSIONI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE**

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
-------------	------	------	------	------	------

**PENSIONI LIQUIDATE NELL'ANNO**

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	36.882	42.702	45.762	50.083	99.614
* INVALIDITA' .....	18.836	20.297	15.942	16.037	12.754
* SUPERSTITI .....	16.803	18.943	17.740	125.700	72.481
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>72.521</b>	<b>81.942</b>	<b>79.444</b>	<b>191.820</b>	<b>184.849</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	5.433.355	5.837.148	6.307.651	6.825.946	8.437.109
* INVALIDITA' .....	4.826.733	4.960.224	5.280.084	5.550.302	6.310.362
* SUPERSTITI .....	2.143.754	2.313.178	2.428.905	1.287.048	1.817.595
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>4.513.601</b>	<b>4.805.278</b>	<b>5.235.318</b>	<b>3.089.646</b>	<b>5.694.798</b>

**PENSIONI ESISTENTI ALLA FINE DELL'ANNO**

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	376.117	391.562	410.193	451.559	544.160
* INVALIDITA' .....	1.248.990	1.204.622	1.164.066	1.117.879	1.064.810
* SUPERSTITI .....	163.654	175.190	186.142	371.591	374.843
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>1.788.761</b>	<b>1.771.374</b>	<b>1.760.401</b>	<b>1.941.029</b>	<b>1.993.813</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	5.691.618	6.248.479	6.856.205	7.604.317	8.103.814
* INVALIDITA' .....	5.691.256	6.240.907	6.856.939	7.337.741	7.516.161
* SUPERSTITI .....	2.335.769	2.515.866	2.870.460	2.350.547	2.403.049
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>5.384.338</b>	<b>5.874.172</b>	<b>6.435.263</b>	<b>6.445.008</b>	<b>6.718.201</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ARTIGIANI

NUMERO E IMPORTO MEDIO ANNUO  
DELLE PENSIONI LIQUIDATE NEGLI ANNI DAL 1988 AL 1992  
E DELLE PENSIONI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
-------------	------	------	------	------	------

## PENSIONI LIQUIDATE NELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	22.661	28.206	31.585	34.421	49.698
* INVALIDITA' .....	11.829	11.800	10.584	10.273	10.772
* SUPERSTITI .....	13.261	14.253	13.211	12.861	14.411
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>47.751</b>	<b>54.259</b>	<b>55.380</b>	<b>57.555</b>	<b>74.881</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (Lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	5.187.048	5.451.247	5.698.165	6.943.417	10.853.690
* INVALIDITA' .....	4.461.501	4.508.135	4.679.668	5.361.381	7.721.159
* SUPERSTITI .....	3.595.075	3.942.545	4.318.720	4.670.967	5.406.705
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>4.565.204</b>	<b>4.849.831</b>	<b>5.174.445</b>	<b>6.153.247</b>	<b>9.354.776</b>

## PENSIONI ESISTENTI ALLA FINE DELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	172.295	189.763	210.299	238.040	280.319
* INVALIDITA' .....	327.532	322.511	318.080	310.929	305.299
* SUPERSTITI .....	177.842	183.883	189.059	194.755	201.814
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>677.669</b>	<b>696.157</b>	<b>717.438</b>	<b>743.724</b>	<b>787.432</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (Lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	5.390.540	5.963.489	6.548.489	7.806.806	8.649.798
* INVALIDITA' .....	5.560.797	6.111.370	6.568.847	7.150.396	7.304.770
* SUPERSTITI .....	3.431.989	3.851.920	4.285.798	4.805.775	4.898.277
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>4.958.842</b>	<b>5.474.248</b>	<b>5.961.251</b>	<b>6.746.516</b>	<b>7.166.819</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ESERCENTI ATTIVITA' COMMERCIALI

NUMERO E IMPORTO MEDIO ANNUO  
DELLE PENSIONI LIQUIDATE NEGLI ANNI DAL 1988 AL 1992  
E DELLE PENSIONI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
-------------	------	------	------	------	------

## PENSIONI LIQUIDATE NELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
▪ VECCHIAIA .....	26.536	30.961	32.267	32.728	40.450
▪ INVALIDITA' .....	9.383	9.379	8.359	8.288	8.557
▪ SUPERSTITI .....	12.039	12.820	12.119	11.772	12.964
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>47.958</b>	<b>53.160</b>	<b>52.745</b>	<b>52.788</b>	<b>61.971</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (Lire)</b>					
▪ VECCHIAIA .....	4.787.791	5.068.202	5.427.730	6.357.061	9.139.232
▪ INVALIDITA' .....	3.996.358	4.013.467	4.174.868	4.775.367	7.095.315
▪ SUPERSTITI .....	2.957.797	3.164.155	3.471.506	3.822.661	4.596.327
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>4.173.560</b>	<b>4.422.938</b>	<b>4.779.703</b>	<b>5.543.542</b>	<b>7.906.655</b>

## PENSIONI ESISTENTI ALLA FINE DELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
▪ VECCHIAIA .....	260.985	275.718	298.538	318.333	348.393
▪ INVALIDITA' .....	250.335	246.619	244.432	240.178	237.176
▪ SUPERSTITI .....	143.409	149.756	154.040	159.867	169.628
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>654.729</b>	<b>672.093</b>	<b>697.010</b>	<b>718.378</b>	<b>755.197</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (Lire)</b>					
▪ VECCHIAIA .....	5.140.486	5.678.604	6.138.180	7.173.913	7.596.343
▪ INVALIDITA' .....	5.344.599	5.888.935	6.322.794	6.829.287	6.963.063
▪ SUPERSTITI .....	2.774.169	3.108.021	3.439.232	3.763.407	3.826.188
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>4.700.220</b>	<b>5.183.005</b>	<b>5.606.451</b>	<b>6.299.723</b>	<b>6.550.626</b>

Come si vede, la elaborazione prospettica degli elementi testè profferiti pone in chiara evidenza un andamento tendenziale fortemente progressivo del sistema pensionistico. Ove voglia compiersi - utilizzando al meglio gli esposti risultati riassuntivi - un ulteriore approfondimento analitico sul futuro del medesimo sistema, è stata assunta la valida presunzione che l'aliquota di equilibrio, ossia il rapporto tra l'ammontare delle prestazioni e quello complessivo dei salari, è destinata a ridursi in più o meno larga misura fino a tutto il 1994, per risalire e raggiungere tra circa 22 anni, il 39,1%: cioè 1,4 punti in più rispetto all'attuale 37,7% mantenendo la legislazione in vigore al 31.12.1992.

Questo, in riferimento alle prestazioni complessive, comprese quelle di invalidità, che dovrebbero diminuire di circa un milione. Per le sole prestazioni previdenziali, invece, la crescita sarebbe stata di oltre 4 punti (dal 30,90% al 35%). Invero, dopo l'avvenuta emanazione del citato Decreto Legislativo 30 dicembre 1992 n. 503 concernente "il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992 n. 421" (ripubblicato, con rettifica, nella G.U. della Repubblica n. 13 del 5 febbraio 1993), può dirsi che si sia verificata una inversione di indirizzo: tanto chè nell'anno 2010 l'aliquota per le prestazioni complessive avrà a ridursi di quasi tre punti (34,9, contro il 37,7) mentre per quelle previdenziali crescerà di 0,4 punti.

Per ragioni di varia indole derivanti dalla metodologia ora utilizzabile, dalle nuove e diverse disposizioni legislative, da

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

alcune componenti del quadro di previsione macroeconomica prefigurabile al momento e, per ultimo, dallo stato della sopravvenuta normazione di obbligatoria applicazione per effettuare la attuale previsione, i risultati in parola vengono ad essere notevolmente differenziati. Ed, infatti, rispetto al modello previsionale sopradescritto, come può evincersi dalla seguente progressione aritmetica, la previsione ragionevolmente fattibile prevede, sempre per l'anno 2010, una diminuzione di circa 34,9 punti:

A N N I	MODELLO INPS
- Anno 1995	37,7
- Anno 2000	36,9
- Anno 2005	35,8
- Anno 2010	34,9

In conclusione, mentre occorre da un lato prendere atto dell'avvenuta evoluzione, della situazione previdenziale previgente alla riforma legislativa recentemente operata, deve, per altro verso, rappresentarsi la inattualità dell'espressione di qualsivoglia ponderato giudizio sulla futura evoluzione del sistema pensionistico.



P A R T E   Q U I N T A

· (Situazione economico-patrimoniale delle singole gestioni)

A - ESPOSIZIONE GENERALE DELL'ANDAMENTO DELLE GESTIONI

1) - Generalità. La Gestione patrimoniale riassuntiva

Il bilancio consuntivo dell'INPS finora esaminato - il quale, come si è detto, si articola, per il 1992, nel rendiconto finanziario, nella situazione amministrativa, nel conto economico e nella situazione patrimoniale - denuncia un disavanzo di competenza per lire miliardi 6.254,8, costituito dal disavanzo di parte corrente per lire miliardi 5.883 (5.756,4 miliardi di disavanzo nel 1991) e dal disavanzo in conto capitale per lire miliardi 522,8 (498,4 miliardi di avanzo nel 1991).

Nonostante ogni più attenta considerazione esegetica, si rende difficile, se non impossibile, identificare con soddisfacente precisione le cause di siffatti non favorevoli risultati, se non si effettua un dettagliato esame sintetico ed analitico delle singole "gestioni" in cui si suddivide l'attività gestoria dell'Istituto.

Come è stato diffusamente esposto nella parte generale della presente relazione i compiti dell'INPS che maggiormente si rendono apprezzabili sul terreno della qualificazione sono quelli

che ineriscono alle Gestioni pensionistiche ed a quelle non pensionistiche: ne consegue che gli interventi tecnici implicanti la erogazione della massima parte delle risorse disponibili e dei mezzi finanziari, devono, in ogni caso, essere orientati a risultati di efficienza e di incisiva realizzazione, attraverso un razionale coordinamento degli apporti determinati in ciascun esercizio.

Il bilancio generale, quindi, offre soltanto la panoramica delle più incisive funzioni gestite in autonomia e disciplinate da propri fonti normative dissimili per forza e per valore, le quali mettono capo ai su cennati fondamentali comparti operativi.

Può dirsi, in altre parole, che le Gestioni pensionistiche disimpegnano tutte le forme previdenziali affidate all'INPS; esse si distinguono tra di loro solo per la diversità dei soggetti destinatari delle correlative prestazioni, ancorchè non esauriscano lo spettro professionale, in quanto altre residuali Gestioni previdenziali condotte da enti diversi concorrono a formare il variegato sistema previdenziale italiano.

Per altro verso, le Gestioni non pensionistiche ricomprendono funzioni e compiti istituzionali originariamente assegnati all'INPS e funzioni ad esso devolute in prosieguo di tempo, in corrispondenza di esigenze di interesse pubblico nuove e diverse da fronteggiare in conseguenza della crisi economica nazionale, ovvero finalizzate all'intento di revisionare e di orientare a maggiore efficienza ed efficacia l'organizzazione sociale e gli apparati amministrativi e tecnici.

Per la più agevole e spedita intelligibilità dell'andamento

economico e patrimoniale di tali "gestioni" autonome, si ravvisa l'utilità di riassumere qui di seguito i dati contabili più qualificanti, così come desumibili dalle diverse scritture contabili:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**RISULTATI DI ESERCIZIO DELL'ANNO 1988  
E SITUAZIONE PATRIMONIALE NETTA AL 31 DICEMBRE 1988  
DELLE GESTIONI AMMINISTRATE DALL'I.N.P.S.**

( in miliardi di lire )

DEMONIDIAZIONE DELLE GESTIONI	RISULTATO ECONOMICO ESERCIZIO	SITUAZIONE PATRIMONIALE AL 31.12.88
01. FONDO SOCIALE .....	- 478	- 17
02. FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI .....	- 7.292	- 27.924
03. GESTIONE SPECIALE PER L'ASSICURAZIONE I.V.S. DEI COLTIVATORI DIRETTI, MEZZADRI E COLONI .....	- 5.591	- 19.099
04. GESTIONE SPECIALE PER L'ASSICURAZIONE I.V.S. DEGLI ARTIGIANI .....	+ 772	+ 1.168
05. GESTIONE SPECIALE PER L'ASSICURAZIONE I.V.S. DEGLI ESERCENTI ATTIVITA' COMMERCIALI .....	+ 704	+ 391
06. GESTIONE SPECIALE DI PREVIDENZA PER I DIPENDENTI DA IMPRESE ESERCENTI MINIERE, CAVE E TORBIERE .....	- 16	- 65
07. FONDO PER LA PREVIDENZA DEL PERSONALE ADDETTO AI PUBBLICI SERVIZI DI TRASPORTO .....	- 67	+ 414
08. FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE ADDETTO AI PUBBLICI SERVIZI DI TELEFONIA .....	+ 103	+ 1.367
09. FONDO DI PREVIDENZA PER GLI EMPLEGATI DIPENDENTI DALLE ESATTORIE E RICEVITORIE DELLE IMPOSTE DIRETTE .....	+ 98	+ 542
10. FONDO PER LA PREVIDENZA DEGLI ADDETTI ALLE ABOLITE IMPOSTE DI CONSUMO	---	---
11. FONDO INTEGRATIVO DELL'A.G.O. PER L'I.V.S. A FAVORE DEL PERSONALE DIPENDENTE DALLE AZIENDE PRIVATE DEL GAS .....	+ 9	+ 28
12. FONDO DI PREVIDENZA PER I DIPENDENTI DALL'ENEL E DALLE AZIENDE ELETTRICHE PRIVATE .....	- 98	- 217
13. FONDO DI PREVIDENZA PER IL CLERO SECOLARE E PER I MINISTRI DI CULTO DELLE CONFESIONI RELIGIOSE DIVERSE DALLA CATTOLICA .....	- 116	- 864
14. FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE DI VOLO DIPENDENTE DA AZIENDE DI NAVIGAZIONE AEREA .....	+ 443	+ 82

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(SEGUE) : RISULTATI DI ESERCIZIO DELL'ANNO 1988  
E SITUAZIONE PATRIMONIALE NETTA AL 31 DICEMBRE 1988  
DELLE GESTIONI AMMINISTRATE DALL'I.N.P.S.

( in miliardi di lire )

DEMONDAZIONE DELLE GESTIONI	RISULTATO ECONOMICO ESERCIZIO	SITUAZIONE PATRIMONIALE AL 31.12.88
15. ASSICURAZIONE FACOLTATIVE PER L'INVALIDITA' E LA VECCHIAIA .....	+ 10	- 24
16. FONDO DI PREVIDENZA DELLE ISCRIZIONI COLLETTIVE .....	+ 3	+ 1
17. GESTIONE SPECIALE DELLA MUTUALITA' PENSIONI A FAVORE DELLE CASALINGHE	---	---
18. GESTIONE SPECIALE PER L'EROGAZIONE DEGLI ASSEGNI SOSTITUTIVI DELLA PENSIONE AI SUPERSTITI AGLI ORFANI DEI LAVORATORI DI CUI ALL'ART. 1 SEXIES DELLA LEGGE 21 OTTOBRE 1978, N. 641 .....	+ 24	+ 192
19. ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA PER LA DISOCCUPAZIONE INVOLONTARIA :		
- Gestione ordinaria .....	- 986	- 7.498
- Gestione speciale per l'edilizia .....	- 636	- 4.746
- Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto .....	+ 70	- 287
- Fondo di garanzia per i trattamenti speciali ai frontalieri .....	---	---
- Fondo rimpatrio lavoratori extra comunitari .....	+ 3	+ 4
20. ASSICURAZIONE OBBLIGATORIA CONTRO LA TUBERCOLOSI .....	---	+ 245
21. CASSA UNICA ASSEGNI FAMILIARI AI LAVORATORI .....	+ 11.273	+ 61.091
22. CASSA PER IL TRATTAMENTO DI RICHIAMO ALLE ARMI DEGLI EMPLEGATI PRIVATI	- 2	- 5
23. CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI DEGLI OPERAI DELL'INDUSTRIA :		
- Gestione ordinaria .....	- 643	- 5.144
- Gestione edilizia e affini .....	+ 119	- 866
24. CASSA PER L'INTEGRAZIONE DEI SALARI DEGLI OPERAI DIPENDENTI DA IMPRESE AGRICOLE .....	+ 10	+ 187
25. GESTIONE SPECIALE PER I TRATTAMENTI PENSIONISTICI INTEGRATIVI DEL PERSONALE DEGLI ENTI DISCIOLTI .....	---	---
26. FONDO PER L'EROGAZIONE DI TRATTAMENTI PREVIDENZIALI VARI .....	- 7	- 25
27. GESTIONE PER LE PRESTAZIONI ECONOMICHE TEMPORANEE GIA' EROGATE DAGLI ENTI MUTUALISTICI, CASSE E GESTIONI AUTONOME DISCIOLTE .....	+ 1.229	+ 3.792

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(SEGUE) : RISULTATI DI ESERCIZIO DELL'ANNO 1988  
E SITUAZIONE PATRIMONIALE NETTA AL 31 DICEMBRE 1988  
DELLE GESTIONI AMMINISTRATE DALL'I.N.P.S.

( in miliardi di lire )

DEMONIAZIONE DELLE GESTIONI	RISULTATO ECONOMICO ESERCIZIO	SITUAZIONE PATRIMONIALE AL 31.12.88
28. FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE DEL CONSORZIO AUTONOMO DEL PORTO DI GENOVA E DELL'ENTE AUTONOMO DEL PORTO DI TRIESTE .....	—	—
29. FONDO PER GLI ASSUNTORI FERROVIARI .....	(.)	(.)
TOTALI .....	- 1.602	+ 3.223

(.) Valore di ordine inferiore a 0,5 miliardi.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**RISULTATI ECONOMICI DI ESERCIZIO  
PER GLI ANNI DAL 1989 AL 1992  
E SITUAZIONE PATRIMONIALE AL 31 DICEMBRE 1992  
DELLE GESTIONI AMMINISTRATE DALL'I.N.P.S.**

( in miliardi di lire )

GESTIONI	RISULTATI ECONOMICI DI ESERCIZIO				SITUAZIONE
	1989	1990	1991	1992	PATRIMON. 31.12.92
01. COMPARTO LAVORATORI DIPENDENTI .....	+ 5.515	+ 7.208	+ 11.910	+ 7.450	+ 51.489
. Fondo pensioni lavoratori dipendenti ....	- 9.936	- 10.721	- 9.368	- 14.604	- 71.962
. Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti .....	+ 15.451	+ 17.929	+ 21.278	+ 22.054	+ 123.451
02. GESTIONE SPECIALE TRATTAMENTI PENSIONISTICI PERSONALE ENTI PUBBLICI CREDITIZI .....			+ 180	+ 319	+ 499
03. GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI DEI COLTIVATORI DIRETTI, MEZ- ZADRI E COLONI .....	- 6.556	- 7.166	- 7.672	- 7.619	- 48.096
04. GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI DEGLI ARTIGIANI .....	+ 723	+ 875	+ 1.516	+ 1.770	+ 6.077
05. GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI DEGLI ESERCENTI ATTIVITA' COM- MERCIALI .....	+ 616	+ 741	+ 1.256	+ 2.005	+ 5.029
06. FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE ADDET- TO AI PUBBLICI SERVIZI DI TRASPORTO .....	- 213	- 93	+ 15	- 202	- 80
07. FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE ADDET- TO AI PUBBLICI SERVIZI DI TELEFONIA .....	+ 170	+ 126	+ 168	+ 123	+ 2.454
08. FONDO PER LA PREVIDENZA DEGLI ADDETTI ALLE ABOLITE IMPOSTE DI CONSUMO .....	0	0	0	0	0
09. FONDO DI PREVIDENZA PER I DIPENDENTI DALLO ENEL E DALLE AZIENDE ELETTRICHE PRIVATE ..	- 196	- 142	- 169	- 319	- 1.043
10. FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE DI VO- LO DIPENDENTE DALLE AZIENDE DI NAVIGAZIONE AEREA .....	+ 99	+ 120	+ 142	+ 156	+ 601
11. GESTIONE SPECIALE DI PREVIDENZA PER I DIPEN- DENTI DA IMPRESE ESERCENTI MINIERE, CAVE E TORBIERE .....	- 16	- 19	- 26	- 25	- 151

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(SEGUE) : RISULTATI ECONOMICI DI ESERCIZIO  
PER GLI ANNI DAL 1989 AL 1992  
E SITUAZIONE PATRIMONIALE AL 31 DICEMBRE 1992  
DELLE GESTIONI AMMINISTRATE DALL'I.N.P.S.

( in miliardi di lire )

GESTIONI	RISULTATI ECONOMICI DI ESERCIZIO				SITUAZIONE PATRIMON.
	1989	1990	1991	1992	31.12.92
12. FONDO INTEGRATIVO DELL'AGO PER L'IVS A FAVORE DEL PERSONALE DIPENDENTE DALLE AZIENDE PRIVATE DEL GAS .....	+ 12	+ 5	+ 11	+ 5	+ 63
13. FONDO DI PREVIDENZA PER GLI IMPIEGATI DIPENDENTI DAI CONCESSIONARI DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI E DELLE ALTRE ENTRATE DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI .....	+ 125	+ 26	+ 142	+ 137	+ 972
14. GESTIONE SPECIALE PER I TRATTAMENTI PENSIONISTICI GIA' EROGATI DAI FONDI INTEGRATIVI DI PREVIDENZA ESISTENTI PRESSO GLI ENTI DI SCOLTI .....	0	0	0	0	0
15. FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE DEL CONSORZIO AUTONOMO DEL PORTO DI GENOVA E DELL'ENTE AUTONOMO DEL PORTO DI TRIESTE ..	0	0	0	0	0
16. FONDO DI PREVIDENZA DELLE ISCRIZIONI COLLETTIVE .....	+ 3	(.)	(.)	(.)	+ 5
17. GESTIONE SPECIALE DELLA MUTUALITA' PENSIONI A FAVORE DELLE CASALINGHE .....	0	0	0	0	0
18. FONDO DI PREVIDENZA PER IL CLERO SECOLARE E PER I MINISTRI DI CULTO DELLE CONFESIONI RELIGIOSE DIVERSE DALLA CATTOLICA .....	- 161	- 188	- 198	- 193	- 1.604
19. ASSICURAZIONI FACOLTATIVE PER LA INVALIDITA' E LA VECCHIAIA .....	+ 17	- 3	- 2	- 3	- 15
20. FONDI PER L'EROGAZIONE DI TRATTAMENTI PREVIDENZIALI VARI .....	- 7	- 8	- 11	- 10	- 61
21. GESTIONE PER L'EROGAZIONE DEL TRATTAMENTO SPECIALE DI DISOCCUPAZIONE AI SENSI DELLA LEGGE 228/1984 AI LAVORATORI FRONTALIERI .	0	0	0	0	0



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(SEGUE) : RISULTATI ECONOMICI DI ESERCIZIO  
 PER GLI ANNI DAL 1989 AL 1992  
 E SITUAZIONE PATRIMONIALE AL 31 DICEMBRE 1992  
 DELLE GESTIONI AMMINISTRATE DALL'I.N.P.S.

( in miliardi di lire )

GESTIONI	RISULTATI ECONOMICI DI ESERCIZIO				SITUAZIONE PATRIMON. 31.12.92
	1989	1990	1991	1992	
22. GESTIONE SPECIALE PER L'EROGAZIONE DEGLI ASSEGNI SOSTITUTIVI DELLA PENSIONE AI SU- PERSTITI AGLI ORFANI DEI LAVORATORI DI CUI ALL'ART. 1 SEXIES DELLA LEGGE 21 OTTOBRE 1978, N. 641 .....	+ 24	- 216	---	---	---
TOTALE GESTIONI PREVIDENZIALI .....	+ 195	+ 1.266	+ 7.262	+ 3.594	+ 16.139
23. GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI ..	- 10.060	- 9.914	- 8.619	- 8.105	- 37.337
TOTALE GENERALE .....	- 9.905	- 8.648	- 1.357	- 4.511	- 21.198

2) - Rapporti finanziari intercorrenti tra Gestioni e Fondi amministrati.

Gli elementi maggiormente qualificanti e le nozioni di più spiccata rilevanza agli effetti del regolare svolgimento delle vicende finanziarie ed economiche connesse alla conduzione delle "Gestioni" autonome, trovano esaustivi e puntuali riscontri nei diversi consuntivi e, perciò stesso, verranno adeguatamente annotati nel prosieguo del presente referto, allorquando la Corte renderà al Parlamento gli opportuni ragguagli sui risultati di ciascuna "Gestione".

In questa Sede, allo scopo di apprestare una visione d'assieme dei predetti risultati, si ravvisa l'utilità di rendere ostensivi i criteri recentemente formulati dall'INPS - da ultimo, con delibera del Consiglio d'Amministrazione n. 32 in data 20 novembre 1992 - in ordine alla determinazione dei rapporti giuridici intergestionali, segnatamente di quelli concernenti la liquidazione degli interessi a carico delle Gestioni o Fondi con saldo a debito; criteri che, in buona sostanza, costituiscono la base per altrettante proposte da sottoporre successivamente ai Ministeri vigilanti, a norma delle vigenti disposizioni legislative.

E' d'uopo rappresentare, al riguardo, che il Consiglio di Stato - nel confermare l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale (con decisione n. 1049190/386 emessa in sede dalla Sez. VI in appello avverso la decisione del TAR Lazio (Sez. III) n. 2169 del 13 dicembre 1985) - ha ribadito la piena legittimità

dell'antecedente deliberazione assunta dal Consiglio di Amministrazione INPS n. 119/1982, riguardante appunto la liquidazione dei rapporti finanziari fra le Gestioni ed i Fondi speciali, privi di soggettività giuridica. Con tale atto deliberativo si stabiliva la disciplina di dettaglio dei rapporti in parola; disciplina anche attualmente in vigore, per conferme deliberative a più riprese intervenute, con le quali si determinava che i pagamenti effettuati dall'INPS per conto delle Gestioni medesime ed i Fondi anzidetti fossero remunerati con l'interesse attivo del 5%, previsto per le anticipazioni di tesoreria erogate dall'Istituto a titolo oneroso.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 32 del R.D.L. n. 1827/1935 i Fondi Speciali costituiscono mere "Gestioni autonome" sotto il profilo economico-contabile e sono amministrati unitariamente dagli Organi deliberanti di vertice dell'INPS: principio, questo, recepito, da ultimo, anche nella legge 9 marzo 1989 n. 88 di ristrutturazione dell'Istituto, ove è, tra l'altro, riaffermata l'unicità della gestione finanziaria e patrimoniale (art. 20) dello stesso Istituto per tutte le attività istituzionali relative alle Gestioni previdenziali ed assistenziali ad esso affidate. Ed, invero, la norma testè menzionata si colloca in un più ampio quadro legislativo che, appunto, prevede un'amministrazione unitaria delle risorse finanziarie disponibili, attinte da una unica "cassa", la quale rimane abilitata a ricevere ed a distribuire i diversi flussi di entrata e di uscita, con l'obbligo di finanziare le carenze delle "Gestioni" passive con le disponibilità delle "Gestioni" attive e mediante l'eventuale ricorso alle

anticipazioni di Tesoreria per la quota eccedente siffatte disponibilità.

L'utilizzo dei capitoli disponibili delle Gestioni attive per le anticipazioni di fondi alle Gestioni deficitarie viene reso evidente in appositi conti correnti intestati alle singole Gestioni amministrate, con la indicazione delle posizioni creditorie o debitorie e la quantificazione dei relativi interessi corrispettivi.

L'art. 34 del Regolamento di contabilità INPS definisce i rapporti finanziari intercorrenti tra l'Istituto e le Gestioni in parola. La disciplina normativa ivi prevista, con particolare riferimento ai Fondi ed alle Gestioni deficitarie, rende ostensiva la regola che gli interessi per le anticipazioni ricevute siano calcolati al "tasso di inflazione reale" inteso come indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, così come accertato dall'ISTAT. Tale modalità è stata adottata con la delibera n. 61 del 27 settembre 1991 dal Consiglio di Amministrazione - peraltro confermata, per gli effetti sull'esercizio 1992, con la richiamata deliberazione n. 32 del 20 novembre 1992 - a modifica dell'originaria stesura che prevedeva la liquidazione degli interessi al tasso legale. Il predetto consesso ritenne, infatti, che l'elevazione del saggio di interesse legale dal 5 al 10 per cento (disposto dalla legge n. 353/1990 a far tempo dal 16.12.1990), determinava sulle gestioni con saldo a debito un impatto oltremodo oneroso e non in linea con il principio di solidarietà tra gestioni e fondi amministrati.

In ogni caso, è d'uopo precisare che la normativa sopraindicata ha determinato negli ultimi due esercizi i seguenti effetti:

- 1991 - per tutto l'esercizio applicazione del tasso del 9,08%, quale media tra il saggio legale di interesse pari al 10% applicato dal 1°/1 al 26/9 e il tasso di inflazione reale accertato dall'ISTAT pari al 6,4%, applicato dal 27/9 al 31/12;
- 1992 - per tutto l'esercizio applicazione del tasso di inflazione reale accertato dall'ISTAT e risultato pari al 5,4%.

3) - Regolazione finanziaria per le Gestioni attive.

Alla trattazione fin qui condotta occorre aggiungere - a titolo di ulteriore specificazione - una breve annotazione in merito ai Fondi ed alle Gestioni con saldo a credito. In proposito occorre evidenziare che lo stesso testè menzionato art. 34, alla lett. b), prevede che gli interessi sui capitali investiti siano calcolati al saggio medio ponderato di rendimento di detti capitali. I capitali investibili infatti - a parte quanto previsto dal citato art. 16 della legge n. 370/1974 - hanno forme di impiego diverso, in relazione alla loro provenienza e secondo la previsione dell'art. 35 del "Regolamento di contabilità".

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Pertanto, per le diverse tipologie di capitali investibili si riepilogano di seguito le forme di impiego previste:

CAPITALI	IMPIEGO
(A) riserve delle gestioni a capitalizzazione e a copertura capitali, fondi provenienti da disinvestimenti	investimenti mobiliari e immobiliari
(B) eccedenze di cui al punto a), riserve ob- bligatorie per paga- mento prestazioni, accantonamenti fondi previdenza personale	concessione prestiti e mutui edilizi, co- stituzione fondo cas- sa presso le banche
(C) avanzi patrimoniali delle gestioni, altri accantonamenti	anticipazioni alle gestioni deficitarie

E' appena il caso di rappresentare che, dall'esame sintetico ed analitico dei dati contabili ricompresi nel conto consuntivo dell'esercizio 1991, è risultato che, su un totale di lire miliardi 44.390 assumibili ad oggetto di possibili reinvestimenti, lire miliardi 42.253 (95%) sono stati utilizzati, in buona sostanza, per le anticipazioni alle Gestioni passive, all'anzidetto tasso di rendimento del 9,08%. L'or descritta situazione intergestionale di rapporti economico-finanziari, porta a considerare che le Gestioni attive - cui incombe l'onere di anticipare alle Gestioni passive i fondi disponibili - vedano i loro rendimenti più o meno assolutamente e/o direttamente condizionati dalla reale misura del tasso che queste ultime sono obbligate ad erogare, a titolo di interessi corrispettivi.

4) - Brevi considerazioni conclusive sull'argomento.

Alcune succinte osservazioni di ordine generale possono formularsi con riferimento ai più significativi profili delle contabilità economiche e finanziarie relative alle cennate relazioni intergestionali.

Nel mentre si fa espressa riserva, in questa sede, di svolgere analoghe annotazioni in ordine alle diverse Gestioni, singolarmente considerate, nella parte più appropriata del presente referto (cfr. infra, pag. 503 segg.), si ribadisce, in primo luogo, che nel contesto della profilata situazione si verifica una disparità di trattamento tra alcune Gestioni, per effetto di disposizioni normative particolari, quali:

- l'art. 7, comma 4, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357, contenente disposizioni per la Gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli enti pubblici creditizi, che prevede - per eventuali avanzi - la corresponsione di interessi liquidati al saggio medio di rendimento dei capitali provenienti dai Fondi e dalle Gestioni amministrative, con garanzia in ogni caso dell'interesse legale, attualmente pari al 10%;
- l'art. 1 della legge 22 dicembre 1973, n. 903, contenente disposizioni per il Fondo di previdenza del Clero e dei Ministri del culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, che prevede per le anticipazioni fornite al Fondo



la liquidazione degli interessi passivi ad un saggio pari al T.U.S. (dal 4 febbraio 1993 pari all'11,50%) maggiorato dello 0,50% con un minimo del 5,50%.

Ed, invero, sotto un primo aspetto, la definizione dei rapporti finanziari attraverso la liquidazione di interessi attivi commisurati al saggio di interesse legale pari al 10 per cento, in luogo del saggio medio ponderato di rendimento degli investimenti (se questo è inferiore), oltre a non essere coerente con le disposizioni di carattere generale illustrate in precedenza, crea disparità di trattamento tra le Gestioni attive.

Per altro verso, non può sottacersi che l'automatismo contenuto nel cit. art. 7 produce l'effetto che - a parità di condizioni - una delle Gestioni con saldo a credito è privilegiata rispetto a tutte le altre, in quanto l'Istituto eroga ad una Gestione attiva più di quanto ricava dall'impiego dei capitali complessivamente disponibili.

Conclusivamente, la Corte avverte l'esigenza di interesse pubblico di rilevare l'opportunità che, nelle competenti sedi di produzione normativa, si provveda:

- a) - a far luogo alla modifica dell'art. 7, comma 4, del D.L. n. 357/1990, al fine di allineare l'ordinamento della Gestione Speciale per la erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli enti pubblici creditizi a quella prevista per tutte le altre Gestioni attive;
- b) - alla elaborazione di una novazione regolamentare della disciplina dei rapporti finanziari intergestionali, secondo i principi direttivi sopra indicati.

5) - I dati contabili della Gestione patrimoniale.

Passando all'esame dei risultati delle singole Gestioni si ravvisa l'opportunità - per ragioni di chiarezza e di completezza espositiva - di effettuare e di offrire qualche più dettagliato riscontro in merito ai risultati di ciascuna di esse, osservando che il deficit patrimoniale accumulatosi nel corso degli anni, si concentra globalmente, tra l'altro:

- nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti (-71.962 miliardi);
- nella Gestione speciale dei Coltivatori diretti, mezzadri e coloni (-48.096 miliardi);
- nella Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno delle Gestioni previdenziali (-37.337 miliardi).

Nella prima parte del presente referto al Parlamento non si è mancato di offrire un compendio delle risultanze economico-patrimoniali delle anzidette Gestioni, costituenti, in ultima analisi, il risultato economico deficitario 1992 dell'Istituto nel suo complesso (lire miliardi 4.510,8).

Si conferma, in questa sede, la già evidenziata utilità di meglio illustrare questo specifico argomento, non senza riportare le osservazioni formulate dal Collegio Sindacale nelle relazioni da esso redatte sui rendiconti delle singole Gestioni, tanto in rapporto alle risultanze finanziarie, economiche ed amministrative, quanto in riferimento a talune ben determinate problematiche gestionali.

Il comparto dei lavoratori dipendenti presenta nel suo complesso un risultato di esercizio attivo (7.450,4 miliardi), che tuttavia risulta costituito da variazioni nette di segno opposto, e cioè da un avanzo di lire 22.054,5 miliardi della Gestione per le prestazioni temporanee e da un deficit di lire 14.604,1 miliardi del Fondo pensioni. Quest'ultimo risultato impone considerazione da parte dei competenti Organi, ai fini di quei provvedimenti che dovranno essere adottati per garantire una stabile situazione di equilibrio.

Nel comparto delle Gestioni dei lavoratori autonomi, continua a presentarsi attiva la situazione economica per gli artigiani e per i commercianti (rispettivamente lire 1.770 miliardi e lire 2.004,6 miliardi), mentre, al contrario, la Gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni continua a registrare deficit di rilevante entità (lire 7.672,1 miliardi). Per quest'ultima Gestione si impongono adeguati interventi di risanamento anche in relazione a quanto programmaticamente previsto al sesto comma dell'art. 37 della legge n. 88/1989.

Per contro, la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali - il cui finanziamento è posto a carico dello Stato - presenta il conto consuntivo 1992 con un disavanzo di esercizio di lire 8.105,4 miliardi, per il quale dovranno essere assunti nelle sedi competenti adeguati provvedimenti di equilibrio. Comunque, in ordine alla iscrizione nel conto consuntivo di detta Gestione degli oneri per i trattamenti di famiglia, la Corte osserva che tali oneri si riferiscono essenzialmente alla quota parte dell'assegno per il nucleo familiare da porre a carico dello Stato (lire 13.270,2 miliardi) ai sensi dell'art. 2 del D.L. numero 69/1988, convertito con modificazioni nella Legge n. 153/1988.

Al riguardo il Collegio Sindacale ha rammentato che i criteri adottati per la quantificazione sono stati fatti oggetto di rilievo da parte dei Ministeri vigilanti; pertanto, nel ribadire la linea interpretativa costantemente espressa, ha ritenuto che tale problema debba essere sollecitamente risolto nelle Sedi competenti, atteso che la mancata soluzione della questione comporta l'impossibilità di una definitiva quantificazione dei singoli risultati delle Gestioni interessate; e ciò, con riferimento fin dal consuntivo 1988, con tutti i connessi riflessi sulla situazione amministrativa ed economico-patrimoniale generale, come già precisato in precedenza.

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Inoltre, val notare che anche l'iscrizione tra le entrate della Gestione in parola - quale recupero posto a carico dello Stato - degli oneri connessi con gli sgravi contributivi per la trasformazione a tempo indeterminato dei rapporti di apprendistato e per l'instaurazione dei rapporti di lavoro ai sensi degli artt. 21 (comma sesto) e 22 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 (quantificati per il 1992 in 455 miliardi) contrasta con quanto precisato al riguardo dal Ministero del Tesoro (progressiva assunzione degli oneri in questione da parte del bilancio statale in sede di legge finanziaria).

Infine, sempre in relazione alla Gestione degli Interventi Assistenziali e con riferimento all'impostazione del bilancio nel suo complesso, la Corte non può non riprendere l'assunto del Collegio Sindacale circa l'esigenza di una riconsiderazione della problematica, a seguito delle osservazioni ministeriali in relazione alla iscrizione in bilancio di oneri superiori a quelli finanziati dallo Stato; circostanza, questa, che appare non in linea con il disposto dell'art. 37 della legge n. 88/1989. Anche la definizione di tale problema riveste carattere di urgenza, attese le rilevanti conseguenze che potrebbero determinarsi, con effetto retroattivo, sulle situazioni economico-patrimoniali delle Gestioni interessate e sulla situazione complessiva dell'Istituto.

Quanto alle situazioni deficitarie di alcuni Fondi speciali di previdenza - quali: quelle del Fondo previdenza trasporti (202,4 miliardi), del Fondo previdenza elettrici (319,2 miliardi), della Gestione speciale minatori (25,2 miliardi) e del Fondo previdenza clero (192,2 miliardi) - non può non rappresentarsi la necessità di promuovere tempestivamente, presso le competenti Sedi, i necessari provvedimenti di riequilibrio in relazione a quanto previsto dall'art. 41 della Legge n. 88/1989. A tali Gestioni deficitarie vanno aggiunti i Fondi pensioni degli ex dipendenti dell'INCIS, dell'ISES e dell'IACP di Genova, compresi nella Gestione denominata "Fondi per la erogazione di trattamenti previdenziali vari", la cui gravità della situazione economica impone l'esigenza di idonei interventi normativi di riequilibrio.

Per quanto, poi, specificamente attiene alle Gestioni pensionistiche minori (Assicurazioni facoltative, Mutualità pensioni alle casalinghe e Iscrizioni collettive) si conferma l'esigenza, più volte rappresentata anche dallo stesso Collegio Sindacale, che sia riconsiderata, sempre nelle sedi competenti, l'opportunità di mantenere in essere, quanto meno con l'attuale impostazione, tali forme assicurative ormai superate dall'evoluzione del sistema previdenziale e decisamente antieconomiche, per via della rilevante incidenza dei costi amministrativi che si rendono comunque necessari per garantire il funzionamento delle stesse, sul piano nazionale.

Infine, per la Gestione speciale per i trattamenti pensionistici integrativi del personale degli Enti disciolti, si evidenzia la ancora non intervenuta definizione del problema

connesso con la acquisizione dei capitali di copertura ai sensi dell'art. 75 del D.P.R. n. 761/1979; la Corte richiama, pertanto, l'attenzione degli Organi responsabili per una sollecita soluzione della questione, onde evitare pregiudizio alla Gestione.

Infine, con riferimento alle Gestioni per le quali la vigente normativa prevede la predisposizione di appositi bilanci tecnici, si raccomanda la puntuale tempestiva presentazione di tali elaborati ai competenti Organi.

6) - Brevi annotazioni aggiuntive.

A titolo di indispensabile complemento delle considerazioni in precedenza formulate in ordine ai criteri cui risulta improntata la conduzione gestoria, si ravvisa l'opportunità di fornire qualche ulteriore chiarimento, attese le profonde innovazioni organizzatorie e funzionali apportate al previgente ordinamento dalla legge 9 marzo 1989 n. 88.

Come è noto, questa fonte normativa ha previsto, tra l'altro, la ricomposizione funzionale delle attività istituzionali dell'Ente in grandi comparti omogenei, con riferimento sia alle categorie protette che alla natura delle prestazioni erogate.

In particolare, la citata legge ha disposto - con effetto dal 1° gennaio 1989 - una profonda riorganizzazione della struttura economico-finanziaria delle principali forme assicurativo-

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

previdenziali, assistenziali, di intervento sociale e di sostegno alle imprese, che nel tempo sono state affidate all'Istituto, ricomponendole in un nuovo impianto articolato nei seguenti comparti:

- COMPARTO PREVIDENZIALE DEI LAVORATORI DIPENDENTI, costituito:
  - dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti,
  - dalla Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti.
  
- COMPARTO PREVIDENZIALE DEI LAVORATORI AUTONOMI, rappresentato da tre gestioni che assumono le denominazioni:
  - Gestione dei contributi e delle prestazioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni;
  - Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani;
  - Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali.
  
- COMPARTO PER L'ASSISTENZA, GLI INTERVENTI SOCIALI E DI SOSTEGNO ALLE IMPRESE, rappresentato dalla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, alla quale è stato assegnato il compito di erogare:
  - le prestazioni a carattere assistenziale, dirette a sollevare dallo stato di bisogno i cittadini non abbienti;



- i trattamenti di sostegno sociale per il mantenimento del salario ai lavoratori occupati in aziende che sospendono l'attività per crisi settoriali o locali ovvero per processi di ristrutturazione/riconversione produttiva;
- i sostegni alla produzione per la riduzione del costo del lavoro tramite gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali (interventi che si configurano sostanzialmente come operazioni di politica economica).

Le sopra indicate Gestioni non coprono, tuttavia, l'intera attività istituzionale dell'Ente atteso che le nuove disposizioni investono solo di riflesso la gestione dei Fondi speciali di previdenza e quelle delle altre forme previdenziali minori.

Quanto alle attività connesse allo svolgimento di servizi per conto terzi la legge 88 (art. 20, co.8) stabilisce solo l'obbligo del recupero del costo del servizio a carico degli Enti committenti. Si tratta tuttavia dei servizi riguardanti:

- la riscossione dei contributi per il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale;
- la riscossione dei contributi per conto dello Stato: ex GESCAL, ex ENAOLI, Asili nido, Fondo di rotazione e Gestione per il finanziamento integrativo dei progetti speciali;
- la riscossione dei contributi associativi per conto delle Organizzazioni sindacali e datoriali;
- il pagamento di prestazioni per conto di Enti assicuratori esteri;
- altre riscossioni e pagamenti per conto di altri Enti.

La legge, nel confermare l'unitarietà della gestione

finanziaria e patrimoniale dell'Ente stesso con la redazione di un unico bilancio generale, ha apportato profondi cambiamenti nell'assetto delle diverse Gestioni, introducendo una complessa ricomposizione nei nuovi comparti, con accorpamenti e disaggregazioni dei compiti svolti da molte Gestioni alle quali - sia quelle nuove che quelle preesistenti - è stata riconosciuta nell'ambito della gestione complessiva dell'Istituto, una propria "autonomia" economica e patrimoniale.

In sintesi la nuova impostazione data alla gestione economico-patrimoniale dell'INPS si compendia in un impianto che, a giudizio degli Amministratori e delle Autorità vigilanti, consente:

- da un lato, una maggiore trasparenza nei compiti dell'istituto, tale da permettere con immediatezza l'individuazione della reale natura delle fonti di finanziamento e del loro impiego;
- dall'altro, di ricavare indicazioni in ordine agli apporti solidaristici nell'ambito delle diverse categorie dei lavoratori e alla entità dei bisogni sociali e degli interventi di sostegno alla produzione da coprire con il contributo della solidarietà generale.

Dopo aver riportato le sopradette annotazioni esplicative degli assetti strutturali ed operativi dell'Ente pubblico, allo scopo di consentire una visione sintetica ed immediata dell'andamento economico-patrimoniale delle singole Gestioni amministrative, si ritiene utile riepilogare nelle tabelle che seguono:

- i risultati economici dell'esercizio 1988 e la situazione

- patrimoniale netta alla fine del 1988 delle Gestioni, secondo l'impostazione di bilancio antecedente all'entrata in vigore della legge 88/1989;
- i risultati economici degli esercizi dal 1989 al 1992 e la situazione patrimoniale netta alla fine del 1992 delle Gestioni, secondo la nuova impostazione attuata a partire dal 1989 a seguito dell'entrata in vigore della legge 88/1989 citata.

In relazione a tutto quanto sin qui illustrato ed avuto riguardo alla composizione (per gli anni dal 1989 al 1992) dei risultati economici di esercizio e della situazione patrimoniale netta dell'INPS - secondo la disaggregazione funzionale prevista dalla legge n. 88/1989 - si aggiungono i seguenti chiarimenti esplicativi indispensabili per il più agevole apprendimento dei dati contabili riassunti nelle seguenti prospettazioni dimostrative.

L'analisi dei risultati economici di esercizio - come già riferito in altra parte della presente relazione - evidenzia che nel periodo considerato si è verificato che le Gestioni previdenziali, complessivamente considerate, dopo aver neutralizzato integralmente il disavanzo di lire 29.013 miliardi della Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, sono riuscite a coprire per lire 36.698 miliardi il disavanzo della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali che, conseguentemente, ha generato il disavanzo economico netto di esercizio dell'INPS.

Tale situazione, ovviamente, si è verificata anche per quanto attiene alla situazione patrimoniale netta dell'Ente:

**ANDAMENTO DELLA GESTIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELL'INPS PER GLI ANNI DAL 1989 AL 1992**

( in miliardi di lire )

AGGREGATI	1988	1989	1990	1991	1992
<b>1. RISULTATO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO</b>					
- Avanzi delle gestioni previdenziali .....		+ 155	+ 1.266	+ 7.262	+ 3.594
- Disavanzi della Gestione dello Stato .....		- 10.060	- 9.914	- 8.619	- 8.105
<b>DISAVANZO ECONOMICO DI ESERCIZIO DELL'INPS ...</b>	<b>- 1.062</b>	<b>- 9.905</b>	<b>- 8.648</b>	<b>- 1.357</b>	<b>- 4.511</b>
<b>2. SITUAZIONE PATRIMONIALE NETTA AL 31 DICEMBRE</b>					
- Avanzi netti delle gestioni previdenziali ....		+ 4.017	+ 5.283	+ 12.545	+ 16.139
- Disavanzo della Gestione dello Stato .....		- 10.669 (1)	- 20.613	- 29.232	- 37.337
<b>SITUAZIONE PATRIMONIALE NETTA DELL'INPS .....</b>	<b>+ 3.223</b>	<b>- 6.682</b>	<b>- 15.330</b>	<b>- 16.687</b>	<b>- 21.198</b>

(1) Compresi 639 mld. di disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1988 del soppresso Fondo sociale assunto dalla Gestione ai sensi dell'art. 40 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

L'andamento economico-patrimoniale registrato dalle singole Gestioni nel periodo dal 1988 al 1992 - ad eccezione di alcune Gestioni istituite con la legge 9 marzo 1989, n. 88 per le quali l'andamento è riportato a partire dall'anno 1989 - viene analiticamente illustrato nel seguito del presente referto.

Sempre per ovvie ragioni di comodità espositiva, le gestioni stesse vengono raggruppate in:

- Gestioni pensionistiche dell'Assicurazione generale obbligatoria;
- Gestioni pensionistiche sostitutive dell'Assicurazione generale obbligatoria;
- Gestioni pensionistiche integrative dell'Assicurazione generale obbligatoria;
- Gestioni pensionistiche minori;
- Gestioni non pensionistiche per l'erogazione di trattamenti economici temporanei;
- Gestione degli interventi dello Stato;
- Gestioni per la riscossione di contributi per conto terzi.

**B - ESPOSIZIONE DEI RISULTATI DELLE SINGOLE GESTIONI****1 - LE GESTIONI PENSIONISTICHE DELL'ASSICURAZIONE GENERALE  
OBBLIGATORIA****1/1 - Fondo pensioni lavoratori dipendenti.**

E' d'uopo premettere l'assunto di natura esplicativa che l'articolo 21 della legge 9 marzo 1989, n. 88, ha collocato il "Fondo pensioni lavoratori dipendenti " nell'ambito del comparto dei Fondi dei lavoratori dipendenti, unitamente alla Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, istituita con l'articolo 24 della medesima legge.

Al Comitato amministratore del Fondo risultano attribuiti i compiti previsti dall'articolo 23 della cit. legge, tra cui, in particolare, quello della predisposizione - in conformità ai criteri stabiliti dal Consiglio di amministrazione dell'INPS - del bilancio annuale preventivo e del conto consuntivo della Gestione, corredati da una propria relazione.

La legge in parola, nel recepire il concetto della separazione degli oneri a carattere previdenziale dagli oneri non aventi natura previdenziale, ha attribuito questi ultimi al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali prevista dall'articolo 37, il cui finanziamento è a carico dello Stato.

Devesi, pertanto, puntualizzare che nel bilancio del Fondo,

a partire dall'esercizio 1989:

- tra le "uscite", non figura più una parte degli oneri pensionistici di natura non previdenziale. In particolare l'onere più consistente riguarda la quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dal Fondo corrispondente, inizialmente, ad una fascia di lire 100.000 mensili;
- tra le "entrate", non figurano più i trasferimenti da parte dello Stato in quanto acquisiti dalla gestione degli interventi assistenziali;
- tra le "entrate", figurano, provenienti dalla Gestione assistenziale le seguenti poste contabili, costituenti altrettante distinte "voci" gestorie:
  - il corrispettivo del mancato gettito contributivo in conseguenza di esoneri, fiscalizzazioni e riduzioni di aliquote contributive concessi a favore di settori produttivi a categorie di lavoratori (apprendisti, addetti ai servizi domestici, lavoratori assunti con contratti di formazione e lavoro, ecc.);
  - la copertura della maggiore anzianità assicurativa riconosciuta nei casi di pensionamento anticipato;
  - le coperture figurative relative a periodi indennizzati di trattamento di disoccupazione e integrazione salariale straordinaria.

Sull'andamento del Fondo, nel periodo 1988/1992 - cui si riferisce la presente relazione - hanno inciso gli effetti di provvedimenti legislativi in materia pensionistica, già illustrati in altra parte di questo documento, cui si fa, ora,



espresso rinvio.

In particolare va ricordata la legge 11 marzo 1988, n. 67, (legge finanziaria 1988) che, all'articolo 21, ha introdotto nell'ordinamento previdenziale il principio della valutazione, ai fini pensionistici, di tutta la retribuzione soggetta a contribuzione. Con i nuovi criteri la pensione annua, a partire dal 1° gennaio 1988 e fino al 31 dicembre 1992, viene, pertanto, commisurata:

- al 2,00% della retribuzione pensionabile entro il tetto;
- all'1,50% della retribuzione sulla fascia fino al 33% oltre il tetto;
- all'1,25% della retribuzione compresa fra il 33% e il 66% oltre il tetto;
- all'1% sulla ulteriore eventuale retribuzione.

Val notare, altresì, che la menzionata legge 67/1988 - proseguendo nell'azione di reintegro degli oneri pregressi a titolo assistenziale del Fondo, intrapresa con la legge finanziaria 1987 - ha posto a carico dello Stato, in aggiunta ai 10.000 miliardi di lire stanziati per l'anno 1988 con la legge 910/1986, una ulteriore quota di lire 10.000 miliardi per consentire il ripianamento del disavanzo patrimoniale della gestione alla data del 31 dicembre 1986.

Sul versante delle "uscite", peraltro, occorre annotare che - nel contesto dei provvedimenti legislativi volti al contenimento della spesa - si colloca, da ultimo, il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, il quale, tra l'altro, ha previsto la

sospensione dell'applicazione delle norme relative alla perequazione delle pensioni di novembre 1992 e il blocco delle pensioni di anzianità dal 19 settembre 1992 fino al 31 dicembre 1993.

Infine, non può omettersi di evidenziare la considerazione che nel periodo 1988/1992 hanno inciso sull'andamento delle uscite del Fondo gli effetti derivanti dall'applicazione di sentenze della Corte Costituzionale, già illustrate in altra parte della presente relazione alle quali si fa anche rinvio, per gli effetti economico-finanziari da esse cagionate sulla finanza dell'Ente pubblico.

L'andamento dei risultati economici di esercizio accertati per gli anni dal 1988 al 1992 unitamente alla situazione patrimoniale netta accertata alla fine di ogni anno considerato vengono evidenziati nella tabella che segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANDAMENTO DELLA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEL FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI

( in miliardi di lire )

A N N I	RISULTATO D I ESERCIZIO (1)	SITUAZIONE PATRIMONIALE A FINE ANNO (2)
1 9 8 8 .....	- 7.292	(3) - 27.924
1 9 8 9 .....	- 9.936	(4) - 37.269
1 9 9 0 .....	- 10.721	- 47.990
1 9 9 1 .....	- 9.368	- 57.358
1 9 9 2 .....	- 14.604	- 71.962

- (1) Ai sensi dell'articolo 20 della legge 9 marzo 1989, n. 88, a partire dal 1989 il disavanzo economico di esercizio ha trovato, nell'ambito del comparto dei fondi dei lavoratori dipendenti, compensazione nell'avanzo di esercizio della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti.
- (2) Ai sensi dell'articolo 20 della legge 9 marzo 1989, n. 88, a partire dal 1989 il disavanzo patrimoniale ha trovato, nell'ambito del comparto dei fondi dei lavoratori dipendenti, compensazione nell'avanzo patrimoniale della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti.
- (3) Il getto del contributo straordinario dello Stato di 20.000 miliardi a parziale copertura del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1986 - articolo 8, primo comma, della legge 22 dicembre 1986, n. 910 e articolo 21, primo comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67.
- (4) Il getto di 591 miliardi per attribuzione alla Gestione della quota parte dell'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1985 dell'avanzo patrimoniale del comparto Fondo sociale.

Come si evince dal compendio riassuntivo sopraindicato, va detto che la Gestione del Fondo, nel periodo considerato, è risultata costantemente e progressivamente negativa: il disavanzo economico di esercizio è, infatti, passato da lire 7.292 miliardi del 1988 a lire 14.604 miliardi del 1992. Il cennato andamento ha ulteriormente aggravato la già deficitaria situazione patrimoniale del Fondo stesso, il cui disavanzo, da lire 20.632 miliardi al 1° gennaio 1988 (al netto di lire 20.000 miliardi ripianati dallo Stato) si è consolidato, al 31 dicembre 1992, in lire 71.962 miliardi.

Va, tuttavia, ricordato che i negativi risultati di esercizio, a partire dal 1989, hanno trovato compensazione, ai sensi dell'articolo 20 della legge 9 marzo 1989, n. 88 (sempre nell'ambito dei Fondi costituenti il comparto dei lavoratori dipendenti) negli avanzi annuali di esercizio della Gestione prestazioni temporanee; così come il deficit patrimoniale del Fondo (pari, alla fine del 1992, a lire 71.962 miliardi) ha trovato compensazione nell'avanzo patrimoniale della predetta Gestione prestazioni temporanee.

Come è stato rappresentato anche dal Collegio Sindacale nel contesto dell'apposita relazione speciale, il persistente squilibrio economico-patrimoniale del Fondo ha inciso notevolmente sul fabbisogno finanziario della gestione; tanto che per garantire la continuità del pagamento delle prestazioni istituzionali, il Fondo è stato finanziato, a partire dal 1989, dalla Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti le cui anticipazioni, al 31 dicembre 1992, ascendono a ben lire miliardi

86.956.

La consistenza delle attività del fondo, al 31 dicembre 1992, ammonta a lire miliardi 22.856: di cui, lire 9.030 miliardi, sono rappresentati da crediti contributivi (6.400 miliardi al 31 dicembre 1987). A fronte del suddetto valore nominale dei crediti contributivi nelle passività risulta iscritta per lire 3.414 miliardi, nel relativo fondo svalutazione, la presunta quota di inesigibilità, pari al 37,8% (al 31 dicembre 1987 tale quota era pari a lire 1.632 miliardi, pari al 25,5%).

Le passività, al 31 dicembre 1992, presentano una consistenza di lire 94.818 miliardi: di cui, lire miliardi 86.956 sono rappresentate dal debito verso la Gestione prestazioni temporanee per le anticipazioni di cassa ricevute in corso di esercizio.

Passando, poi, in rassegna le diverse voci di spesa, si può osservare che i più consistenti oneri posti a carico del Fondo sono rappresentati:

- \* dalle rate di pensione che, nell'anno 1992, sono risultate pari a 88.903 miliardi di lire;
- \* dai trasferimenti allo Stato per contribuzioni già dovute all'ex ONPI e per il finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale e dell'Istituto italiano di medicina sociale;
- \* dai trasferimenti disposti in favore di altri Enti previdenziali e di altre gestioni amministrate dall'INPS e riferibili a valori di copertura di periodi assicurativi;
- \* dai trasferimenti alla Gestione minatori, quale concorso del Fondo agli oneri della gestione stessa, ai sensi

dell'articolo 8 della legge 5/1960;

- \* dalle spese di amministrazione che rappresentano la quota parte delle spese di amministrazione complessive dell'INPS, attribuite al Fondo in base ai criteri previsti dal vigente regolamento di contabilità;
- \* dagli oneri finanziari costituiti, in massima parte, dagli interessi passivi su prestazioni arretrate. Per quanto specialmente attiene alle anticipazioni ricevute dalla Gestione prestazioni temporanee, val notare che le stesse, a partire dal 1989, ai sensi dell'art. 20 della legge 88/1989, vengono accordate a titolo non oneroso.

Il grado di copertura dei contributi a carico della produzione rispetto all'onere per prestazioni si è elevato dal 65,5% (1988) al 74,4% (1992).

Il rapporto iscritti/pensioni, invece, è passato da 1,19/1 (1988) a 1,14/1 (1992).

L'andamento del gettito contributivo e la dinamica evoluzione dell'onere per le prestazioni istituzionali del Fondo Pensioni lavoratori dipendenti, viene reso ostensivo nel seguente prospetto dimostrativo:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	48.819	74.558
1 9 8 9	49.630	65.830
1 9 9 0	54.891	72.487
1 9 9 1	61.538	79.174
1 9 9 2	66.219	88.955

Nella tabella che segue si riportano, altresì, i dati relativi all'analisi della dinamica della spesa per pensioni, nel periodo 1988/1992, analizzata, mediante criteri dissimili in natura e caratteristiche peculiari, quali:

- il complesso della spesa;
- l'importo di essa, limitatamente alla parte a carico del Fondo;
- il residuale ammontare di essa, per la parte a carico della Gestione per gli interventi assistenziali (per l'anno 1988 a carico del Fondo sociale).

DINAMICA DELLA SPESA PER PENSIONI  
DEL FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI

( in miliardi di lire )

A N N O	SPESA PER PENSIONI (1)		
	N E L COMPLESSO	A CARICO DEL F.P.L.D.	A CARICO DELLA GESTIONE STATO (2)
1 9 8 8	74.290	73.911	379
1 9 8 9	84.168	65.781	18.387
1 9 9 0	92.836	72.429	20.407
1 9 9 1	101.516	79.115	22.401
1 9 9 2	112.622	88.903	23.719

(1) Escluso l'onere per i connessi trattamenti di famiglia a carico della CUIF fino all'anno 1988 e della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti a partire dal 1989.

(2) Oneri a carico del Fondo sociale fino all'anno 1988 e della Gestione degli interventi assistenziali a partire dall'anno 1989 e come dall'articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

Sulla crescita della spesa per pensioni hanno, in più o meno rilevante misura, contribuito vari fattori concomitanti e facenti capo prevalentemente al numero delle pensioni in pagamento, le quali sono passate da 9.437.816 (alla fine del 1988) a 10.005.471 (alla fine del 1992), con un incremento del 6%.

In particolare - avuto riguardo alle singole categorie di pensioni - sono da evidenziare le seguenti circostanze di natura economica e finanziaria, le quali hanno per certo inciso sui risultati della Gestione in esame:

- numero delle pensioni di vecchiaia, che ha subito un incremento del 15,8%, passando da 4.226.026 (alla fine del 1988) a 4.892.640 (alla fine del 1992);
- numero delle pensioni di invalidità, che ha subito, per contro, un decremento del 10,4% passando da 2.756.736 (alla fine del 1988) a 2.470.269 (alla fine del 1992), con una diminuzione in valore assoluto di 286.467 pensioni;
- numero delle pensioni ai superstiti, che ha subito un incremento del 7,6% , passando da 2.455.054 (alla fine del 1988) a 2.642.562 (alla fine del 1992);

In proposito, occorre aggiungere, a titolo di indispensabile chiarimento, che l'importo medio annuo delle pensioni in pagamento è passato da lire 7.689.895 (1988) a lire 10.868.385 (alla fine del 1992), con un incremento del 41,3%.

In particolare la crescita del suddetto importo medio annuo appare connesso:

- ai più elevati importi medi delle nuove pensioni liquidate in ciascun anno;



---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

- all'aggiornamento delle pensioni in essere ricostituite annualmente;
- alla perequazione delle pensioni che ha comportato aumenti sia a titolo di dinamica salariale che a titolo di adeguamento semestrale al costo della vita.

Ai fini di un più agevole e spedito apprendimento del valore dei dati contabili sopra esposti, si riportano, nelle tabelle seguenti, gli elementi riassuntivi dei dati gestionali più significativi, a valere per gli esercizi dal 1988 al 1992:

- andamento del numero degli assicurati e delle pensioni;
- andamento dell'importo medio annuale delle pensioni riferito a tutte le categorie di pensioni;
- numero e l'importo medio annuo delle pensioni liquidate negli anni dal 1988 al 1992 e delle pensioni esistenti al 31 dicembre.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DINAMICA DEL NUMERO DEGLI ASSICURATI E DELLE PENSIONI  
DEL FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI

ANNO	NUMERO DEGLI ASSICURATI	NUMERO DELLE PENSIONI VIGENTI AL 31 DICEMBRE				RAPPORTO ASSICURATI PENSIONATI
		NEL COMPLESSO	VECCHIAIA	INVALIDITA'	SUPERSTITI	
1988	11.235.000	9.437.816	4.226.026	2.756.736	2.455.054	1,19 / 1
		100,00 %	44,78 %	29,21 %	26,01 %	
1989	11.300.000	9.538.980	4.360.947	2.682.105	2.495.928	1,18 / 1
		100,00 %	45,71 %	28,12 %	26,17 %	
1990	11.370.000	9.645.637	4.490.242	2.613.051	2.542.344	1,17 / 1
		100,00 %	46,55 %	27,09 %	26,36 %	
1991	11.400.000	9.780.557	4.664.227	2.532.811	2.583.519	1,16 / 1
		100,00 %	47,69 %	25,90 %	26,41 %	
1992	11.370.000	10.005.471	4.892.640	2.470.269	2.642.562	1,14 / 1
		100,00 %	48,90 %	24,69 %	26,41 %	

DINAMICA DELL'IMPORTO MEDIO DELLE PENSIONI  
DEL FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI

ANNO	PENSIONE MEDIA ANNUA		NUMERO INDICE (1988 = 100)
	VALORE ASSOLUTO	VARIAZ. IN % SU ANNO PREC.	
1988	7.679.895	+ 7,79	100
1989	(1) 8.686.150	+ 13,10	113
1990	(1) 9.483.420	+ 9,18	123
1991	(1) 10.342.595	+ 9,07	135
1992	(1) 10.868.385	+ 5,08	142

(1) Tiene conto degli oneri posti a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali ai sensi dell'articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI

NUMERO E IMPORTO MEDIO ANNUO  
DELLE PENSIONI LIQUIDATE NEGLI ANNI DAL 1988 AL 1992  
E DELLE PENSIONI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
-------------	------	------	------	------	------

## PENSIONI LIQUIDATE NELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	303.442	334.449	320.712	320.546	338.845
* INVALIDITA' .....	57.060	55.810	49.415	48.365	46.707
* SUPERSTITI .....	153.063	163.117	159.532	150.720	155.752
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>513.565</b>	<b>553.376</b>	<b>529.659</b>	<b>519.631</b>	<b>541.304</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	9.914.227	10.676.591	11.111.633	12.683.610	14.917.342
* INVALIDITA' .....	6.782.538	7.293.397	8.059.626	9.084.984	9.897.580
* SUPERSTITI .....	5.465.026	5.870.426	6.548.020	7.196.433	7.759.177
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>8.240.249</b>	<b>8.918.685</b>	<b>9.452.344</b>	<b>10.757.099</b>	<b>12.424.553</b>

## PENSIONI ESISTENTI ALLA FINE DELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	4.226.026	4.360.947	4.490.242	4.664.227	4.892.640
* INVALIDITA' .....	2.756.736	2.682.105	2.613.051	2.532.811	2.470.269
* SUPERSTITI .....	2.455.054	2.495.928	2.542.344	2.583.519	2.642.562
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>9.437.816</b>	<b>9.538.980</b>	<b>9.645.637</b>	<b>9.780.557</b>	<b>10.005.471</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	9.507.966	10.700.884	11.670.026	12.720.022	13.331.512
* INVALIDITA' .....	7.001.634	7.878.080	8.488.305	9.116.789	9.462.106
* SUPERSTITI .....	5.294.740	6.034.302	6.644.268	7.252.188	7.622.555
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>7.679.895</b>	<b>8.686.150</b>	<b>9.483.420</b>	<b>10.342.595</b>	<b>10.868.385</b>

Per ragioni di chiarezza e di completezza espositiva, ma pur sempre in relazione agli elementi sopra descritti, si riassume nella tabella che segue, il complesso dei dati occorrenti per l'analisi dell'andamento della situazione economico-patrimoniale del Fondo, così come è stato registrato nel periodo dal 1988 al 1992:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEL FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONI	1988	1989	1990	1991	1992
1. PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO .....	(1) - 20.632	(2) - 27.233	- 37.259	- 47.990	- 57.358
2. CONTO ECONOMICO					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	77.942	70.174	77.440	86.762	91.782
* TOTALE DELLE USCITE .....	85.234	80.210	88.161	96.230	106.286
* RISULTATO DI ESERCIZIO (3) ....	- 7.292	- 9.936	- 10.721	- 9.368	- 14.604
3. PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO (4) .....	- 27.924	- 37.259	- 47.990	- 57.358	- 71.962

- (1) Al netto del contributo straordinario dallo Stato di 20.000 miliardi a parziale copertura del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1986 - articolo 4, primo comma, della legge 22 dicembre 1986, n. 910 e articolo 21, primo comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67.
- (2) Al netto di 591 miliardi per attribuzione alla Gestione della quota parte dell'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1985 dall'avanzo patrimoniale del conserto fondo sociale.
- (3) Ai sensi dell'articolo 20 della legge 9 marzo 1989, n. 88, a partire dal 1989 il disavanzo economico di esercizio ha trovato, nell'ambito del conserto dei fondi dei lavoratori dipendenti, compensazione nell'avanzo di esercizio della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti.
- (4) Ai sensi dell'articolo 20 della legge 9 marzo 1989, n. 88, a partire dal 1989 il disavanzo patrimoniale ha trovato, nell'ambito del conserto dei fondi dei lavoratori dipendenti, compensazione nell'avanzo patrimoniale della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti.

1/2 - Gestione speciale dell'A.G.O. per l'erogazione del  
trattamento di previdenza dei dipendenti in servizio e in  
quiescenza degli enti pubblici creditizi.

In attuazione della delega di potestà legislativa contenuta nella legge 30 luglio 1990, n. 218 (di ristrutturazione del sistema creditizio), con il D.P.R. 20 novembre 1990, n. 357, è stata istituita presso l'INPS, a decorrere dal 1° gennaio 1991, la Gestione speciale dell'assicurazione generale obbligatoria, per l'erogazione del trattamento di previdenza dei dipendenti in servizio e in quiescenza dei seguenti enti pubblici creditizi:

Istituto bancario San Paolo di Torino

Cassa di risparmio delle province lombarde

Monte dei Paschi di Siena

Cassa di risparmio di Torino

Cassa di risparmio di Firenze

Cassa di risparmio "Vittorio Emanuele" delle province siciliane

Cassa di risparmio di Padova

Cassa di risparmio di Asti

Banco di Sicilia

Banco di Napoli .

Trattasi, chiaramente, di enti pubblici già esclusi o esonerati dall'obbligo dell'iscrizione all'assicurazione generale obbligatoria medesima, in quanto disciplinati, rispettivamente, dall'allegato T all'art. 39 della legge 8 agosto 1895, n. 486 e dalla legge 20 febbraio 1958, n. 55.

La nuova Gestione - che nell'ambito dell'assicurazione

generale obbligatoria, costituente l'oggetto specifico di questa parte del referto al Parlamento, presenta una propria autonomia contabile rispetto alla gestione base (FPLD) - assolve al compito di tenere in separata evidenza le entrate e le uscite per un periodo di venti anni, a decorrere dal 1° gennaio 1991: onde consentire, in presenza di eventuale squilibrio finanziario, il relativo ripianamento, a cura dei datori di lavoro interessati, previsto appunto dall'art. 7 del decreto sopra indicato.

Dal punto di vista strutturale, si rende opportuno precisare che alla Gestione sovrintende il Comitato amministratore del Fondo pensioni lavoratori dipendenti integrato da altri nove componenti di cui: tre rappresentanti dei datori di lavoro; sei rappresentanti dei lavoratori dipendenti, designati dalle rispettive organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale del settore del credito.

Sul piano funzionale, può dirsi che al Comitato è demandato, tra l'altro, il compito di predisporre, in conformità dei criteri stabiliti dal Consiglio di amministrazione dell'INPS, i progetti di bilancio, allo scopo di evidenziare l'ammontare delle entrate e delle uscite riguardanti la Gestione medesima.

Il decreto 357/1990 citato - nel prevedere l'inserimento nell'assicurazione generale obbligatoria dei soggetti interessati e la soppressione dei regimi previdenziali esclusivi o esonerativi in atto - ha destinato gli originari fondi pensionistici a finalità integrative dell'assicurazione medesima, allo scopo di garantire al personale in questione il trattamento previdenziale complessivo di miglior favore previsto dalle forme assicurative

di provenienza.

Tanto premesso, si ravvisa l'opportunità di offrire qualche analitico riscontro in merito alle principali componenti gestionali, rappresentando che il conto economico degli esercizi 1991 e 1992 si è chiuso con avanzi, rispettivamente, pari a lire 180 miliardi e lire 319 miliardi.

Sempre alla data del 31 dicembre 1992, la Gestione presenta una situazione patrimoniale netta di 499 miliardi di lire, quale somma algebrica di lire 504 miliardi di attività e lire 5 miliardi di passività.

Al 1° gennaio 1992 alla Gestione erano iscritti n. 72.288 soggetti e il numero dei pensionati era pari a 27.215.

La prospettazione seguente espone gli elementi numerici indispensabili alla complessiva valutazione dei risultati della situazione economico-patrimoniale, nonché di quelli relativi al rapporto iscritti-pensionati ed, infine, dell'andamento del gettito contributivo, a fronte dell'onere per le prestazioni da rendere agli avanti titolo per fruirne:



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE SPECIALE PER L'EROGAZIONE DEI TRATTAMENTI  
PENSIONISTICI AL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI CREDITIZI  
DECRETO LEGISLATIVO 20 NOVEMBRE 1990, N. 357**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1991	1992
1. <u>PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO</u> .....	0	+ 180
2. <u>CONTO ECONOMICO</u>		
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	897	1.365
* TOTALE DELLE USCITE .....	717	1.046
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	+ 180	+ 319
3. <u>PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO</u> .....	+ 180	+ 499

**RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
DELLA GESTIONE SPECIALE PER L'EROGAZIONE DEI TRATTAMENTI  
PENSIONISTICI AL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI CREDITIZI  
DECRETO LEGISLATIVO 20 NOVEMBRE 1990, N. 357**

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 9 1 .....	70.502	25.948	2,72
1 9 9 2 .....	72.288	27.215	2,66

**ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DELLA GESTIONE SPECIALE PER L'EROGAZIONE DEI TRATTAMENTI  
PENSIONISTICI AL PERSONALE DEGLI ENTI PUBBLICI CREDITIZI  
DECRETO LEGISLATIVO 20 NOVEMBRE 1990, N. 357**

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 9 1	889	710
1 9 9 2	1.332	1.036

1/3 - Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali  
dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni.

Com'è noto, a decorrere dal 1° gennaio 1989, la Gestione speciale per i coltivatori diretti, coloni e mezzadri di cui all'articolo 6 della legge 26 ottobre 1957, n. 1047, e successive modificazioni ed integrazioni ha assunto - per effetto dell'articolo 28 della legge 9 marzo 1989, n. 88 - la denominazione di "Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni".

La Gestione, alla quale affluiscono i relativi contributi, ha il compito istituzionale di erogare le prestazioni previdenziali dalla legge previste, in favore della categoria anzidetta.

Al Comitato amministratore della Gestione sono attribuite le competenze previste dall'articolo 30 della citata legge, tra cui, in particolare, quello di far luogo alla predisposizione, in conformità ai criteri stabiliti dal consiglio di amministrazione dell'INPS, dei bilanci annuali, corredati da una propria relazione illustrativa del senso e del valore delle poste contabili in essi contenute.

La legge 88/1989 - nel recepire il fondamentale principio della separazione degli oneri a carattere previdenziale dagli oneri non aventi natura previdenziale - ha attribuito questi ultimi al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali previste dall'articolo 37 della legge, il cui finanziamento è posto a carico dello Stato.

Pertanto, nel bilancio della Gestione, a partire dall'esercizio 1989, non figura più tra le uscite una parte degli oneri pensionistici di natura non previdenziale. Similmente, fra le entrate del bilancio non risultano più i trasferimenti da parte dello Stato, in quanto acquisiti dalla Gestione degli interventi assistenziali. Pertanto, risulta acquisito dalla Gestione in parola - ai sensi dell'articolo 37 della legge 88/1989 e come "trasferimento" dalla Gestione assistenziale - il corrispettivo del mancato gettito contributivo a seguito di agevolazioni disposte per legge a favore degli iscritti (aziende agricole situate in comuni montani o zone svantaggiate), nonché il contributo di maternità e la relativa indennità alle lavoratrici della categoria di cui alla legge 546/1987. Inoltre, alla Gestione sono devolute - per gli effetti dell'art. 28 della legge 88/1989 ed a titolo di trasferimento dalla Gestione assistenziale - i contributi statali per gli assegni familiari alla categoria, risultati eccedenti, rispetto all'onere annuale per l'erogazione degli assegni stessi.

Per riassumere e rendere più incisivamente rappresentabile il profilato fenomeno di attrazione delle previste sovvenzioni statuali, non può omettersi dal ribadire che l'elemento fondamentale per il bilancio della Gestione è rappresentato dal precetto contenuto nel sesto comma del citato articolo 37, ove trovasi appunto prevista la progressiva assunzione, da parte dello Stato, dell'onere: delle pensioni liquidate con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989; delle pensioni di reversibilità ad esse connesse e della relativa spesa di amministrazione. Sul

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

terreno pratico l'applicazione di questa norma si è dimostrata, peraltro, molto carente, atteso che nel periodo 1990/1992 l'accollo dello Stato è risultato pari a lire 1.678 miliardi, di cui lire 194 miliardi nel 1990, lire 688 miliardi nel 1991 e lire 796 miliardi nel 1992.

Sull'andamento di questa speciale Gestione, durante il periodo 1988/1992, hanno inciso gli effetti applicativi dei provvedimenti legislativi in materia pensionistica - invero già illustrati in altra parte della presente relazione, cui si fa ora rinvio - tra i quali si ravvisa l'utilità di ricordare i seguenti, attesa la pronunciata loro importanza di fatto e di diritto:

- la legge 2 agosto 1990, n. 233 che ha introdotto, con effetto dal 1° luglio 1990, radicali innovazioni nel sistema previdenziale dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, sia per quanto concerne i trattamenti pensionistici, per i quali è stato stabilito un nuovo sistema di calcolo commisurato al reddito, sostanzialmente analogo a quello retributivo in vigore per i lavoratori dipendenti, sia per ciò che specificamente afferisce alla contribuzione a carico dei soggetti iscritti alla gestione assicurativa;
- la legge 11 marzo 1988, n. 67, (legge finanziaria 1988) che, proseguendo nell'azione di reintegro degli oneri pregressi a titolo assistenziale della Gestione, impostata con la legge finanziaria 1987, ha posto a carico dello Stato, in aggiunta ai 10.000 miliardi di lire stanziati per l'anno 1988 con la legge 910/1986, una ulteriore quota di lire 10.000 miliardi per il ripianamento del disavanzo patrimoniale della

gestione, al 31 dicembre 1986;

- il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con talune modificazioni nella legge 14 novembre 1992, n. 438, che, tra l'altro, ha previsto la sospensione dell'applicazione delle norme relative alla perequazione delle pensioni di novembre 1992 e il blocco delle pensioni di anzianità dal 19 settembre 1992 fino al 31 dicembre 1993.

Infine, nel periodo 1988/1992, hanno influenzato l'andamento delle uscite del Fondo gli effetti derivanti dall'applicazione delle sentenze emesse dalla Corte Costituzionale e già illustrate in altra parte della presente relazione.

Su di un piano più strettamente esegetico, val notare che l'andamento dei risultati economici di esercizio per gli anni dal 1988 al 1992 e la situazione patrimoniale netta accertata, alla fine di ciascun anno, viene evidenziato nella tabella che segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**ANDAMENTO DELLA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEI COLTIVATORI DIRETTI, MEZZADRI E COLONI**

( in miliardi di lire )

A N N I	RISULTATO D I ESERCIZIO	SITUAZIONE PATRIMONIALE A FINE ANNO
1 9 8 8 .....	- 5.531	(1) - 19.089
1 9 8 9 .....	- 6.556	(2) - 25.639
1 9 9 0 .....	- 7.166	- 32.805
1 9 9 1 .....	- 7.672	- 40.477
1 9 9 2 .....	- 7.619	- 48.096

- (1) Al netto del contributo straordinario dallo Stato di 20.000 miliardi a parziale copertura del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1986 - articolo 3, primo comma, della legge 22 dicembre 1986, n. 910 e articolo 21, primo comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67.
- (2) Al netto di 6 miliardi per ripartizione alla Gestione della quota parte dell'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1985 dell'avanzo patrimoniale del cessato Fondo sociale.

Come è dato desumere dal compendio prospettico testè rassegnato, lo svolgimento della gestione, nel periodo considerato, è risultato costantemente negativo. Il disavanzo economico di esercizio è passato da lire 5.591 miliardi del 1988 a lire 7.619 miliardi del 1992. Questi non favorevoli risultati hanno ulteriormente aggravato la situazione patrimoniale, il cui deficit, da lire 19.089 miliardi al 1° gennaio 1988 (al netto di 20.000 miliardi ripianati dallo Stato) si è consolidato, al 31 dicembre 1992, in lire 48.096 miliardi.

A questo punto della trattazione, non può non farsi espressa menzione dello stato di squilibrio economico-patrimoniale della gestione, la quale ha inciso notevolmente sul fabbisogno finanziario della stessa: tanto da doversi ricorrere - per garantire la continuità del pagamento delle rate di pensione, per il tramite dell'INPS - non solo alle anticipazioni di tesoreria ai sensi dell'articolo 16 della legge 370/1974 (al 31 dicembre 1992 il relativo debito ascende a 4.340 miliardi) ma anche e soprattutto alle anticipazioni delle Gestioni attive dell'Istituto (al 31 dicembre 1992 il relativo debito ascende a lire 45.577 miliardi).

La reale consistenza patrimoniale delle "attività" della gestione, al 31 dicembre 1992, ammonta a lire miliardi 2.605, di cui lire 2.159 miliardi rappresentati da crediti contributivi verso gli iscritti.

Le passività, al 31 dicembre 1992, hanno una consistenza di lire 50.701 miliardi, di cui lire 49.917 miliardi sono rappresentate dal debito per le anticipazioni di cassa ricevute, di cui

già si è fatto cenno.

Passando, poi, all'esame della "spesa" della Gestione, si rileva che i relativi oneri sono rappresentati fondamentalmente:

- \* dalle prestazioni istituzionali, le quali nell'anno 1992 sono risultate di lire 7.532 miliardi, di cui lire 7.493 miliardi per rate di pensione;
- \* dai trasferimenti allo Stato per contribuzioni già dovute all'ex ONPI e per il finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale e dell'Istituto italiano di medicina sociale;
- \* dai trasferimenti ad altri Enti previdenziali di valori di copertura di periodi assicurativi;
- \* dalle spese di amministrazione che rappresentano la quota parte delle spese di amministrazione complessive dell'INPS attribuite al Fondo in base ai criteri previsti dal vigente Regolamento di contabilità;
- \* dagli oneri finanziari costituiti essenzialmente dagli interessi passivi sul c/c con l'INPS - che dal 1988 al 1992 hanno comportato per la Gestione un onere di lire 8.523 miliardi - e dagli interessi passivi su prestazioni arretrate.

Il grado di copertura dei contributi a carico degli iscritti rispetto all'onere per prestazioni si è elevato dall'8,5% (1988) al 28,8% (1992). Il rapporto iscritti/pensioni, invece, si è ridimensionato da 0,70/1 (1988) a 0,48/1 (1992).

Nella tabella che segue si riporta l'analisi della dinamica della spesa per pensioni durante il periodo 1988/1992, analizzata



---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

in conformità dei criteri valutativi costantemente seguiti per la elaborazione del presente referto:

- nel complesso della spesa;
- per la parte a carico della Gestione C.D.C.M.;
- per la parte a carico della Gestione degli interventi assistenziali (per l'anno 1988 a carico del Fondo sociale).

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**DINAMICA DELLA SPESA PER PENSIONI  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEI COLTIVATORI DIRETTI, MEZZADRI E COLONI**

( in miliardi di lire )

A N N O	SPESA PER PENSIONI		
	N E L COMPLESSO	A CARICO DELLA GESTIONE C.D.C.M.	A CARICO DELLA GESTIONE STATO (1)
1 9 8 8	9.795	9.593	202
1 9 8 9	10.280	6.417	3.863
1 9 9 0	11.649	6.760	4.889
1 9 9 1	12.163	6.751	5.412
1 9 9 2	13.021	7.493	5.528

(1) Operi a carico del Fondo sociale fino all'anno 1988 e della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali a partire dall'anno 1989 e come dall'articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

Devesi in primo luogo osservare che sulla crescita della spesa per pensioni hanno contribuito vari fattori, tra cui:

- il numero delle pensioni in pagamento, che sono passate da 1.788.761 (alla fine del 1988) a 1.993.813 (alla fine del 1992), con un incremento dell'11,5%;
- il numero delle pensioni di vecchiaia, il quale ha subito un incremento del 44,7% passando da 376.117 (alla fine del 1988) a 544.160 (alla fine del 1992);
- il numero delle pensioni di invalidità, che, a sua volta, ha subito un decremento del 14,7% passando da 1.248.990 (alla fine del 1988) a 1.064.810 (alla fine del 1992), con una diminuzione in valore assoluto di 184.180 pensioni;
- il numero delle pensioni ai superstiti incrementato del 129%, passando da 163.654 (alla fine del 1988) a 374.843 (alla fine del 1992).

Volendo considerare l'importo medio annuo delle pensioni in pagamento - che da lire 5.384.338 (1988) è passato a lire 6.718.201 (1992), con un incremento del 24,8% - può asserirsi che l'incremento del medesimo appare per certo correlabile:

- ai più elevati importi medi delle nuove pensioni liquidate in ciascun anno;
- all'aggiornamento delle pensioni in essere ricostituite annualmente (in particolare, nel 1992, l'aggiornamento ha comportato - in applicazione della legge 2 agosto 1990, n. 233 - la riliquidazione delle pensioni aventi decorrenza tra il 1° gennaio 1982 e il 30 giugno 1990);
- alla perequazione delle pensioni, che ha comportato aumenti

sia a titolo di dinamica salariale che a titolo di adeguamento semestrale al costo della vita.

Ai fini della migliore intelligibilità di quanto sopra esposto, si riportano, nelle tabelle che seguono, i dati di pertinenza relativi agli anni dal 1988 al 1992, precisando, nel contempo, che si è tenuto in debito conto:

- l'andamento del numero degli assicurati e delle pensioni;
- l'andamento del gettito contributivo e della spesa per prestazioni;
- il numero e l'importo medio annuo delle pensioni liquidate negli anni dal 1988 al 1992 e delle pensioni esistenti al 31 dicembre.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEI COLTIVATORI DIRETTI, MEZZADRI E COLONI**

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 . . . . .	1.254.065	1.788.761	0,70
1 9 8 9 . . . . .	1.206.273	1.771.374	0,68
1 9 9 0 . . . . .	1.149.122	1.760.401	0,65
1 9 9 1 . . . . .	1.100.000	1.941.029	0,57
1 9 9 2 . . . . .	951.827	1.995.813	0,48

**ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEI COLTIVATORI DIRETTI, MEZZADRI E COLONI**

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	818	9.601
1 9 8 9	883	6.455
1 9 9 0	1.035	6.796
1 9 9 1	1.725	6.779
1 9 9 2	2.173	7.532

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## COLTIVATORI DIRETTI, MEZZADRI E COLONI

NUMERO E IMPORTO MEDIO ANNUO  
DELLE PENSIONI LIQUIDATE NEGLI ANNI DAL 1988 AL 1992  
E DELLE PENSIONI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
-------------	------	------	------	------	------

## PENSIONI LIQUIDATE NELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	36.882	42.702	45.762	50.083	99.614
* INVALIDITA' .....	18.836	20.297	15.942	16.037	12.754
* SUPERSTITI .....	16.803	18.943	17.740	125.700	72.481
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>72.521</b>	<b>81.942</b>	<b>79.444</b>	<b>191.820</b>	<b>184.849</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	5.433.355	5.837.148	6.307.651	6.825.946	8.437.109
* INVALIDITA' .....	4.826.733	4.960.224	5.280.084	5.550.302	6.310.362
* SUPERSTITI .....	2.141.754	2.313.178	2.428.905	1.287.048	1.817.595
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>4.513.601</b>	<b>4.805.278</b>	<b>5.235.318</b>	<b>3.089.646</b>	<b>5.694.798</b>

## PENSIONI ESISTENTI ALLA FINE DELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	376.117	391.562	410.193	451.559	544.160
* INVALIDITA' .....	1.248.990	1.204.622	1.164.066	1.117.879	1.064.810
* SUPERSTITI .....	163.654	175.190	186.142	371.591	374.843
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>1.788.761</b>	<b>1.771.374</b>	<b>1.760.401</b>	<b>1.941.029</b>	<b>1.993.813</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	5.591.618	6.248.479	6.856.205	7.604.317	8.103.814
* INVALIDITA' .....	5.691.256	6.240.907	6.856.939	7.337.741	7.516.161
* SUPERSTITI .....	2.335.769	2.515.866	2.870.460	2.350.547	2.403.049
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>5.384.338</b>	<b>5.874.172</b>	<b>6.435.263</b>	<b>6.445.008</b>	<b>6.718.201</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In relazione agli elementi sopra descritti, nella tabella che segue, si riporta l'analisi dell'andamento della situazione economico-patrimoniale della Gestione, registrato nel periodo dal 1988 al 1992:

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEI COLTIVATORI DIRETTI, MEZZADRI E COLONI**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. <u>PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO</u> .....	(1) - 13.508	(2) - 19.083	- 25.639	- 32.805	- 40.477
2. <u>CONTO ECONOMICO</u>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	4.992	1.704	2.080	3.433	4.560
* TOTALE DELLE USCITE .....	10.583	8.260	9.246	11.105	12.179
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	- 5.591	- 6.556	- 7.166	- 7.672	- 7.619
3. <u>PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO</u> .....	- 19.089	- 25.639	- 32.805	- 40.477	- 48.096

(1) Al netto del contributo straordinario dello Stato di 20.000 miliardi a parziale copertura del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1985 - Articolo 8, primo comma, della legge 22 dicembre 1986, n. 910 e Articolo 21, primo comma, della legge 11 marzo 1988, n. 67.

(2) Al netto di 6 miliardi per attribuzione alla Gestione della quota parte dell'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1985 dell'avanzo patrimoniale del cessato Fondo sociale.

1/4 - Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani.

Giova, anzitutto, rammentare che, a decorrere dal 1° gennaio 1989, la Gestione speciale per l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti degli artigiani, di cui all'art. 3 della legge 4 luglio 1959, n. 463, ha assunto, per effetto dell'articolo 31 della legge 9 marzo 1989, n. 88, la denominazione di "Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani". Essa, alla quale affluiscono i relativi contributi, eroga le prestazioni previdenziali previste in favore della categoria anzidetta di utenti.

Con l'occasione, torna utile ribadire, altresì, che al Comitato amministratore sono attribuiti i compiti previsti dall'articolo 31 della stessa legge, tra cui, in particolare, quello della predisposizione - in conformità ai criteri stabiliti dal consiglio di amministrazione dell'INPS - del bilancio speciale di esercizio e del conto consuntivo. E, ciò, in quanto la menzionata legge 88/1989 - nel recepire il concetto della separazione degli oneri a carattere previdenziale dagli oneri non aventi natura previdenziale - ha attribuito questi ultimi al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali prevista dall'art. 37 della legge, il cui finanziamento - si ripete - è a carico dello Stato.

Pertanto, nel bilancio della Gestione, a partire dall'esercizio 1989, non figura più tra le uscite una parte degli oneri pensionistici di natura non previdenziale.



Analogamente, fra le entrate del bilancio della Gestione non risultano più i trasferimenti da parte dello Stato in quanto acquisiti dalla Gestione degli interventi assistenziali.

Sull'andamento della gestione, durante il periodo 1988/1992, hanno inciso i disposti di taluni provvedimenti legislativi in materia pensionistica (peraltro già illustrati in altra parte della presente relazione) cui si fa rinvio. Si ritiene utile ricordare, al proposito:

- la legge 2 agosto 1990, n.233 che ha introdotto, con effetto dal 1° luglio 1990, radicali innovazioni nel sistema previdenziale degli artigiani, sia per quanto concerne i trattamenti pensionistici (per i quali è stato stabilito un nuovo sistema di calcolo commisurato al reddito, sostanzialmente analogo a quello retributivo in vigore per i lavoratori dipendenti) sia per ciò che afferisce alla contribuzione a carico dei soggetti iscritti alla Gestione assicurativa;
- il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, che, tra l'altro, ha previsto la sospensione dell'applicazione delle norme relative alla perequazione delle pensioni di novembre 1992 e il blocco delle pensioni di anzianità dal 19 settembre 1992 fino al 31 dicembre 1993.

Infine, nel periodo 1988/1992, hanno influenzato l'andamento delle uscite del Fondo, gli effetti derivanti dall'avvenuta applicazione di alcune sentenze della Corte Costituzionale, il cui contenuto è stato già illustrato in precedenza.

I risultati economici di esercizio accertati per gli anni

dal 1988 al 1992 e la situazione patrimoniale netta accertata alla fine di ciascun anno considerato vengono illustrati nella seguente tabella esplicativa:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANDAMENTO DELLA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEGLI ARTIGIANI

( in miliardi di lire )

A N N I	RISULTATO D I ESERCIZIO	SITUAZIONE PATRIMONIALE A FINE ANNO
1 9 8 8 .....	+ 772	+ 1.168
1 9 8 9 .....	- 723	(1) - 1.916
1 9 9 0 .....	- 875	- 2.791
1 9 9 1 .....	- 1.516	- 4.307
1 9 9 2 .....	+ 1.770	+ 6.077

- (1) Compresi 25 miliardi per attribuzione alla Gestione della quota parte dell'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1985 del cessato Fondo sociale (11 miliardi) e dall'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1988 della Gestione per l'erogazione delle indennità di maternità di cui alla legge 546/1987 (14 miliardi).

Come si vede, i risultati in parola si presentano costantemente positivi in tutto il periodo considerato. In particolare, va posto in evidenza che l'avanzo economico di esercizio è passato da lire 772 miliardi (1988) a lire 770 miliardi (1992). La favorevole esitazione degli esercizi in parola ha ulteriormente migliorato la situazione patrimoniale, il cui avanzo, da lire 1.168 miliardi (al 1° gennaio 1988) si è consolidato, al 31 dicembre 1992, in lire 6.077 miliardi.

La consistenza delle attività, alla data del 31 dicembre 1992, ammonta a lire miliardi 7.055, di cui lire 3.031 miliardi rappresentati dal credito in conto corrente verso l'INPS e lire 2.106 miliardi dai crediti contribuiti verso gli iscritti, a fronte dei quali, tra le passività (nel fondo svalutazione crediti contributivi), risulta iscritta per lire 604 miliardi la quota di presunta inesigibilità, pari al 28,6%.

Le passività, sempre alla data del 31 dicembre 1992, presentano una globale consistenza di lire 978 miliardi, di cui lire 604 miliardi sono costituiti dal predetto fondo svalutazione crediti contributivi.

Passando all'esame delle più importanti voci della spesa, devesi precisare che le relative poste fanno capo:

- alle prestazioni istituzionali, le quali nell'anno 1992, sono risultate di lire 4.202 miliardi, di cui lire 4.156 miliardi per rate di pensione;
- ai trasferimenti allo Stato per contribuzioni già dovute all'ex ONPI e per il finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale e dell'Istituto italiano di

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

medicina sociale;

- ai trasferimenti ad altri Enti previdenziali di valori di copertura di periodi assicurativi;
- alle spese di amministrazione che rappresentano la quota parte delle spese di cotal titolo, sul piano generale attribuite all'INPS, in base ai criteri previsti dal vigente Regolamento di contabilità;
- agli oneri finanziari costituiti essenzialmente dagli interessi passivi su prestazioni arretrate.

Il grado di copertura dei contributi a carico degli iscritti rispetto all'onere per prestazioni si è elevato dal 99,5% (1988) al 142,0% (1992). Il rapporto iscritti/pensioni, invece, è passato da 2,75/1 (1988) a 2,35/1 (1992).

Nella tabella che segue si espone, in dettagliata esegesi, la dinamica della spesa per pensioni durante il periodo 1988/1992, analizzata in conformità di criteri valutativi eterogenei e variegati, quali:

- il complesso della spesa;
- la delimitazione della parte a carico della Gestione Artigiani;
- l'individuazione della parte a carico della Gestione degli interventi assistenziali (per l'anno 1988 gravante sul Fondo sociale):

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**DINAMICA DELLA SPESA PER PENSIONI  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEGLI ARTIGIANI**

( in miliardi di lire )

A N N O	SPESA PER PENSIONI		
	N E L COMPLESSO	A CARICO DELLA GESTIONE ARTIGIANI	A CARICO DELLA GESTIONE STATO (1)
1 9 8 8	3.349	3.279	70
1 9 8 9	3.619	2.667	952
1 9 9 0	4.327	3.108	1.219
1 9 9 1	4.920	3.667	1.253
1 9 9 2	5.454	4.156	1.298

(1) Oneri a carico del Fondo sociale fino all'anno 1988 e della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali a partire dall'anno 1989 a norma dall'articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 38.

Volendo, ora, passare in rassegna i fattori concomitanti, cui può riconoscersi un indiscusso apporto determinativo della crescita della spesa per pensioni, possono menzionarsi le sottoindicate concause, influenti in più o meno larga misura nel determinismo del fenomeno testè rappresentato:

- il numero delle pensioni in pagamento, che sono passate da 677.669 (alla fine del 1988) a 787.432 (alla fine del 1992), con un incremento del 16,2%.
- il numero delle pensioni di vecchiaia, il quale ha subito un incremento del 62,7%, passando da 172.295 alla fine del 1988 a 280.319 alla fine del 1992;
- il numero delle pensioni di invalidità, che ha subito a sua volta un decremento del 6,8%, passando da 327.532 alla fine del 1988 a 305.299 alla fine del 1992, con una diminuzione in valore assoluto di 22.233 pensioni;
- il numero delle pensioni ai superstiti, il quale ha subito un incremento del 13,5%, passando da 177.842 alla fine del 1988 a 201.814 alla fine del 1992;

Accertato, nei modi e con le forme legalmente prescritte, che l'importo medio annuo delle pensioni in pagamento è passato da lire 4.958.842 (1988) a lire 7.166.819 (alla fine del 1992) con un incremento del 44,5%, val notare che la crescita del suddetto importo medio annuo appare inscindibilmente connesso:

- ai più elevati importi medi delle nuove pensioni liquidate in ciascun anno;
- all'aggiornamento delle pensioni in essere, ricostituite annualmente. In particolare, nel 1992 l'aggiornamento ha

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

- comportato - in applicazione della legge 2 agosto 1990, n. 233 - la riliquidazione delle pensioni aventi decorrenza tra il 1° gennaio 1982 e il 30 giugno 1990;
- alla perequazione delle pensioni, che ha comportato aumenti sia a titolo di dinamica salariale che a titolo di adeguamento semestrale al costo della vita.

Ai fini di una più agevole e spedita intelligibilità di quanto fin'ora esposto, si riporta, nei prospetti dimostrativi seguenti:

- l'andamento del numero degli assicurati e delle pensioni;
- l'andamento del gettito contributivo e della spesa per prestazioni;
- il numero e l'importo medio annuo delle pensioni liquidate negli anni dal 1988 al 1992 e delle pensioni esistenti al 31 dicembre.



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEGLI ARTIGIANI**

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 . . . . .	1.862.000	677.669	2,75
1 9 8 9 . . . . .	1.867.000	696.157	2,68
1 9 9 0 . . . . .	1.856.000	717.438	2,59
1 9 9 1 . . . . .	1.859.224	743.724	2,50
1 9 9 2 . . . . .	1.847.596	787.432	2,35

**ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEGLI ARTIGIANI**

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	3.720	3.286
1 9 8 9	3.718	3.702
1 9 9 0	3.958	3.146
1 9 9 1	5.295	3.708
1 9 9 2	5.966	4.202

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## A R T I G I A N I

NUMERO E IMPORTO MEDIO ANNUO  
DELLE PENSIONI LIQUIDATE NEGLI ANNI DAL 1988 AL 1992  
E DELLE PENSIONI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
-------------	------	------	------	------	------

## PENSIONI LIQUIDATE NELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	22.661	28.206	31.585	34.421	49.598
* INVALIDITA' .....	11.829	11.800	10.584	10.273	10.772
* SUPERSTITI .....	13.261	14.253	13.211	12.861	14.411
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>47.751</b>	<b>54.259</b>	<b>55.380</b>	<b>57.555</b>	<b>74.881</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	5.187.048	5.451.247	5.698.165	6.943.417	10.853.690
* INVALIDITA' .....	4.461.501	4.508.135	4.579.668	5.361.381	7.721.159
* SUPERSTITI .....	3.595.075	3.942.545	4.318.720	4.670.967	5.406.705
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>4.565.204</b>	<b>4.849.831</b>	<b>5.174.445</b>	<b>6.153.247</b>	<b>9.154.776</b>

## PENSIONI ESISTENTI ALLA FINE DELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	172.295	189.763	210.299	238.040	280.319
* INVALIDITA' .....	327.532	322.511	318.080	310.929	305.299
* SUPERSTITI .....	177.842	183.883	189.059	194.755	201.814
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>677.669</b>	<b>696.157</b>	<b>717.438</b>	<b>743.724</b>	<b>787.432</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	5.390.540	5.963.489	6.548.489	7.806.806	8.649.798
* INVALIDITA' .....	5.560.797	6.111.370	6.568.847	7.150.396	7.304.770
* SUPERSTITI .....	3.431.989	3.851.920	4.285.798	4.805.775	4.898.277
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>4.958.842</b>	<b>5.474.248</b>	<b>5.961.251</b>	<b>6.746.516</b>	<b>7.166.819</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per ultimo, va resa ostensiva la considerazione di opportunità di porre in evidenza - in relazione agli elementi sopra descritti - lo svolgimento dinamico degli elementi determinativi della situazione economico-patrimoniale della gestione, alla stregua degli accertamenti rituali effettuati nel periodo 1988-1992:

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEGLI ARTIGIANI**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. <u>PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO</u> .....	+ 396	(1)+ 1.193	+ 1.916	+ 2.791	+ 4.307
2. <u>CONTO ECONOMICO</u>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	5.385	5.209	5.677	7.447	8.119
* TOTALE DELLE USCITE .....	4.613	4.486	4.802	5.931	6.349
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	+ 772	+ 723	+ 875	+ 1.516	+ 1.770
3. <u>PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO</u> .....	+ 1.168	+ 1.916	+ 2.791	+ 4.307	+ 6.077

(1) Compresi 25 miliardi per attribuzione alla Gestione della quota parte dell'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1985 del cessato Fondo sociale (11 miliardi) e dell'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1988 della Gestione per l'arrogazione delle indennità di maternità di cui alla legge 546/1987 (14 miliardi).

1/5 - Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali.

A decorrere dal 1° gennaio 1989, anche la Gestione speciale per l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti degli esercenti attività commerciali (articolo 5 della legge 22 luglio 1966, n. 613) ha assunto, per effetto dell'art. 34 della legge 9 marzo 1989, n. 88, una diversa denominazione che è quella di "Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali". Siffatta Gestione, alla quale affluiscono i relativi contributi, eroga istituzionalmente le prestazioni previdenziali previste in favore della categoria interessata a fruirne.

Al Comitato amministratore della Gestione sono attribuiti i compiti previsti dall'art. 36 della legge tra cui, in particolare, quello della predisposizione, in conformità ai criteri stabiliti dal consiglio di amministrazione dell'INPS, dei bilanci annuali, preventivo e consuntivo.

Non può non ripetersi, in questa sede, la considerazione più volte formulata con riferimento alle altre Gestioni, che la legge 88/1989 - nel recepire il concetto della separazione degli oneri a carattere previdenziale dagli oneri non aventi natura previdenziale - ha attribuito questi ultimi al bilancio della Gestione in esame, ai sensi e per gli effetti dell'art. 37 della cit. legge.

Trattandosi di risorse finanziarie facenti capo, in ultima analisi, al bilancio statale, rimane chiarito l'assunto che, a

partire dall'esercizio 1989, non figura più tra le uscite della Gestione in parola una parte degli oneri pensionistici, segnatamente di quelli aventi natura non previdenziale.

Analogamente, fra le entrate del bilancio della Gestione non risultano più riportati i trasferimenti da parte dello Stato, in quanto acquisiti dalla Gestione degli interventi assistenziali.

Passando a trattare le problematiche relative all'andamento della gestione, nel periodo 1988/1992, può dirsi che su di essa hanno inciso gli effetti di taluni provvedimenti normativi primari in materia pensionistica, tra i quali appaiono meritevoli di particolare menzione:

- la legge 2 agosto 1990, n. 233 che ha introdotto, con effetto dal 1° luglio 1990, radicali innovazioni nel sistema previdenziale degli esercenti attività commerciali, tanto per quanto concerne i trattamenti pensionistici (per i quali è stato stabilito un nuovo sistema di calcolo commisurato al reddito, sostanzialmente analogo a quello retributivo in vigore per i lavoratori dipendenti) quanto per ciò che concerne la contribuzione a carico dei soggetti iscritti alla Gestione assicurativa;
- il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, che, tra l'altro, ha previsto la sospensione dell'applicazione delle norme relative alla perequazione delle pensioni di novembre 1992 e il blocco delle pensioni di anzianità dal 19 settembre 1992 fino al 31 dicembre 1993.

Sempre durante il periodo 1988/1992 hanno anche influenzato

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

l'andamento delle uscite di questa Gestione le già annotate sentenze della Corte Costituzionale.

I risultati economici di esercizio, accertati per gli anni dal 1988 al 1992 e la situazione patrimoniale netta consolidatasi alla fine di ciascun anno dell'arco temporale considerato, vengono evidenziati nella tabella che segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**ANDAMENTO DELLA SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENTIZIALI  
DEGLI ESERCENTI ATTIVITA' COMMERCIALI**

( in miliardi di lire )

ANNI	RESULTATO D = ESERCIZIO	SITUAZIONE PATRIMONIALE A FINE ANNO
1988 .....	- 704	+ 391
1989 .....	- 616	(1) - 1.027
1990 .....	- 741	- 1.768
1991 .....	- 1.256	- 3.024
1992 .....	- 2.005	- 3.029

- (1) Compresi 10 miliardi per stornamento alla Gestione della quota parte dell'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1985 del Cassato Fondo sociale (10 miliardi) e dall'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1988 della Gestione per l'erogazione delle indennità di maternità di cui alla legge 546/1987 (10 miliardi).

Come si vede, lo svolgimento della gestione, nel periodo considerato, evidenzia risultati costantemente positivi. L'avanzo economico di esercizio è passato da lire 704 miliardi (1988) a lire 2.005 miliardi (1992). Ne è conseguito un ulteriore miglioramento della situazione patrimoniale, il cui avanzo, da lire 391 miliardi (al 1° gennaio 1988) si è consolidato (al 31 dicembre 1992) in lire 5.029 miliardi.

La consistenza delle attività della Gestione - sempre alla data del 31 dicembre 1992 - ammonta a lire 5.836 miliardi, di cui lire 2.394 miliardi rappresentati dal credito in conto corrente verso l'INPS e lire 1.472 miliardi dai crediti contributivi verso gli iscritti, a fronte dei quali tra le passività, nel fondo svalutazione crediti contributivi, risulta iscritta per lire 443 miliardi la quota di presunta inesigibilità, pari al 30,1%.

Le passività, alla medesima data del 31 dicembre 1992, hanno una consistenza di lire 807 miliardi, di cui lire 443 sono rappresentati dal predetto fondo svalutazione crediti contributivi.

Volendo effettuare un più dettagliato esame, sintetico ed analitico, dei moduli dispositivi delle spese, si rileva che i relativi oneri sono rappresentati principalmente:

- dalle prestazioni istituzionali, le quali nell'anno 1992 sono risultate di lire 3.583 miliardi, di cui lire 3.533 miliardi per rate di pensione;
- dai trasferimenti allo Stato per contribuzioni già dovute all'ex ONPI e per il finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale e dell'Istituto italiano di



medicina sociale;

- dai trasferimenti ad altri Enti previdenziali di valori di copertura di periodi assicurativi;
- dalle spese di amministrazione che rappresentano la quota parte delle spese di amministrazione complessive dell'INPS attribuite al Fondo in base ai criteri previsti dal vigente Regolamento di contabilità;
- dagli oneri finanziari costituiti essenzialmente dagli interessi passivi su prestazioni arretrate.

Il grado di copertura dei contributi a carico degli iscritti rispetto all'onere per prestazioni si è elevato dal 97,4% (1988) al 151,9% (1992).

Il rapporto iscritti/pensioni, invece, si è alquanto ridimensionato, passando dal 2,51/1 (1988) al 2,22/1 (1992).

Nella tabella sottoindicata si propone lo svolgimento della dinamica della spesa per pensioni nel periodo 1988/1992, analizzata secondo criteri improntati a valutazioni connesse alle seguenti circostanze:

- nel complesso della spesa
- per la parte a carico della Gestione Commercianti
- per la parte a carico della Gestione degli interventi assistenziali (per l'anno 1988 a carico del Fondo sociale).

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**DINAMICA DELLA SPESA PER PENSIONI  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PENSIONI  
DEGLI ESERCENTI ATTIVITA' COMMERCIALI**

( in miliardi di lire )

A N N O	SPESA PER PENSIONI		
	N E L COMPLESSO	A CARICO DELLA GESTIONE COMMERCIANTI	A CARICO DELLA GESTIONE STATO (1)
1988	3.029	2.984	45
1989	3.278	2.360	918
1990	3.800	2.703	1.097
1991	4.383	3.249	1.134
1992	4.724	3.333	1.191

(1) Operi a carico del Fondo sociale fino all'anno 1988 e della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali a partire dall'anno 1989 a norma dell'articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 38.

Volendo formulare qualche breve considerazione in ordine alle ragioni determinative di un ragguardevole incremento della spesa per pensioni, possono elencarsi diversi fattori eterogenei e concomitanti, quali:

- il numero delle pensioni in pagamento, che è passato globalmente da 654.729 (alla fine del 1988) a 755.197 (alla fine del 1992), con un incremento del 15,3%;
- il numero delle pensioni di vecchiaia, il quale ha subito un incremento del 33,5% passando da 260.985 alla fine del 1988 a 348.393 alla fine del 1992;
- il numero delle pensioni di invalidità che, per contro, registra un decremento del 5,3%, passando da 250.335 alla fine del 1988 a 237.176 alla fine del 1992, con una diminuzione in valore assoluto di 13.159 pensioni;
- il numero delle pensioni ai superstiti, esso pure incrementato del 18,3%, passando da 143.409 alla fine del 1988 a 169.628 alla fine del 1992;
- l'importo medio annuo delle pensioni in pagamento che da lire 4.700.220 (1988) è passato a lire 6.550.626 (alla fine del 1992) con un incremento del 39,4%.

In particolare, le cause generatrici della crescita del suddetto importo medio annuo sono verosimilmente connesse:

- ai più elevati importi medi delle nuove pensioni liquidate in ciascun anno;
- all'aggiornamento delle pensioni in essere, ricostituite annualmente. In particolare, nel 1992 l'aggiornamento ha comportato - in applicazione della legge 2 agosto 1990, n.

233 - la riliquidazione delle pensioni aventi decorrenza tra il 1° gennaio 1982 e il 30 giugno 1990;

- alla perequazione delle pensioni che ha comportato aumenti sia a titolo di dinamica salariale che a titolo di adeguamento semestrale al costo della vita.

Ai fini di una migliore comprensione di quanto sopra esposto, nelle tabelle che seguono, si riporta, per gli anni dal 1988 al 1992:

- l'andamento del numero degli assicurati e delle pensioni;
- l'andamento del gettito contributivo e della spesa per prestazioni;
- il numero e l'importo medio annuo delle pensioni liquidate negli anni dal 1988 al 1992 e delle pensioni esistenti al 31 dicembre.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEGLI ESERCENTI ATTIVITA' COMMERCIALI

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 . . . . .	1.644.000	654.729	2,51
1 9 8 9 . . . . .	1.625.000	672.093	2,41
1 9 9 0 . . . . .	1.645.000	697.010	2,36
1 9 9 1 . . . . .	1.670.119	718.378	2,32
1 9 9 2 . . . . .	1.677.253	755.197	2,22

ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEGLI ESERCENTI ATTIVITA' COMMERCIALI

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	2.912	2.989
1 9 8 9	3.256	2.394
1 9 9 0	3.457	2.742
1 9 9 1	4.581	3.293
1 9 9 2	5.443	3.583

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## ESERCENTI ATTIVITA' COMMERCIALI

NUMERO E IMPORTO MEDIO ANNUO  
DELLE PENSIONI LIQUIDATE NEGLI ANNI DAL 1988 AL 1992  
E DELLE PENSIONI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
-------------	------	------	------	------	------

## PENSIONI LIQUIDATE NELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	26.536	30.961	32.267	32.728	40.450
* INVALIDITA' .....	9.383	9.379	8.359	8.288	8.557
* SUPERSTITI .....	12.039	12.820	12.119	11.772	12.964
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>47.958</b>	<b>53.160</b>	<b>52.745</b>	<b>52.788</b>	<b>61.971</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	4.787.791	5.068.202	5.427.730	6.357.061	9.139.232
* INVALIDITA' .....	3.996.358	4.013.467	4.174.868	4.775.367	7.095.315
* SUPERSTITI .....	2.957.797	3.164.155	3.471.506	3.822.661	4.596.327
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>4.173.560</b>	<b>4.422.938</b>	<b>4.779.703</b>	<b>5.543.542</b>	<b>7.906.655</b>

## PENSIONI ESISTENTI ALLA FINE DELL'ANNO

<b>1. NUMERO DELLE PENSIONI</b>					
* VECCHIAIA .....	260.985	275.718	298.538	318.333	348.393
* INVALIDITA' .....	250.335	246.619	244.432	240.178	237.176
* SUPERSTITI .....	143.409	149.756	154.040	159.867	169.628
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>654.729</b>	<b>672.093</b>	<b>697.010</b>	<b>718.378</b>	<b>755.197</b>
<b>2. IMPORTO MEDIO ANNO (lire)</b>					
* VECCHIAIA .....	5.140.486	5.678.604	6.138.180	7.173.913	7.596.343
* INVALIDITA' .....	5.344.599	5.888.935	6.322.794	6.829.287	6.963.063
* SUPERSTITI .....	2.774.169	3.308.023	3.439.232	3.763.407	3.826.188
<b>COMPLESSO .....</b>	<b>4.700.220</b>	<b>5.183.005</b>	<b>5.606.451</b>	<b>6.299.723</b>	<b>6.550.626</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In relazione agli elementi sopra descritti, nella tabella che segue, si riassume l'analisi dell'andamento della situazione economico-patrimoniale della Gestione registrato nel periodo dal 1988 al 1992.

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI  
DEGLI ESERCENTI ATTIVITA' COMMERCIALI**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. <u>PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO</u> .....	- 313	(1) - 411	- 1.027	- 1.768	- 3.024
2. <u>CONTO ECONOMICO</u>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	4.577	4.677	5.077	6.135	7.592
* TOTALE DELLE USCITE .....	4.273	4.061	4.336	5.379	5.587
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	+ 704	+ 616	+ 741	+ 1.256	+ 2.005
3. <u>PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO</u> .....	- 391	+ 1.027	+ 1.768	+ 3.024	+ 5.029

(1) Compresi 20 miliardi per attribuzione alla Gestione della quota parte dell'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1985 dal cassetto Fondo sociale (10 miliardi) e dall'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1988 della Gestione per l'erogazione delle indennità di anzianità di cui alla legge 546/1987 (10 miliardi).

2) - LE GESTIONI PENSIONISTICHE SOSTITUTIVE DELL'ASSICURAZIONE  
GENERALE OBBLIGATORIA.

2/1 - Il Fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici  
servizi di trasporto.

Il Fondo in parola - come è stato puntualizzato nella precedente relazione al Parlamento (1) - venne istituito, per gli addetti ai pubblici servizi di trasporto, con D.L.Lgt. 25 marzo 1919 n. 467, modificato, in prosieguo di tempo, con R.D. 30 settembre 1920 n.1538. Con D.Lgt. 30 dicembre 1945, n. 820 il Fondo è stato riconosciuto come ente sostitutivo dell'Assicurazione Generale Obbligatoria.

Alle fonti normative testè citate, altre sono sopravvenute tra le quali vanno menzionate le leggi n.830/1961 e n. 889/1971, le cui disposizioni hanno comportato la insorgenza di importanti relazioni interorganiche ed intersoggettive, rilevanti in campo economico, finanziario ed amministrativo.

Alla gestione del medesimo Fondo continua a soprintendere un apposito Comitato di vigilanza sulla liquidazione degli assegni al personale, avente competenza variegata nel campo dell'amministrazione attiva, consultiva e di controllo interno sull'attività di gestione svolta dagli apparati tecnici ed amministrativi.

(1)- cfr. Senato della Repubblica, X Leg., Doc. XV, n.110, pag.246



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Viene iscritto obbligatoriamente al Fondo tutto il personale adibito continuativamente ai pubblici servizi di trasporto (autoferrotranvie, filovie, ferrovie, linee di navigazione interna, ecc.).

Le prestazioni istituzionalmente erogate dal Fondo stesso consistono nelle pensioni di anzianità, di invalidità, di vecchiaia e superstiti.

Sull'andamento economico-patrimoniale della gestione, nel periodo 1988/1992, hanno inciso gli effetti derivati dall'applicazione intervenuta a più riprese e con qualche soluzione di continuità:

- di taluni provvedimenti legislativi che, in via generale, hanno riguardato tutte le Gestioni pensionistiche amministrate dall'Istituto, compresa anche quella in discorso;
- di altri, ben determinati provvedimenti legislativi i quali hanno riguardato esclusivamente la Gestione stessa: segnatamente la legge 12 luglio 1988, n. 270, che, all'art. 3, ha dettato norme per l'esodo del personale inidoneo;
- della sentenza 60 emanata dalla Corte costituzionale nell'anno 1991, in relazione all'applicazione dell'art. 3, primo comma, della citata legge 270/1988.

Nel richiamare in questa sede le considerazioni al riguardo formulate in altra parte della presente relazione, ove i provvedimenti stessi sono stati illustrati, si ritiene utile evidenziare che, a partire dal 1989, non figurano più iscritti tra le uscite del bilancio della Gestione una parte degli oneri pensionistici di natura non previdenziale che la legge 9 marzo 1989, n.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

88, ha attribuito al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali, ai sensi dell'art. 37 della legge stessa.

A tale ultima Gestione, ovviamente sono attribuiti i trasferimenti da parte dello Stato a copertura dei suddetti oneri non previdenziali.

La situazione economico-patrimoniale della Gestione, registrata nel periodo dal 1988 al 1992, è riportata nella tabella che segue:

SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE ADDETTO  
AI PUBBLICI SERVIZI DI TRASPORTO

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. <u>PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO</u> .....	+ 480	+ 413	+ 200	+ 107	+ 122
2. <u>CONTO ECONOMICO</u>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	1.878	2.008	2.298	2.667	2.879
* TOTALE DELLE USCITE .....	1.945	2.221	2.391	2.652	3.081
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	- 67	- 213	- 93	+ 15	- 202
3. <u>PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO</u> .....	+ 413	+ 200	+ 107	+ 122	- 80

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Il risultato di esercizio si può riassumere, complessivamente, in lire 560 miliardi di disavanzo economico.

Sempre alla data del 31 dicembre 1992, lo stato patrimoniale della Gestione evidenzia:

- lire 849 miliardi di attività
- lire 929 miliardi di passività
- lire 80 miliardi di passivo patrimoniale netto, costituito dalla somma algebrica di lire 1.024 miliardi del fondo di riserva e da lire 1.104 miliardi di disavanzo patrimoniale.

In riferimento al 1° gennaio 1988, la situazione patrimoniale netta era attiva per lire 480 miliardi.

Il grado di copertura dei contributi rispetto all'onere per prestazioni è passato dal 98,5% (1988) all'88,7% (1992).

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 93.451 (al 31 dicembre 1988) a 106.209 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 13,6%.

L'importo medio annuo, riferito a tutte le categorie di pensioni, è passato da lire 15.330.434 (al 31 dicembre 1988) a lire 22.750.210 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 48,4.

Il rapporto iscritti/pensioni è passato da 1,57/1 del 1988 a 1,49/1 del 1992.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE ADDETTO  
AI PUBBLICI SERVIZI DI TRASPORTO

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 . . . . .	146.549	93.451	1,57
1 9 8 9 . . . . .	143.836	96.652	1,49
1 9 9 0 . . . . .	143.100	99.498	1,44
1 9 9 1 . . . . .	143.454	101.528	1,41
1 9 9 2 . . . . .	138.000	106.209	1,30

ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE ADDETTO  
AI PUBBLICI SERVIZI DI TRASPORTO

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	1.337	1.357
1 9 8 9	1.396	1.561
1 9 9 0	1.654	1.767
1 9 9 1	1.982	2.033
1 9 9 2	2.152	2.427

L'esposto grave deterioramento della situazione economico-patrimoniale (in cinque anni la Gestione ha accumulato disavanzi di esercizio per lire 560 miliardi) e finanziaria della Gestione (al 31 dicembre 1992 il Fondo è debitore verso l'INPS di lire 97 miliardi per le anticipazioni di cassa ricevute), impone l'adozione di provvedimenti normativi - anche attraverso un adeguamento della contribuzione - necessari per il riequilibrio del Fondo. La Corte, peraltro, non può esimersi dal raccomandare - nel contempo - l'assunzione di opportune iniziative che valgano a ridimensionare ogni motivo discrezionale di spesa ed a contenere, nei limiti del possibile, gli oneri di carattere amministrativo e contabile.

2/2 - Il fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia.

Giova rammentare che la istituzione di particolari provvidenze assicurative e previdenziali in favore del personale in servizio alle dipendenze di Società concessionarie di aziende telefoniche, è stato operato originariamente dalla legge 30 settembre 1920, n. 1405.

In prosieguo di tempo si sono verificate numerose novazioni ordinamentali, tra le quali rivestono particolare importanza le leggi n. 1450/1956, n. 1790/1962, n. 583/1967 e n. 672/1973.

Il Fondo, costituisce ancora una Gestione autonoma dell'INPS

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

ed è ordinato sulla base del sistema tecnico-finanziario della ripartizione. Esso provvede alla liquidazione agli aventi diritto (iscritti) di una pensione diretta di vecchiaia, nonché alla liquidazione delle pensioni di anzianità e di invalidità al lavoro, delle pensioni indirette e di reversibilità ai superstiti degli iscritti e dei pensionati.

Anche sull'andamento gestorio economico-patrimoniale di questo Fondo, nel periodo 1988/1992, hanno inciso gli effetti derivanti dall'applicazione:

- di atti normativi aventi forza e valore di legge, i quali, in via generale, hanno riguardato - come si è detto - tutte le Gestioni pensionistiche amministrate dall'Istituto;
- di atti normativi non aventi efficacia di legge formale, i quali hanno riguardato esclusivamente la Gestione stessa;
- di sentenze della Corte Costituzionale, aventi validità in ambiti generali e/o speciali della conduzione gestoria.

Nel rimandare ad altra parte della presente relazione, ove siffatti provvedimenti sono stati illustrati, si ritiene utile evidenziare che, a partire dal 1989, non figurano più iscritti tra le uscite del bilancio della Gestione una parte degli oneri pensionistici di natura non previdenziale che la legge 9 marzo 1989, n. 88 (art. 37), ha attribuito al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali.

A tale ultima Gestione, ovviamente, sono attribuiti i trasferimenti da parte dello Stato a copertura dei suddetti oneri non previdenziali.

La situazione economico-patrimoniale della gestione, registrata, nel periodo dal 1988 al 1992, incrementi del netto patrimoniale, il cui ammontare è riportato nella tabella che segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE ADDETTO  
AI PUBBLICI SERVIZI DI TELEFONIA**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. <u>PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO</u> .....	- 1.764	- 1.367	- 2.037	+ 2.163	- 2.331
2. <u>CONTO ECONOMICO</u>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	674	799	884	1.005	1.073
* TOTALE DELLE USCITE .....	571	629	758	837	950
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	- 103	+ 170	- 126	+ 168	- 123
3. <u>PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO</u> .....	+ 1.367	+ 2.037	- 2.163	+ 2.331	+ 2.454



Sempre durante l'arco temporale riferibile al periodo dal 1988 al 1992, il risultato di esercizio della gestione denuncia, complessivamente, un avanzo economico di lire miliardi 690.

Alla data del 31 dicembre 1992, lo stato patrimoniale della Gestione evidenzia:

- lire 2.482 miliardi di attività
- lire 28 miliardi di passività
- lire 2.454 miliardi di attivo patrimoniale netto, costituito dalla somma algebrica di lire 3.598 miliardi di riserva obbligatoria e di lire 1.764 miliardi di disavanzo patrimoniale.

Al 1° gennaio 1988 la situazione patrimoniale netta era attiva per lire 1.764 miliardi.

Il grado di copertura dei contributi rispetto all'onere per prestazioni è passato dal 107,9% (1988) al 104,6% (1992).

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 22.065 (al 31 dicembre 1988) a 26.906 (al 31 dicembre 1992) con un incremento del 21,9%.

L'importo medio annuo delle pensioni in pagamento, riferito a tutte le categorie, è passato da lire 17.968.511 (al 31 dicembre 1988) a lire 26.748.800 (al 31 dicembre 1992) con un incremento del 48,9%.

Il rapporto iscritti/pensioni è passato da 3,93/1 del 1988 a 3,56/1 del 1992.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE ADDETTO  
AI PUBBLICI SERVIZI DI TELEFONIA

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 . . . . .	86.779	22.065	3,93
1 9 8 9 . . . . .	89.781	22.863	3,93
1 9 9 0 . . . . .	91.978	23.827	3,86
1 9 9 1 . . . . .	94.210	25.333	3,72
1 9 9 2 . . . . .	95.886	25.906	3,56

ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE ADDETTO  
AI PUBBLICI SERVIZI DI TELEFONIA

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	423	392
1 9 8 9	509	444
1 9 9 0	585	532
1 9 9 1	641	603
1 9 9 2	746	714

2/3 - Il Fondo per la previdenza degli addetti alle abolite imposte di consumo.

Il fondo di previdenza di cui trattasi, istituito, con regio decreto 25 febbraio 1924, n. 540 e denominato "Fondo di previdenza a favore degli impiegati ed agenti delle gestioni daziarie appaltate" venne originariamente disciplinato con regio decreto 18 febbraio 1925, n. 217, in maniera pressoché analoga a quello concernente il personale delle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette.

Con successivo R.D.L. 12 maggio 1938, n. 908, fu affidato al Fondo il compito di garantire agli iscritti, in aggiunta al trattamento di pensione, un capitale comprensivo dell'indennità di anzianità.

Dal punto di vista normativo, il trattamento del Fondo di previdenza trova ancora le sue basi fondamentali nel regolamento approvato con regio decreto 20 ottobre 1939, n. 1863, ancorché lo stesso è stato parzialmente modificato da vari provvedimenti legislativi tra i quali notevole rilevanza assume la legge 24 maggio 1966 n. 370 che ha introdotto talune importanti innovazioni.

Com'è noto, con decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649 furono abolite le imposte di consumo e il Fondo, per effetto degli incentivi a conseguire il pensionamento anticipato, è in via di rapido decremento. Il predetto decreto del Presidente della Repubblica non ha, peraltro, apportato mutamenti per gli aspetti formali nella struttura del Fondo che,

pertanto, continua ad operare secondo le norme vigenti al 31 dicembre 1972.

Ulteriori aggiornamenti sono stati apportati dalla legge 1° luglio 1975, n. 296 e dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, concernente "il nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato", per i riflessi previdenziali sulla normativa del Fondo.

Il Fondo è , dal punto di vista giuridico, sostitutivo dell'assicurazione generale obbligatoria e costituisce una "gestione autonoma" dell'INPS, essendo tecnicamente ordinato con il sistema della ripartizione per quanto riguarda le prestazioni pensionistiche.

La gestione delle prestazioni di capitale è fondata sulla assicurazione mista sulla vita e capitalizzazioni finanziarie affidate all'INA e sul Fondo di integrazione ordinato tecnicamente con il sistema della ripartizione.

Per gli oneri derivanti al Fondo dalla erogazione delle prestazioni pensionistiche e di quelle di capitale, si provvede, rispettivamente, con un contributo pari al 22,00 per cento (8 per cento a carico del lavoratore) e al 15,50 per cento (a totale carico delle aziende).

Il Fondo ha lo scopo di corrispondere agli iscritti ed ai loro superstiti pensioni e indennità in caso di invalidità o per anzianità di servizio, un trattamento di previdenza in caso di morte, una indennità di fine rapporto ai sensi delle vigenti disposizioni di legge e, ricorrendone i presupposti, un premio di fedeltà.

Sono iscritti i dipendenti delle abolite imposte di consumo inseriti nel ruolo speciale ad esaurimento presso il Ministero delle finanze ed i dipendenti comunali che sono stati mantenuti in servizio presso i Comuni dai quali dipendevano.

Sull'andamento economico-patrimoniale della gestione finanziaria, durante il periodo 1988/1992, ha inciso l'applicazione di provvedimenti legislativi che, in via generale, hanno riguardato tutte le Gestioni pensionistiche amministrare dall'Istituto; in particolare è da aggiungere la considerazione che il quadro normativo risulta essere stato completato con l'avvenuta emanazione da parte governativa, di taluni altri provvedimenti di carattere normativo, i quali hanno riguardato esclusivamente la Gestione: decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1987, n. 266; decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44 e legge 30 dicembre 1991, n. 412.

A partire dal 1989, non figurano più iscritti tra le uscite del bilancio della Gestione una parte degli oneri pensionistici di natura non previdenziale che la legge 9 marzo 1989, n. 88, ha attribuito al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, ai sensi dello art. 37 della cit. legge n. 89/1988.

A tale ultima Gestione, ovviamente, sono attribuiti i trasferimenti da parte dello Stato a copertura dei suddetti oneri non previdenziali.

L'andamento della situazione economico-patrimoniale della Gestione, registrato nel periodo dal 1988 al 1992, è riportato nella tabella che segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEL FONDO PER LA PREVIDENZA DEGLI ADDETTI  
ALLE ABOLITE IMPOSTE DI CONSUMO**

( in miliardi di Lire )

DISCRIZIONI	1988	1989	1990	1991	1992
1. PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO .....	—	—	—	—	—
2. CONTO ECONOMICO					
* ENTRATE					
- Contributi e altre entrate	56	56	52	76	65
- Contributo dello Stato a copertura del disavanzo di esercizio .....	119	127	150	146	181
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	185	183	202	222	246
* TOTALE DELLE USCITE .....	185	183	202	222	246
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	—	—	—	—	—
3. PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO .....	—	—	—	—	—

Durante l'intero arco temporale il conto economico della Gestione si riassume, complessivamente, in un differenziale negativo di lire 723 miliardi - 1.038 miliardi di uscite a fronte di 315 miliardi di entrate - alla cui copertura si è provveduto, per pari importo, con apporti dello Stato a norma dell'art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649.

A partire dal 1989 i suddetti apporti finanziari vengono effettuati dalla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali alla quale sono attribuiti tutti i trasferimenti dal bilancio dello Stato all'INPS.

Al 31 dicembre 1992 lo stato patrimoniale della Gestione evidenzia: lire 14 miliardi di attività e lire 14 miliardi di passività.

Il grado di copertura dei contributi, rispetto all'onere per prestazioni, è passato dal 32,3% del 1988 al 24,3% del 1992.

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 10.834 al 31 dicembre 1988 a 11.031 al 31 dicembre 1992, con un incremento dell'1,8%.

L'importo medio annuo, riferito a tutte le categorie di pensioni, è passato da lire 13.575.500 al 31 dicembre 1988 a lire 19.194.700 al 31 dicembre 1992, con un incremento del 41,4%.

Il rapporto iscritti/pensioni è passato da 0,54/1 del 1988 a 0,37/1 del 1992:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
DEL FONDO PER LA PREVIDENZA DEGLI ADDETTI  
ALLE ABOLITE IMPOSTE DI CONSUMO

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 .....	5.900	10.834	0,54
1 9 8 9 .....	5.450	10.928	0,50
1 9 9 0 .....	4.900	10.928	0,45
1 9 9 1 .....	4.300	10.940	0,39
1 9 9 2 .....	4.030	11.031	0,37

ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DEL FONDO PER LA PREVIDENZA DEGLI ADDETTI  
ALLE ABOLITE IMPOSTE DI CONSUMO

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	50	155
1 9 8 9	47	163
1 9 9 0	41	183
1 9 9 1	54	192
1 9 9 2	55	226



2/4 - Il Fondo di previdenza per i dipendenti dall'ENEL e dalle aziende elettriche private.

Come si è detto nella precedente relazione al Parlamento, si conferma che il Fondo - istituito, con efficacia retroattiva al 1° gennaio 1949, dalla legge 31 marzo 1956, n. 293, come "Fondo di previdenza per i dipendenti da aziende elettriche private" - ha assunto l'attuale denominazione in seguito all'istituzione dell'ENEL (disposta con legge 6 dicembre 1962, n. 1643).

Il Fondo è attualmente disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 17 marzo 1965, n. 144, dalla legge 25 novembre 1971, n. 1079 e dalla legge 5 agosto 1975, n. 408 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il Fondo, sostitutivo dell'assicurazione generale obbligatoria IVS, costituisce una gestione autonoma dell'INPS, ed è ordinato in base al sistema tecnico-finanziario della ripartizione, con la costituzione di una riserva, il cui ammontare, alla fine di ciascun anno, è pari all'importo di una annualità delle pensioni in corso di pagamento a tale epoca.

Per far fronte agli oneri derivanti dalla erogazione delle prestazioni è corrisposto al Fondo un contributo suddiviso tra aziende e lavoratori pari, allo stato attuale, al 32,65 per cento della retribuzione imponibile di cui il 5,74 per cento a carico del lavoratore.

Il Fondo provvede al trattamento per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori, operai ed impiegati dipendenti dallo ENEL e dalle aziende elettriche private.

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

Vi sono obbligatoriamente iscritti i dipendenti dell'ENEL con rapporto di lavoro a carattere continuativo e i dipendenti dalle aziende elettriche private addetti ai servizi di produzione, trasformazione, trasporto e distribuzione di energia elettrica, con almeno 15 dipendenti, nonché gli addetti agli uffici permanenti di studio e progettazione di nuove costruzioni.

Per le aziende con meno di 15 dipendenti l'iscrizione al Fondo può essere disposta dal Comitato amministratore.

Sono esclusi dall'iscrizione i dirigenti e gli apprendisti.

Il Fondo, cui aderiscono circa 108.500 iscritti, è amministrato da un Comitato presieduto dal Presidente dell'INPS, che ha competenza in materia di:

- a) decisione dei ricorsi riguardanti i contributi e le prestazioni;
- b) bilanci annuali e tecnici relativi alla gestione del fondo: esami e pareri;
- c) formulazione di proposte e pareri in merito all'impiego dei capitali di pertinenza del fondo;
- d) formulazione di proposte in ordine alla determinazione dei contributi dovuti al fondo di vigilanza sul versamento della contribuzione.

Anche sull'andamento economico-patrimoniale di questa Gestione, nel periodo 1988/1992, hanno inciso gli effetti derivanti dall'applicazione di alcuni provvedimenti legislativi che, in via generale, hanno riguardato - come si è detto - tutte le Gestioni pensionistiche amministrare dall'Istituto, atteso che non sono intervenuti atti normativi aventi efficacia di legge

formale che hanno riguardato esclusivamente l'ordinamento specifico del Fondo.

A partire dall'anno 1989, non figurano più iscritti, tra le uscite del bilancio della Gestione, una parte degli oneri pensionistici di natura non previdenziale che la legge 9 marzo 1989, n. 88, ha attribuito al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali ai sensi dell'art. 37. A tale ultima Gestione, ovviamente, sono attribuiti i trasferimenti da parte dello Stato a copertura dei suddetti oneri non previdenziali.

Il prospetto seguente riassume e comprende i dati contabili relativi all'evolversi della situazione economico-patrimoniale durante il periodo 1988 - 1992:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER I DIPENDENTI DELL'ENEL  
E DALLE AZIENDE ELETTRICHE PRIVATE**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
<b>1. PATRIMONIO NETTO IMMOBILIARE DELL'ANNO .....</b>	- 119	- 217	- 412	- 588	- 724
<b>2. CONTI ECONOMICI</b>					
• TOTALE DELLE ENTRATE .....	1.250	1.416	1.596	1.812	1.948
• TOTALE DELLE USCITE .....	1.458	1.612	1.738	1.982	2.057
• RISULTATO DI ESERCIZIO .....	- 38	- 196	- 142	- 169	- 319
<b>3. PATRIMONIO NETTO DELL'ANNO DELL'ANNO .....</b>	- 217	- 412	- 554	- 724	- 1.043

Sempre nel periodo in esame il globale risultato di esercizio si riassume, complessivamente, in lire 924 miliardi di disavanzo finanziario.

Al 31 dicembre 1992 lo stato patrimoniale della Gestione evidenzia:

- lire 486 miliardi di attività
- lire 1.529 miliardi di passività
- lire 1.043 miliardi di passivo patrimoniale netto, costituito dalla somma algebrica di lire 1.771 miliardi del fondo di riserva e di lire 2.814 miliardi di disavanzo patrimoniale.

Alla data del 1° gennaio 1988 la situazione patrimoniale netta era passiva per lire 119 miliardi.

Il grado di copertura dei contributi, rispetto all'onere per prestazioni, è passato dal 96,6% (1988) all'85% (1992).

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 59.798 al 31 dicembre 1988 a 68.686 al 31 dicembre 1992, con un incremento del 14,9%.

L'importo medio annuo, riferito a tutte le categorie di pensioni, è passato da lire 18.098.100 (al 31 dicembre 1988) a lire 25.785.900 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 42,5%.

Il rapporto iscritti/pensioni è passato da 1,91/1 del 1988 a 1,58/1 del 1992, come emerge dagli elementi numerici riassunti nella sottoriportata tabella prospettica:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER I DIPENDENTI DALL'ENEL  
E DALLE AZIENDE ELETTRICHE PRIVATE

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 . . . . .	113.931	59.798	1,91
1 9 8 9 . . . . .	112.451	61.500	1,83
1 9 9 0 . . . . .	111.776	63.149	1,77
1 9 9 1 . . . . .	110.700	66.415	1,67
1 9 9 2 . . . . .	108.500	68.686	1,58

L'ammontare del gettito contributivo correlabile a ciascun esercizio, rapportato ai pertinenti oneri per prestazioni, viene esposto nei termini seguenti:

ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER I DIPENDENTI DALL'ENEL  
E DALLE AZIENDE ELETTRICHE PRIVATE

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	1.018	1.054
1 9 8 9	1.073	1.192
1 9 9 0	1.210	1.326
1 9 9 1	1.394	1.485
1 9 9 2	1.485	1.747

Il grave deterioramento della situazione economico-patrimoniale (in cinque anni il Fondo ha accumulato disavanzi di esercizio per lire 924 miliardi) e finanziaria della Gestione (al 31 dicembre 1992 il Fondo è debitore verso l'INPS di lire 1.453 miliardi per le anticipazioni di cassa ricevute) impone l'adozione di opportuni provvedimenti normativi indispensabili - anche attraverso un adeguamento della contribuzione - per il riequilibrio del Fondo, nonché di criteri gestionali improntati a motivi di sempre maggiore economicità.

2/5 - Il Fondo di previdenza per il personale di volo dipendente dalle aziende di navigazione aerea.

Il Fondo in parola fu istituito con la legge del 13 luglio 1965, n. 859, e ad esso vennero trasferite le attività e le passività, gli oneri e i diritti e quant'altro di pertinenza della Cassa nazionale della gente dell'aria di cui al regio decreto 31 dicembre 1934, n. 2264.

Il Fondo - che è sostitutivo dell'assicurazione generale obbligatoria e che costituisce una gestione autonoma in seno all'Istituto nazionale della previdenza sociale - era organizzato, sotto il profilo tecnico-finanziario, con il sistema della copertura dei valori capitali delle pensioni in godimento.

La legge 30 luglio 1973, n. 484, ha apportato non trascurabili innovazioni alla cit. legge n. 859 del 1965, le quali

saranno illustrate nel seguito immediato del presente referto.

Il Fondo è gestito dal Comitato di vigilanza per il Fondo di previdenza del personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea che, ferme restando le attribuzioni del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo dell'Istituto, ha, tra l'altro, il compito : di decidere sui ricorsi riguardanti contributi e prestazioni a carico del Fondo; di fare proposte sulle questioni generali relative alla determinazione della misura dei contributi, alla riscossione di essi ed al pagamento delle prestazioni; di esaminare i bilanci annuali del Fondo.

Viene iscritto obbligatoriamente al fondo il personale di volo previsto dall'articolo 732 del Codice di navigazione (piloti, motoristi, marconisti, assistenti di volo), conformemente alle iscrizioni negli albi e nei registri tenuti dall'Ente nazionale della gente dell'aria ed assunto da aziende di navigazione aerea con il contratto di lavoro disciplinato dal Codice citato e da altre leggi speciali.

Le prestazioni consistono in pensioni di anzianità, invalidità ed ai superstiti; nel caso di pensioni di anzianità l'iscritto ha facoltà di chiedere la liquidazione in capitale di una quota della pensione stessa.

La legge n. 484 del 1973 ha istituito la pensione di invalidità per causa di servizio.

Sciogliendo, a questo punto, la riserva poc'anzi formulata, val notare che - per i riflessi sull'andamento economico-patrimoniale e finanziario della gestione, nel corso del periodo 1988/1992 - il Fondo è stato interessato non solo da



provvedimenti legislativi di carattere generale i quali hanno riguardato tutte le gestioni pensionistiche, ma anche da specifiche disposizioni di legge, tra cui, riveste importanza la legge 31 ottobre 1988, n. 480, che ha riformato, attraverso significative modifiche, la disciplina organica del Fondo stesso. Ed, invero, occorre rappresentare che le novità introdotte dalla predetta legge, con decorrenza dal 27 novembre 1988, riguardano, in particolare, la struttura tecnico-finanziaria del Fondo, gli iscritti, la contribuzione, le prestazioni e l'Organo di gestione. Di ciascuno di questi argomenti, si rende opportuno fornire qualche utile ragguaglio esplicativo.

a) Struttura tecnico-finanziaria del Fondo

La struttura tecnico-finanziaria del Fondo, regolata in precedenza sul sistema a copertura di capitali delle pensioni in godimento, è stata sostituita con il sistema a ripartizione che prevede l'accantonamento di una riserva obbligatoria pari a due annualità delle pensioni in pagamento alla fine di ciascun anno.

b) Iscritti

La legge ha introdotto nuove condizioni di iscrivibilità al Fondo, oltre quelle già esistenti, e, cioè, che l'iscritto svolga servizio prevalentemente a bordo di aeromobili e che abbia età inferiore a 60 anni.

c) - Contribuzione

La Legge 480/1988 in materia di contribuzione al Fondo:

- ha dettato nuove disposizioni sugli elementi retributivi imponibili e non imponibili ed ha introdotto il limite minimo di retribuzione mensile per ciascuna delle tre categorie del personale di volo;
- ha fissato la nuova misura del contributo in ragione del 34,5% della retribuzione imponibile;
- ha modificato la normativa sui riscatti e sui riconoscimenti elevando l'onere del riscatto dal 20% all'80% della riserva matematica calcolata secondo le norme dell'articolo 13 della legge 12 agosto 1962, n. 338;
- ha previsto il riconoscimento figurativo dei periodi d'integrazione salariale fruiti a suo tempo dagli iscritti al Fondo già dipendenti della società ITAVIA.

d) - Prestazioni

Per gli iscritti al Fondo in epoca successiva al 27 novembre 1988, la cit. legge 480/1988 ha confermato le precedenti disposizioni in materia di pensione di invalidità ma, nel contempo, ha modificato i requisiti di età e di contribuzione per il conseguimento del diritto alla pensione di anzianità.

In sostanza, sono state previste cinque ipotesi di pensionamento a fronte delle tre stabilite dalla precedente normativa.

Per gli iscritti al Fondo alla data del 27 novembre 1988 le

nuove disposizioni prevedono un complesso meccanismo di adeguamento delle vecchie condizioni ai nuovi requisiti.

Tale meccanismo tende sostanzialmente a salvaguardare le aspettative createsi per gli interessati in virtù della precedente legislazione in proporzione all'effettiva anzianità assicurativa.

Per quanto specificamente attiene alla retribuzione pensionabile, la stessa è costituita sulla base della media annuale delle retribuzioni imponibili degli ultimi cinque anni di servizio, anzichè dalle retribuzioni spettanti nei dodici mesi consecutivi più favorevoli di servizio nel triennio precedente la data di decorrenza della pensione.

Inoltre, sono stati introdotti - per ciascuna categoria contrattuale degli iscritti al Fondo - tre limiti massimi di retribuzione pensionabile, corrispondenti alla media delle retribuzioni imponibili percepite nell'anno solare immediatamente precedente a quello considerato da dipendenti con tre differenti livelli di anzianità aziendale.

Per i periodi di iscrizione precedenti la data del 27 novembre 1988 la misura della pensione è pari al 3% della retribuzione pensionabile per ogni anno di servizio utile, considerando come intero la frazione pari o superiore a sei mesi.

Per i periodi di iscrizione successivi al 27 novembre 1988, la misura della pensione è pari al 2,50% della retribuzione pensionabile per ogni anno di servizio utile, considerando come anno intero la frazione pari o superiore a sei mesi.

In ogni anno solare (dal 1988, primo anno di applicazione

della norma) la misura della pensione, per ciascuna qualifica contrattuale degli iscritti, non può superare i tre limiti massimi di retribuzione pensionabile corrispondente alla media delle retribuzioni imponibili percepite nell'anno solare precedente dai dipendenti di pari qualifica della azienda di navigazione aerea più rappresentativa compresi in tre fasce di anzianità aziendale.

Per quanto poi, afferisce alla liquidazione in capitale, la legge in parola ha abrogato, per gli iscritti al Fondo successivamente al 27 novembre 1988, la facoltà di capitalizzare una quota di pensione. Gli iscritti alla data suddetta possono, invece, capitalizzare una quota di pensione entro il limite del 50% del valore capitale della quota di pensione relativa ai periodi di iscrizione fino al 27 novembre 1988 e del 25% per i periodi di iscrizione successivi a tale data.

e) - Organo di gestione

L'articolo 10 stabilisce testualmente che il Comitato di vigilanza del Fondo è composto da 14 rappresentanti, di cui: 3 dei piloti; 4 degli assistenti di volo; 1 dei tecnici di volo; 4 dei datori di lavoro del settore; 1 del Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale; 1 del Ministero del tesoro.

A complemento dell'esposizione fin qui condotta, occorre chiarire che, a partire dal 1989, non figurano più iscritti tra le uscite del bilancio della Gestione una parte degli oneri

pensionistici di natura non previdenziale che la legge 9 marzo 1989, n. 88 (art. 37) attribuito al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali.

A tale ultima Gestione, ovviamente, sono attribuiti i trasferimenti da parte dello Stato a copertura dei suddetti oneri non previdenziali.

L'andamento della situazione economico-patrimoniale della Gestione, registrato nel periodo dal 1988 al 1992, viene riassunto nella tabella che segue.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE DI VOLO  
DIPENDENTE DALLE AZIENDE DI NAVIGAZIONE AEREA**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONI	1988	1989	1990	1991	1992
<b>1. RINNOVAMENTO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO .....</b>	- 159	- 84	- 183	- 303	- 445
<b>2. CONTO ECONOMICO</b>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	625	251	259	304	250
* TOTALE DELLE USCITE .....	182	152	139	162	194
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	- 443	- 99	- 120	- 142	- 156
<b>3. RINNOVAMENTO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO .....</b>	- 84	- 183	- 303	- 445	- 601

Come si vede, in tutto l'arco temporale del periodo dal 1988 al 1992, il risultato di esercizio della gestione - sempre positivo - espone complessivamente, 960 miliardi di avanzo.

Sempre in riferimento alla data del 31 dicembre 1992, lo stato patrimoniale evidenzia: lire 623 miliardi di attività; lire 22 miliardi di passività; lire 601 miliardi di attivo patrimoniale netto, quale somma di:

- lire 138 miliardi del fondo di riserva
- lire 463 miliardi di avanzo patrimoniale.

Pertanto, al 1° gennaio 1988, la situazione patrimoniale netta era passiva per lire 359 miliardi.

Il grado di copertura dei contributi rispetto all'onere per prestazioni è passato dal 68,9% (1988) al 215,1% (1992).

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 1.630 (al 31 dicembre 1988) a 1.974 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 21,1%.

L'importo medio annuo, riferito a tutte le categorie di pensioni, è passato da lire 26.625.000 (al 31 dicembre 1988) a lire 34.950.500 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 31,3%.

Il rapporto iscritti/pensioni è passato da 3,97/1 (1988) a 4,37/1 (1992):

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
 DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE DI VOLO  
 DIPENDENTE DALLE AZIENDE DI NAVIGAZIONE AEREA

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 .....	6.479	1.630	3,97
1 9 8 9 .....	7.209	1.623	4,44
1 9 9 0 .....	7.655	1.709	4,48
1 9 9 1 .....	8.320	1.824	4,56
1 9 9 2 .....	8.624	1.974	4,37

ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
 E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
 DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE DI VOLO  
 DIPENDENTE DALLE AZIENDE DI NAVIGAZIONE AEREA

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	102	148
1 9 8 9	151	52
1 9 9 0	183	70
1 9 9 1	207	88
1 9 9 2	256	119



**3) - LE GESTIONI PENSIONISTICHE INTEGRATIVE DELL'ASSICURAZIONE  
GENERALE OBBLIGATORIA**

**3/1 - La Gestione Speciale di Previdenza per i dipendenti dalle  
imprese esercenti miniere, cave e torbiere.**

La Corte, nel precedente referto al Parlamento, ebbe a rilevare che - in considerazione della gravosità, pericolosità e particolare usura dell'attività svolta dai lavoratori delle miniere, cave e torbiere - fu istituita presso l'INPS (con legge 3 gennaio 1960, n. 5) una Gestione speciale integrativa dell'AGO, con lo scopo di concedere a detti lavoratori pensioni di vecchiaia e pensioni di anzianità con un anticipo di 5 anni rispetto agli altri lavoratori dipendenti. Conseguentemente, gli addetti alle miniere cave e torbiere vengono obbligatoriamente iscritti alla Gestione, alla quale versano un contributo speciale, pur restando iscritti anche al Fondo pensioni dell'assicurazione generale obbligatoria.

I lavoratori in argomento possono conseguire:

1) la pensione "anticipata" di vecchiaia a 55 anni anziché a 60 purchè possano far valere 15 anni di lavoro in sotterraneo coperto da contribuzione sia all'AGO che alla Gestione ed abbiano cessato definitivamente l'attività lavorativa;

2) la pensione "anticipata" di anzianità con 30 anni di contribuzione all'AGO (anziché 35) purchè possano far valere 15

anni di lavoro in sottosuolo oltre la cessazione da ogni attività lavorativa e siano iscritti alla Gestione.

Le pensioni sono liquidate sulla base di una contribuzione pari a quella che il minatore avrebbe avuto qualora avesse lavorato fino al compimento del 60° anno (pensione di vecchiaia) ovvero avesse lavorato per 35 anni (pensione di anzianità). Esse sono a completo carico della Gestione speciale fino al compimento del 60° anno da parte del pensionato allorchè le stesse vengono riliquidate d'ufficio al fine di ripartire tra Gestione speciale e Fondo pensioni gli oneri relativi; a carico della Gestione resta infatti solo la quota "integrativa" della pensione corrispondente alla contribuzione fittiziamente attribuita per il periodo intercorrente tra la data del pensionamento e il compimento del 60° anno, mentre al Fondo pensioni passa l'onere della quota di pensione corrispondente alla contribuzione effettivamente versata al Fondo stesso.

Per quanto concerne gli istituti dell'integrazione al minimo, della perequazione automatica e le norme sul calcolo della pensione, le pensioni dei minatori seguono le disposizioni dell'assicurazione generale obbligatoria.

Norme particolari sono invece poste in materia di cumulo della pensione con la retribuzione ed in materia di supplementi di pensione.

Le disposizioni che prevedono pensionamenti anticipati per i lavoratori delle aziende industriali in crisi sono estese anche ai minatori che già godono di un'anticipazione sull'età pensionabile.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La legge 23 aprile 1981 n. 155 all'articolo 18 stabilisce infatti - richiamando i criteri e le norme contenute nell'articolo 16 - che i lavoratori delle aziende minerarie in crisi possono godere di pensionamenti ulteriormente anticipati: la pensione di vecchiaia al compimento del 52° anno anzichè del 55° e la pensione di anzianità con 27 anni di contribuzione all'AGO anzichè 30.

Le pensioni vengono pagate dalla Gestione speciale che riceve dalla CIG l'importo della contribuzione relativa ai tre anni di anticipazione.

Riprendendo a questo punto, il discorso già fatto, in via di principio, in ordine alla forza ed al valore delle disposizioni sopravvenute a modificare il previgente ordinamento INPS in materia previdenziale, è a dirsi che sull'andamento economico-patrimoniale della Gestione in esame, nel periodo 1988/1992, hanno inciso non solo gli effetti derivanti dalla applicazione di provvedimenti legislativi che, in via generale, hanno riguardato tutte le Gestioni pensionistiche amministrate dall'Istituto ma anche quelli specifici di alcuni provvedimenti che hanno riguardato esclusivamente la Gestione stessa, quali: la legge 3 luglio 1990, n. 221 concernente nuove norme per l'attuazione della politica mineraria e la legge 26 novembre 1992, n. 460, di conversione del decreto-legge 29 settembre 1992, n. 460.

Inoltre, occorre rammentare anche in questa sede che la legge 9 marzo 1989, n. 88 - nel recepire il concetto della separazione degli oneri a carattere previdenziale dagli oneri non aventi natura previdenziale - ha attribuito questi ultimi al

bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali prevista dall'art. 37 della legge, il cui finanziamento è, quindi, a carico dello Stato.

Pertanto, nel contesto bilanciato della Gestione, a partire dall'esercizio 1989:

- tra le uscite, più non figura una parte degli oneri pensionistici di natura non previdenziale;
- tra le entrate, non figurano più i trasferimenti da parte dello Stato, in quanto acquisiti dalla Gestione degli interventi assistenziali;
- tra le entrate, risulta (proveniente dalla Gestione assistenziale) la copertura della maggiore anzianità assicurativa riconosciuta nei casi di pensionamento anticipato.

Alla Gestione continua ad affluire, ai sensi dell'art. 8 della su menzionata legge 3 gennaio 1960, n. 5, il concorso del Fondo pensioni lavoratori dipendenti agli oneri della gestione minatori.

L'andamento della situazione economico-patrimoniale registrato nel periodo dal 1988 al 1992 è riportato nella tabella che segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE SPECIALE DI PREVIDENZA PER I DIPENDENTI  
DALLE IMPRESE ESERCIZI MINIERE, CAVE E TORBIERE**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
<b>1. PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO</b> .....	- 49	- 65	- 81	- 100	- 126
<b>2. CONTO ECONOMICO</b>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	49	43	48	29	58
* TOTALE DELLE USCITE .....	13	27	29	55	13
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	- 16	- 16	- 19	- 26	- 25
<b>3. PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO</b> .....	- 65	- 81	- 100	- 126	- 151

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dai dati contabili testè esposti, può desumersi che, sempre durante il periodo 1988 - 1992, il risultato di esercizio della Gestione (sempre negativo) ammonta, complessivamente, a 102 miliardi.

Al 31 dicembre 1992, lo stato patrimoniale della Gestione evidenzia:

- lire 1 miliardo di attività;
- lire 152 miliardi di passività, interamente rappresentate del debito in conto corrente verso l'INPS per le anticipazioni di cassa ricevute;
- lire 151 miliardi di disavanzo patrimoniale.

Al 1° gennaio 1988 la situazione patrimoniale netta era passiva per lire 49 miliardi.

Il grado di copertura dei contributi rispetto all'onere per prestazioni è passato dal 12,2% (1988) al 9,2% (1992).

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 9.712 (al 31 dicembre 1988) a 9.779 (al 31 dicembre 1992), con un incremento dello 0,7%.

L'importo medio annuo, riferito a tutte le categorie di pensioni, è passato da lire 11.955.000 (al 31 dicembre 1988) a lire 16.552.000 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 38,4%.

Il rapporto iscritti/pensioni è passato da 0,82/1 (1988) a 0,48/1 (1992).

Le situazioni, contabili e non, ora riferite, vengono analizzate nei prospetti sottoindicati, mediante il riporto dei dati di pertinenza:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
DELLA GESTIONE SPECIALE DI PREVIDENZA PER I DIPENDENTI  
DALLE IMPRESE ESERCENTI MINIERE, CARBONE E TORBIERE**

ANNO	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLI PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1988	8.005	9.712	0,82
1989	6.700	9.719	0,69
1990	5.680	9.713	0,58
1991	3.210	9.633	0,34
1992	4.700	9.779	0,48

**ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DELLA GESTIONE SPECIALE DI PREVIDENZA PER I DIPENDENTI  
DALLE IMPRESE ESERCENTI MINIERE, CARBONE E TORBIERE**

( in miliardi di lire )

ANNO	GETTITO CONTRIBUTIVO	ONERE PRESTAZIONI
1988	5,6	45,9
1989	5,0	36,1
1990	4,3	40,9
1991	4,4	42,8
1992	4,4	47,8

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come si vede, il grave deterioramento della situazione economico-patrimoniale e finanziaria della gestione appare conseguente:

- all'accumulo, dal 1988 al 1992, di lire 102 miliardi di disavanzi di esercizio;
- all'esposizione debitoria verso l'INPS che, al 31 dicembre 1992, si è consolidata in lire 152 miliardi;
- alla crescita, dal 1988 al 1992, dell'importo medio delle pensioni, in misura pari al 38,4%;
- all'ulteriore contrazione del grado di copertura del gettito contributivo rispetto alle prestazioni (9,2% nel 1992);
- all'incremento (dal 1988 al 1992) del 38,4% dell'importo medio delle pensioni in pagamento, a fronte di una contrazione, nello stesso periodo, del 20,4% nel gettito contributivo;
- all'ulteriore critico rapporto iscritti/pensioni che ha subito una contrazione del 34%, passando dal 0,82/1 (1988) al 0,48/1 (1992).

Si rende, pertanto, più che mai opportuno, anzi improcrastinabile, un tempestivo intervento di risanamento della Gestione atteso che la situazione è destinata a sempre più aggravarsi nel tempo, anche per l'effetto indotto dell'accumulo del debito verso l'Istituto, conseguente alle anticipazioni di cassa necessarie per assicurare ai beneficiari il pagamento delle prestazioni istituzionali.



3/2 - Il Fondo integrativo dell'A.G.O. per l'I.V.S. a favore del personale dipendente dalle aziende private del gas.

Come si è già detto nella precedente relazione al Parlamento, il Fondo in parola risulta essere stato istituito con legge 1 luglio 1955, n. 638, avente efficacia retroattiva, alla data del 1° maggio 1946.

L'attuale assetto normativo mette capo alla legge 6 dicembre 1971 n. 1084, con la quale è stato soppresso il "Fondo di previdenza del personale dipendente dalle aziende private del gas", sostitutivo dell'A.G.O. ed è stato istituito il "Fondo integrativo dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità la vecchiaia ed i superstiti a favore del personale dipendente dalle aziende private del gas".

Con legge sopravvenuta del 3 marzo 1987 n. 61 sono state apportate alcune modifiche ed integrazioni al previgente ordinamento, soprattutto in materia di erogazione del trattamento di fine rapporto al dipendente personale.

Il Fondo - il quale, come si è già precisato, è integrativo dell'assicurazione generale obbligatoria per l'I.V.S. - costituisce una "Gestione autonoma" dell'INPS ed è ordinato in base al sistema tecnico-finanziario della ripartizione con la costituzione di una speciale riserva, il cui ammontare, alla fine di ciascun anno di esercizio, è pari ad una annualità delle pensioni integrative in corso di pagamento, a tale epoca. All'integrale copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle prestazioni integrative erogate dal medesimo Fondo, si provvede con un

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contributo dovuto nella misura del 5,60% della retribuzione globale mensile corrisposta al lavoratore e della tredicesima mensilità, ed è a totale carico delle aziende. Queste ultime, inoltre, sono tenute a corrispondere i contributi previsti in regime di assicurazione generale, secondo le norme dell'A.G.O..

Occorre ribadire, per ovvie ragioni di chiarezza espositiva, che il Fondo integra - in favore degli iscritti e dei loro superstiti aventi diritto - il trattamento pensionistico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti: ovviamente, la pensione a carico dell'A.G.O. e l'integrazione dovuta dal Fondo costituiscono per gli aventi titolo a fruirne dal punto di vista giuridico-qualificatorio, un'unica pensione complessiva.

Sono iscritti obbligatoriamente al Fondo tutti indistintamente i dipendenti in servizio effettivo presso le aziende private del gas, aventi qualifica impiegatizia o di operaio; ne rimangono esclusi, quindi, i dirigenti ed il personale assunto in via provvisoria od occasionale.

Al 31 dicembre 1992, il numero degli iscritti era di 12.500.

Sul piano organizzatorio e funzionale, è a dirsi che il Fondo è amministrato da un Comitato, le cui attribuzioni ricomprendono:

- la vigilanza sul versamento dei contributi;
- la competenza a decidere in via definitiva, i ricorsi amministrativi in materia di prestazioni istituzionali;
- la espressione di pareri sui bilanci di gestione;

- la espressione di pareri sull'impiego di somme eccedenti la normale liquidità, entro i limiti legalmente previsti.

Sull'andamento economico-patrimoniale della gestione, durante il periodo 1988/1992, hanno inciso gli effetti derivanti dall'applicazione della cit. legge 3 marzo 1987, n. 61 che ha comportato l'assunzione di nuovi e diversi orientamenti amministrativi e contabili.

In particolare, il Fondo ha provveduto ad iscrivere le aziende distributrici di gas metano, ai sensi dell'art. 1, punto 4) della medesima legge n. 61/1987 e a dare attuazione alle disposizioni contenute nell'art. 1, punto 10), n. 3, nell'interpretazione autentica fornita dalla successiva legge 30 dicembre 1988, n. 559, che prevede la liquidazione della pensione di anzianità nei riguardi di coloro che cessino dal servizio prima del compimento del 60° anno di età ed abbiano maturato i requisiti per la pensione di anzianità nell'assicurazione generale obbligatoria.

Altri provvedimenti emanati nel quinquennio 1988-1992 per tutte le gestioni pensionistiche, hanno più o meno incisivamente interessato il Fondo, tenuto conto della sua natura "integrativa" dell'assicurazione generale obbligatoria.

A partire dal 1989, non figurano più iscritti tra le uscite del bilancio della gestione una parte degli oneri pensionistici di natura non previdenziale che la legge 9 marzo 1989, n. 88, (art. 37), ha attribuito al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali.

A tale ultima Gestione, ovviamente sono attribuiti i

trasferimenti da parte dello Stato a copertura dei suddetti oneri non previdenziali.

L'andamento della situazione economico-patrimoniale - così come risulta trasfusa nelle pertinenti scritture contabili - è riassunta nella tabella che segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEL FONDO INTEGRATIVO DELL'A.G.O. PER L'I.V.S.  
A FAVORE DEL PERSONALE DIPENDENTE  
DALLE AZIENDE PRIVATE DEL GAS**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
<b>1. PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO .....</b>	- 21	+ 30	+ 42	+ 47	+ 11
<b>2. CONTO ECONOMICO</b>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	21	26	20	24	22
* TOTALE DELLE USCITE .....	12	14	15	13	17
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	- 9	- 12	- 5	+ 11	- 5
<b>3. PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO .....</b>	- 30	- 42	- 47	- 58	+ 63

Nel periodo dal 1988 al 1992 il risultato di esercizio della gestione - sempre positivo - denuncia, complessivamente, un avanzo di lire 42 miliardi.

Sempre al 31 dicembre 1992, lo stato patrimoniale evidenzia:

- lire 65 miliardi di attività
- lire 2 miliardi di passività
- lire 63 miliardi di attivo patrimoniale netto, costituito dalla somma algebrica di: lire 11 miliardi del fondo di riserva; lire 52 miliardi di avanzo patrimoniale.

Alla data del 1° gennaio 1988, la situazione patrimoniale netta era attiva per lire 21 miliardi.

Il grado di copertura dei contributi rispetto all'onere per prestazioni è passato dal 196,2% (1988) al 138,6% (1992).

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 6.530 al 31 dicembre 1988 a 6.556 al 31 dicembre 1992, con un incremento dello 0,4%.

L'importo medio annuo, riferito a tutte le categorie di pensioni, è passato da lire 14.591.100 (al 31 dicembre 1988) a lire 20.801.800 al (31 dicembre 1992), con un incremento del 42,6%.

Il rapporto iscritti/pensioni è passato da 1,70/1 (1988) a 1,91/1 (1992):

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
DEL FONDO INTEGRATIVO DELL'A.G.O. PER L'I.V.S.  
A FAVORE DEL PERSONALE DIPENDENTE  
DALLE AZIENDE PRIVATE DEL GAS**

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 .....	11.097	6.530	1,70
1 9 8 9 .....	11.879	6.589	1,80
1 9 9 0 .....	11.943	6.549	1,82
1 9 9 1 .....	12.527	6.516	1,92
1 9 9 2 .....	12.500	6.556	1,91

**ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DEL FONDO INTEGRATIVO DELL'A.G.O. PER L'I.V.S.  
A FAVORE DEL PERSONALE DIPENDENTE  
DALLE AZIENDE PRIVATE DEL GAS**

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	14,2	7,3
1 9 8 9	16,7	7,1
1 9 9 0	15,7	10,0
1 9 9 1	15,8	7,0
1 9 9 2	16,7	12,0

3/3 - Il Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dai concessionari del Servizio di riscossione dei tributi e delle altre entrate dello Stato e degli enti pubblici

La disciplina del Fondo in parola risulta essere stata profondamente toccata dalla novazione legislativa operata con D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43, in conseguenza della entrata in funzione del nuovo Servizio di riscossione dei tributi e delle altre entrate dello Stato e degli enti pubblici. Ed, invero, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 125 del cit. decreto del Presidente della Repubblica, a partire dal 1° gennaio 1990, il Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dalle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette ha assunto la denominazione di "Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dai concessionari del servizio di riscossione dei tributi e delle altre entrate dello Stato e degli Enti pubblici. Esso mantiene, peraltro, la stessa natura di previdenza integrativa dell'assicurazione generale obbligatoria e rimane pressochè inalterata la disciplina normativa dettata dalla legge 2 aprile 1958, n. 377 e dalla legge 29 luglio 1971, n. 587.

Può assumersi con presumibile fondamento di attendibilità che, sotto l'aspetto della riscossione della contribuzione dovuta al Fondo, il nuovo sistema di esazione dei tributi, articolato in ambiti territoriali assegnati a società o ad aziende ed Istituti di credito, non abbia comportato differenze sostanziali rispetto al sistema preesistente.

Di conseguenza, i concessionari (agenti della riscossione)



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che - per effetto di quanto stabilito dall'art. 122 del cit. decreto presidenziale 43/1988, hanno assorbito il personale che alla data del 31 dicembre 1989 prestava servizio presso le esattorie e ricevitorie delle imposte dirette - sono tenuti ad osservare tutte le disposizioni cui in precedenza si erano attenute le aziende esattoriali per il versamento della contribuzione dovuta, rispettivamente, per il trattamento integrativo di pensione e per le prestazioni di capitale.

Può, inoltre, affermarsi che il richiamato atto normativo - nell'evidente intento di contenere i costi relativi al personale delle nuove Gestioni in concessione - ha previsto, per il personale già dipendente dalle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette e transitato ai concessionari, il quale ha risolto anticipatamente il rapporto di lavoro entro il 31 marzo 1990 (termine prorogato al 31 maggio 1990 dall'articolo 8 del decreto-legge 90/1990), particolari benefici previdenziali consistenti:

- nell'attribuzione di una maggiore anzianità virtuale di tre mesi per ogni anno di servizio effettivo prestato fino ad un massimo di cinque anni, da valere nei confronti dei Fondi pensionistici, in alternativa, agli effetti del raggiungimento del limite di età pensionabile ovvero della maturazione del diritto a pensione (articolo 124, secondo comma, del decreto presidenziale 43/1988);
- nella possibilità per gli iscritti al Fondo - in deroga alla legge 2 aprile 1958, n. 377, che non prevede l'erogazione del trattamento di pensione in base ai soli requisiti

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contributivi - di chiedere l'applicazione della "maggiore anzianità virtuale" ai fini del diritto alla pensione di anzianità a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, con conseguente trasferimento alla predetta assicurazione della contribuzione versata al Fondo di previdenza a scom-puto dell'onere finanziario sostenuto.

Tanto premesso, è d'uopo aggiungere, per un verso, che le cennate innovazioni ordinamentali hanno comportato per il Fondo un consistente aumento dei pensionamenti con corrispondente incremento degli oneri per pensioni al cui rimborso si è provveduto, in applicazione dell'articolo 124 (ultimo comma) del decreto 43/1988, mediante trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Non va, per altro verso, sottaciuto che, in concomitanza con l'avvio del nuovo servizio di riscossione, un considerevole numero di lavoratori esattoriali (circa 1.300) dipendenti al 31 dicembre 1989 da esattorie gestite da Banche e Casse di risparmio, avvalendosi di specifiche norme di salvaguardia contenute nella contrattazione aziendale - le quali consentivano all'atto dell'entrata del nuovo sistema di riscossione di scegliere tra le possibilità di continuare nel rapporto di lavoro alle dipendenze dell'azienda di credito, mediante risoluzione del rapporto di lavoro esattoriale e conseguente passaggio al settore del credito - hanno optato per quest'ultima alternativa. Questo fenomeno ha comportato per il Fondo il rimborso ai lavoratori dei contributi versati per il trattamento integrativo di pensione - alle condizioni di cui all'articolo 32 della legge 377/1958 e all'articolo 7 della legge 587/1971 - e la liquidazione del trattamento di

fine rapporto maturato alla data di risoluzione del rapporto di lavoro esattoriale.

Altri provvedimenti emanati nel quinquennio 1988-1992 per tutte le Gestioni pensionistiche, hanno indirettamente interessato anche il Fondo, tenuto conto della sua natura integrativa dell'assicurazione generale obbligatoria. Ed, invero, a partire dal 1989, non figurano più iscritti tra le uscite del bilancio della Gestione in parola una parte degli oneri pensionistici di natura non previdenziale che la legge 9 marzo 1989, n. 88 (art. 37) ha attribuito al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali.

A tale ultima Gestione, ovviamente, sono attribuiti i trasferimenti da parte dello Stato a copertura dei suddetti oneri non previdenziali.

L'andamento della situazione economico-patrimoniale della Gestione - così come registrato nel periodo dal 1988 al 1992 - viene riassunto nella tabella che segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER GLI IMPIEGATI DIPENDENTI  
DAI CONCESSIONARI DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI  
E DELLE ALTRE ENTRATE DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. <u>PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO</u> .....	+ 444	+ 542	+ 667	+ 693	+ 835
2. <u>CONTO ECONOMICO</u>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	160	198	211	248	221
* TOTALE DELLE USCITE .....	62	73	185	106	84
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	+ 98	+ 125	+ 26	+ 142	+ 137
3. <u>PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO</u> .....	+ 542	+ 667	+ 693	+ 835	+ 972

Sempre nel periodo dal 1988 al 1992 i favorevoli risultati di esercizio della Gestione espongono complessivamente, lire 528 miliardi di avanzo finanziario.

Al 31 dicembre 1992 lo stato patrimoniale della Gestione evidenzia:

- lire 981 miliardi di attività
- lire 9 miliardi di passività
- lire 972 miliardi di attivo patrimoniale netto, costituito dalla somma di: lire 146 miliardi dei fondi di riserva; lire 826 miliardi di avanzo patrimoniale.

Al 1° gennaio 1988 la situazione patrimoniale netta si presentava in attivo, per lire 444 miliardi.

Il grado di copertura dei contributi, rispetto all'onere per prestazioni, è passato dal 242,2% (1988) al 295,8% (1992).

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 10.802 (al 31 dicembre 1988) a 11.249 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 4,1%.

L'importo medio annuo, riferito a tutte le categorie di pensioni, è passato da lire 15.384.300 (al 31 dicembre 1988) a lire 24.253.500 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 57,6%.

Il rapporto iscritti/pensioni è passato da 1,18/1 (1988) a 1,13/1 (1992):

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI**  
**DEL FONDO DI PREVIDENZA PER GLI IMPIEGATI DIPENDENTI**  
**DAI CONCESSIONARI DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI**  
**E DELLE ALTRE ENTRATE DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI**

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 .....	12.700	10.802	1,18
1 9 8 9 .....	12.700	10.755	1,18
1 9 9 0 .....	11.500	11.458	1,00
1 9 9 1 .....	12.300	11.350	1,08
1 9 9 2 .....	12.700	11.249	1,13

**ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO**  
**E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI**  
**DEL FONDO DI PREVIDENZA PER GLI IMPIEGATI DIPENDENTI**  
**DAI CONCESSIONARI DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI**  
**E DELLE ALTRE ENTRATE DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI**

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	100	41
1 9 8 9	120	51
1 9 9 0	152	153
1 9 9 1	149	66
1 9 9 2	146	50

3/4 - La Gestione speciale per i trattamenti pensionistici integrativi del personale degli enti disciolti.

La Gestione speciale per i trattamenti pensionistici integrativi del personale degli Enti disciolti, istituita in seno all'INPS ai sensi dell'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, è divenuta realmente operativa in conseguenza della entrata in vigore della legge 27 giugno 1981, n. 331, cioè a decorrere dal 1° luglio 1981: data che ha coinciso con la cessazione dell'Amministrazione diretta dei fondi di previdenza aziendali da parte delle rispettive gestioni commissariali.

Per gli effetti dell'art. 75 citato, il finanziamento è assicurato - in favore di coloro che erano pensionati alla data di costituzione della Gestione stessa - mediante il versamento dei corrispettivi capitali di copertura da parte dell'Ufficio Liquidazioni del Ministero del tesoro.

Per coloro, invece, che alla data del 1° luglio 1981 prestavano servizio presso le Unità sanitarie locali ed hanno optato per il mantenimento garantito dal fondo aziendale del soppresso Ente di provenienza, il finanziamento viene assicurato dai capitali di copertura versati dall'Ufficio Liquidazioni stesso con riferimento alla data del 1° luglio 1981 e dalla contribuzione versata dalle Unità sanitarie locali.

Gli Enti interessati alle disposizioni dell'art. 75 sono stati in un primo momento:

- l'INAM;

- la FEDERMUTUE COMMERCIANTI;
- la FEDERMUTUE ARTIGIANI;
- la FEDERMUTUE COLTIVATORI DIRETTI;
- la CASSA MUTUA PROVINCIALE DI MALATTIA DI TRENTO;
- la CASSA MUTUA PROVINCIALE DI MALATTIA DI BOLZANO.

Successivamente, l'art. 31 della legge 23 aprile 1981, n. 155, ha incluso nella Gestione speciale anche i pensionati dell'ex ONPI e dell'ex ENAOLI.

Inoltre, la legge 27 ottobre 1988, n. 482, ha esteso la facoltà di optare per il trattamento pensionistico garantito dalla speciale Gestione, al personale proveniente da altri Enti soppressi anche parzialmente (circa 10) e transitato alle Regioni, agli Enti pubblici e allo Stato; di conseguenza, il numero degli optanti è risultato complessivamente pari a 6.500 unità.

E' da osservare che l'art. 2, quinto comma, della cit. legge 482/1988 ha immesso il personale proveniente dagli Enti mutualistici disciolti, confluiti alle Unità sanitarie locali, nel contratto della Sanità, rendendo così pensionabili anche le numerose indennità fisse e continuative ad esso corrisposte in servizio e provocando un considerevole aumento dell'importo dei trattamenti pensionistici.

Infine, dal 1° aprile 1991 la Gestione speciale eroga anche trattamenti pensionistici agli ex dipendenti dell'ENPI e della ANCC, già amministrati dall'Ufficio Liquidazioni Enti del Ministero del Tesoro.

La Gestione, sin dalla sua costituzione, a cagione del mancato integrale versamento dei valori capitali, non ha



disponibilità finanziarie sufficienti per provvedere al pagamento delle prestazioni e degli altri oneri: ragion per cui si è reso necessario, nel tempo, da parte dell'INPS, assicurare la copertura dei pagamenti stessi attraverso periodiche anticipazioni di cassa.

Pertanto, considerato che i valori capitali dovuti all'Istituto non risultano essere stati ancora integralmente versati, al fine di pareggiare annualmente il differenziale negativo, si è adottato il criterio di iscrivere tra le entrate del conto economico (in conto dei valori capitali suddetti) un importo pari all'entità del differenziale stesso, al quale corrisponde un credito dell'Istituto verso gli Enti interessati.

Il credito di cui trattasi, che alla data del 31 dicembre 1992 ascende a lire 934 miliardi, ovviamente, non trova corrispondenza con i valori capitali dovuti all'INPS: in quanto, come già precisato, costituisce una partita contabile finalizzata ad assicurare annualmente il pareggio del conto economico della Gestione.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE SPECIALE PER I TRATTAMENTI PENSIONISTICI  
GIÀ KROGATI DAI FONDI INTEGRATIVI DI PREVIDENZA  
ESISTENTI PRESSO GLI ENTI DISCIOLTI**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO .....	—	—	—	—	—
2. COSTO ECONOMICO					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	132	116	161	237	219
* TOTALE DELLE USCITE .....	132	116	161	237	219
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	—	—	—	—	—
3. PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO .....	—	—	—	—	—

Il conto economico dell'esercizio 1992 si riassume nei seguenti dati contabili:

- lire 219 miliardi di uscite: di cui lire 172 miliardi per prestazioni e lire 43 miliardi per interessi passivi sul conto corrente con l'INPS;
- lire 57 miliardi di entrate: di cui lire 50 miliardi per trasferimenti dal Ministero del tesoro.

Nell'arco di tempo assunto in considerazione con il presente referto (1989 - 1992), a fronte di lire 1.312 miliardi di uscite - di cui lire 1.054 miliardi per rate di pensioni - sono state acquisite dalla Gestione risorse per appena lire 363 miliardi, di cui lire 272 miliardi per versamenti da parte dei Commissari liquidatori degli Enti e, successivamente, dall'Ufficio liquidazioni Enti del Ministero del tesoro, in conto dei valori capitali.

Al 31 dicembre 1992 il debito della Gestione verso l'INPS per le anticipazioni di cassa - che nel tempo hanno concorso alla formazione del debito dell'INPS per anticipazioni della Tesoreria dello Stato - ammonta a lire 934 miliardi.

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 11.300 (al 31 dicembre 1988) a 13.556 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 20%:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
DELLA GESTIONE SPECIALE PER I TRATTAMENTI PENSIONISTICI  
GIÀ EROGATI DAI FONDI INTEGRATIVI DI PREVIDENZA  
ESISTENTI PRESSO GLI ENTI DISCIOLTI**

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 . . . . .	4.000	11.300	0,35
1 9 8 9 . . . . .	6.500	11.874	0,55
1 9 9 0 . . . . .	6.500	12.067	0,54
1 9 9 1 . . . . .	6.500	13.147	0,49
1 9 9 2 . . . . .	6.500	13.556	0,48

**ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DELLA GESTIONE SPECIALE PER I TRATTAMENTI PENSIONISTICI  
GIÀ EROGATI DAI FONDI INTEGRATIVI DI PREVIDENZA  
ESISTENTI PRESSO GLI ENTI DISCIOLTI**

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	4,8	109,6
1 9 8 9	6,6	94,1
1 9 9 0	5,5	130,7
1 9 9 1	6,5	151,3
1 9 9 2	6,8	172,2

Dopo la effettuazione di un dettagliato esame, sintetico ed analitico, della situazione economico-patrimoniale e finanziaria della Gestione, la Corte rappresenta l'opportunità che si pervenga alla risoluzione del problema della definizione dei valori capitali, al fine di garantire i mezzi finanziari occorrenti a conseguire l'equilibrio tecnico-finanziario della Gestione stessa. Ed, in attesa della suddetta definizione, non può non auspicarsi che venga, nel frattempo, ripianata l'esposizione debitoria della Gestione con riferimento alle anticipazioni ricevute, la quale, al 31 dicembre 1992, ha raggiunto il cospicuo ammontare di lire 934 miliardi.

3/5 - Il Fondo di previdenza per il personale del Consorzio Autonomo del porto di Genova e dell'ente autonomo del porto di Trieste.

Il Fondo di previdenza per il personale del Consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste è stato costituito - a decorrere dal 1° gennaio 1987 - dall'art. 13 del decreto-legge 27 dicembre 1986, n. 873, convertito, con modificazioni, nella legge 13 febbraio 1987, n. 26. La gestione del Fondo è affidata all'INPS.

Al Fondo sono stati attribuiti i compiti relativi all'erogazione dei trattamenti previdenziali integrativi a favore del personale del Consorzio autonomo del porto di Genova, in pensione

o in servizio alla data del 31 marzo 1977, nonché del personale dell'Ente autonomo del porto di Trieste, in pensione o in servizio al 1° gennaio 1978.

L'attività del Fondo è finanziata da un contributo posto a carico dei datori di lavoro nella misura dell'8% della retribuzione globale mensile dei lavoratori interessati, nonché da un contributo annuale posto a carico dello Stato a copertura degli eventuali squilibri gestionali.

A seguito dell'emanazione del decreto ministeriale che ha costituito il Comitato speciale del Fondo, previsto dal primo comma dell'art. 13 della citata legge 26/1987, l'Istituto ha provveduto ad assumere in carico direttamente l'erogazione dei trattamenti pensionistici liquidati dalla particolare Gestione, dal 1° marzo 1990 per quanto concerne i trattamenti per gli ex dipendenti del Consorzio autonomo del porto di Genova, e dal 1° aprile 1990 per i trattamenti degli ex dipendenti dell'Ente autonomo del porto di Trieste.

Anteriormente alle suddette date, i ratei di pensione maturati sono stati erogati direttamente dal Consorzio autonomo del porto di Genova e dall'Ente autonomo del porto di Trieste, ai quali l'INPS ha provveduto a rimborsare i relativi oneri.

Nel contesto dei provvedimenti legislativi volti al contenimento della spesa, il Fondo è stato interessato dal decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni, nella legge 14 novembre 1992, n. 438, che, tra l'altro, ha previsto la sospensione dell'applicazione delle norme relative alla perequazione delle pensioni di novembre 1992 e il blocco

delle pensioni di anzianità dal 19 settembre 1992 fino al 31 dicembre 1993.

L'andamento della situazione economico-patrimoniale del Fondo durante il periodo amministrativo 1988 - 1992, è riportato nella tabella che segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE  
DEL CONSORZIO AUTONOMO DEL PORTO DI GENOVA  
E DELL'ENTE AUTONOMO DEL PORTO DI TRIESTE

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. <u>PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO</u> .....	---	---	---	---	---
2. <u>CONTO ECONOMICO</u>					
* ENTRATE					
- Contributi e altre entrate	6	10	7	7	8
- Contributo dallo Stato a copertura del disavanzo di esercizio .....	52	65	72	78	78
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	58	75	79	85	86
* TOTALE DELLE USCITE .....	58	75	79	85	86
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	---	---	---	---	---
3. <u>PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO</u> .....	---	---	---	---	---



Sempre nell'arco temporale intercorso dal 1988 al 1992, il conto economico della Gestione si riassume complessivamente in un differenziale negativo di lire 345 miliardi (lire 383 miliardi di uscite a fronte di lire 38 miliardi di entrate) alla cui copertura si è provveduto, per pari importo, con trasferimenti dal bilancio dello Stato.

A partire dal 1989 i suddetti trasferimenti sono effettuati dalla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali, cui sono attribuiti tutti i trasferimenti dal bilancio dello Stato all'INPS.

Al 31 dicembre 1992, lo stato patrimoniale della Gestione evidenzia attività per lire miliardi 7 e passività per lire miliardi 7.

Il grado di copertura dei contributi rispetto all'onere per prestazioni è passato dal 9,7% (1988) al 5,7% (1992).

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 4.397 (al 31 dicembre 1988) a 4.813 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 9,5%.

Il rapporto iscritti/pensioni è passato da 0,41/1 (1988) a 0,23/1 (1992):

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
 DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE  
 DEL CONSORZIO AUTONOMO DEL PORTO DI GENOVA  
 E DELL'ENTE AUTONOMO DEL PORTO DI TRIESTE

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 . . . . .	1.785	4.397	0,41
1 9 8 9 . . . . .	1.570	4.517	0,35
1 9 9 0 . . . . .	1.450	4.567	0,32
1 9 9 1 . . . . .	1.266	4.790	0,26
1 9 9 2 . . . . .	1.093	4.813	0,23

ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
 E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
 DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL PERSONALE  
 DEL CONSORZIO AUTONOMO DEL PORTO DI GENOVA  
 E DELL'ENTE AUTONOMO DEL PORTO DI TRIESTE

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	5,6	57,2
1 9 8 9	6,1	73,8
1 9 9 0	5,7	76,5
1 9 9 1	5,2	81,2
1 9 9 2	4,8	83,1

**4) - LE GESTIONI PENSIONISTICHE MINORI****4/1 - Il Fondo di previdenza delle iscrizioni collettive**

La Corte ha in precedenza riferito al Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Fondo in parola (nel contesto della relazione generale INPS) fino a tutto l'esercizio 1987. In tale documento non si è ommesso di porre in evidenza l'ordinamento amministrativo-contabile del Fondo stesso, cui, ora, si fa espresso rinvio (1).

Val notare, peraltro, che, a far tempo dall'esercizio 1988 ed a tutt'oggi, non sono intervenuti mutamenti ordinamentali degni di particolare considerazione: il Fondo, quindi, continua ad essere essenzialmente disciplinato dalle speciali Commissioni di cui all'art. 69 del Regolamento esecutivo del R.D.L. 16 maggio 1926 n. 908 e del R.D.L. 4 ottobre 1935 n. 1827.

Il medesimo Fondo gestisce una sola convenzione con assicurati attivi: quella con il Registro navale italiano.

Per tale convenzione è stato firmato un atto aggiuntivo che prevede il proseguimento dell'assicurazione per soli dieci dipendenti, nonchè il congelamento delle retribuzioni cui vengono

(1) cfr. Senato, X legislatura; doc. xv n.110, pg. 279 segg.

rapportate le contribuzioni e le prestazioni; tuttavia l'Autorità giudiziaria, a seguito dell'azione svolta dagli assicurati, ha abolito, con pronuncia definitiva, tale congelamento.

Il Fondo, inoltre, sta anticipando, dal 1° gennaio 1967, le somme necessarie per la rivalutazione delle pensioni derivanti dalla convenzione con la Banca Commerciale Italiana; rivalutazione deliberata dal Comitato esecutivo dell'INPS nella seduta del 20 ottobre 1967, su espresso invito del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con riferimento a somme delle quali il Fondo dovrà in qualche modo essere reintegrato unitamente ai relativi interessi.

La situazione del Fondo è stata a suo tempo rappresentata al Ministero del lavoro e della previdenza sociale con l'invito a valutare l'opportunità, di ristrutturare, attraverso la emanazione di un provvedimento legislativo, il Fondo stesso, ovvero di sopprimerlo.

L'andamento gestorio della situazione economico-patrimoniale del Fondo, quale emerge dai bilanci relativi al periodo 1988 - 1992, è riportato nella tabella che segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEL FONDO DI PREVIDENZA DELLE ISCRIZIONI COLLETTIVE**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. <u>PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO</u> .....	- 2	+ 1	+ 5	+ 5	+ 5
2. <u>CONTO ECONOMICO</u>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	3	5	(.)	1	(.)
* TOTALE DELLE USCITE .....	(.)	1	(.)	1	(.)
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	+ 3	+ 4	+ (.)	+ (.)	- (.)
3. <u>PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO</u> .....	+ 1	+ 5	+ 5	+ 5	+ 5

(.) Valore di ordine inferiore a 0,5 miliardi.

In tutto questo arco temporale il risultato di esercizio della gestione si riassume, complessivamente, in lire 7 miliardi di avanzo.

Alla data del 31 dicembre 1992, la situazione patrimoniale pone in evidenza: lire miliardi 6 di attività; lire miliardi 1 di passività; lire miliardi 5 di avanzo patrimoniale.

Sempre al 1° gennaio 1988, la situazione patrimoniale netta era passiva per lire 2 miliardi.

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 2.482 (al 31 dicembre 1988) a 1.926 (al 31 dicembre 1992), con un decremento del 22,4%.

L'importo medio annuo, riferito a tutte le categorie di pensioni, è passato da lire 68.579 (al 31 dicembre 1988) a lire 72.480 (al 31 dicembre 1992) con un incremento del 5,7%.

4/2 - La Gestione speciale della mutualità pensioni a favore delle casalinghe.

La Corte ha accennato per grandi linee, nella precedente relazione al Parlamento (1) alle componenti ordinamentali della Gestione in esame. Nel richiamare, in questa sede, le relative

(1) cfr. Senato, X legislatura; doc. XV, n. 110, pg. 281 segg.

notazioni, occorre aggiungere che, nel periodo 1988/1992 non sono intervenuti mutamenti nella normativa della Gestione, che continua ad essere regolata:

- dalla legge 5 marzo 1963, n. 389, parzialmente modificata dalla legge 26 febbraio 1964, n. 67;
- dal Regolamento di esecuzione, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1964, n. 665;
- dal decreto ministeriale 10 novembre 1964 con il quale sono state approvate le tariffe e le modalità per la loro applicazione.

Come per gli anni precedenti persiste la già evidenziata situazione di antieconomicità della Gestione, conseguente:

- allo scarso interesse che ha incontrato nella categoria delle casalinghe la specifica forma assicurativa esclusa dall'evoluzione verificatasi in generale nel sistema previdenziale;
- alla elevata incidenza delle spese di amministrazione, necessarie per assicurare il funzionamento della Gestione stessa sul piano nazionale (nel periodo 1988/1992 a fronte di un onere di lire 1,5 miliardi per rate di pensioni la Gestione ha sostenuto spese di amministrazione per lire 2,1 miliardi).

Questi fattori negativi, immanenti nell'intera gestione finanziaria, sono stati sempre segnalati - da parte dei competenti Organi dell'INPS - al Ministero del lavoro e della previdenza sociale perchè, nella appropriata Sede decisionale, si fosse valutata l'opportunità di provvedere all'adozione di

iniziative volte a ristrutturare l'assicurazione, al fine di renderla più aderente alle esigenze della categoria dei soggetti destinatari della medesima, ovvero si fosse fatto luogo - previ necessitati accertamenti - alla sua soppressione.

L'andamento della situazione economico-patrimoniale della Gestione, nell'arco temporale dal 1988 al 1992, è riportato nella tabella che segue:



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE SPECIALE DELLA MUTUALITA' PENSIONI  
A FAVORE DELLE CASALINGHE**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO .....	—	—	—	—	—
2. CONTO ECONOMICO					
= TOTALE DELLE ENTRATE .....	5	7	1	1	1
= TOTALE DELLE USCITE .....	5	7	1	1	1
= RISULTATO DI ESERCIZIO .....	—	—	—	—	—
3. PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO .....	—	—	—	—	—

Sempre durante questo periodo, il conto economico della Gestione si riassume in lire 15 miliardi di entrate e in lire 15 miliardi di uscite costituite, queste ultime, da:

- lire 1,5 miliardi di rate di pensione
- lire 2,1 miliardi di spese di amministrazione
- lire 1,2 miliardi di uscite diverse
- lire 10,2 miliardi di accantonamento al Fondo di riserva per le pensioni da liquidare per ottenere la chiusura in pareggio del conto economico, stante la materiale difficoltà di determinare il preciso ammontare tecnico.

Alla data del 31 dicembre 1992, lo stato patrimoniale evidenzia:

- lire 48 miliardi di attività, rappresentate dalla quota di partecipazione della Gestione agli investimenti patrimoniali unitari dell'INPS;
- lire 48 miliardi di passività, rappresentate dal Fondo di riserva per le pensioni, da liquidare (35,8 miliardi) dal Conto speciale per l'integrazione delle pensioni (10,1 miliardi) e dal Fondo di copertura delle pensioni (2,1 miliardi).

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 1.773 (al 31 dicembre 1988) a 2.056 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 16% circa.

L'importo medio annuo, riferito a tutte le categorie di pensioni, è passato da lire 121.520 (al 31 dicembre 1988) a lire 141.396 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 16,5%.

4/3 - Il Fondo di previdenza per il Clero secolare e per i Ministri di Culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica

Come è stato puntualizzato nella precedente relazione dalla Corte rassegnata al Parlamento sulla gestione finanziaria INPS, (1), la istituzione rispettivamente di un "Fondo per l'assicurazione invalidità e vecchiaia del clero" e di un "Fondo per l'assicurazione invalidità e vecchiaia dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica" risale a due distinti provvedimenti legislativi: la legge 5 luglio 1961, n.579 e 5 luglio 1961, n. 580.

Con legge 22 dicembre 1973, n. 903, i due Fondi venivano soppressi e riuniti nel "Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica" prevedendo una disciplina previdenziale unica per gli iscritti.

(1) cfr. Senato, X legislatura; doc.XV, n.110, pg.267 segg.

Per i riflessi previdenziali sulla normativa del Fondo, per quanto riguarda, in particolare, le modalità di pagamento dei contributi, ancora si evidenzia la legge 20 maggio 1985, n. 222 contenente "Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nella diocesi" che, nel decretare la soppressione del supplemento di congrua, ha affidato all'"Istituto centrale per il sostentamento del clero" il compito di versare, a far tempo dal 1° gennaio 1987, all'INPS i contributi sia pensionistici che sanitari per i sacerdoti che, tenuti al pagamento dei contributi stessi, entrano nel nuovo sistema di sostentamento del clero, ai sensi delle disposizioni di attuazione emanate dalla Conferenza episcopale italiana in applicazione dell'articolo 51, comma 4, della citata legge.

Il Fondo, compatibile con l'assicurazione generale obbligatoria IVS e come altre forme di previdenza sostitutive di quest'ultima o che comportino l'esclusione o l'esonero, costituisce una Gestione autonoma in seno all'Istituto ed è ordinato con il sistema tecnico-finanziario della ripartizione dei capitali di copertura.

Alla copertura degli oneri derivanti al Fondo si provvede con il contributo capitaro annuo, che non è commisurabile ad una retribuzione, ma viene stabilito con legge in misura fissa, eguale per tutti gli iscritti, modificabile in relazione agli aumenti delle pensioni e alle risultanze dei bilanci tecnici del Fondo.

Il Fondo è alimentato da un contributo a carico dello Stato

e da quelli a carico degli iscritti, nella misura che sarà indicata nel seguito immediato della trattazione.

La finalità sociale che il Fondo deve raggiungere è quella di corrispondere agli assicurati, al verificarsi di determinati requisiti, una pensione diretta (vecchiaia o invalidità) ed una pensione indiretta o di reversibilità (ai superstiti dell'iscritto o del pensionato).

Sono obbligatoriamente iscritti: i sacerdoti secolari e i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, che abbiano la cittadinanza italiana e siano residenti in Italia.

Sono esclusi i rabbini, i vice-rabbini e gli altri funzionari di culto per i quali, a cura delle comunità israelitiche sia stato assicurato il trattamento di quiescenza alla Cassa pensioni dipendenti enti locali (iscritti al fondo circa 28.700 unità).

Alla gestione del Fondo è preposto un Comitato di vigilanza presieduto dal Presidente dell'INPS, cui è affidata:

- 1) la vigilanza sull'applicazione delle norme che disciplinano l'attività del Fondo e il parere sulle questioni insorgenti nell'applicazione delle medesime;
- 2) la decisione in via definitiva dei ricorsi in materia di contributi e prestazioni;
- 3) la formulazione di pareri sui provvedimenti necessari per conservare l'equilibrio tecnico-finanziario del fondo, nonché sui bilanci preventivi e i rendiconti annuali e sui bilanci tecnici.

Sul movimento economico-patrimoniale della gestione, nel periodo 1988/1992, hanno continuato ad incidere notevolmente gli effetti derivanti dall'applicazione della cit. legge 22 dicembre 1973, n. 903.

Al riguardo, devesi far presente che durante il periodo amministrativo considerato, l'Istituto centrale di sostentamento del clero italiano - in ottemperanza alle disposizioni di cui all'articolo 25, secondo comma, della su menzionata legge 20 maggio 1985, n. 222 - ha continuato ad effettuare il versamento dei contributi dovuti al Fondo per conto dei sacerdoti che, tenuti al pagamento dei contributi stessi, sono entrati nel sistema del sostentamento del clero, ai sensi delle disposizioni di attuazione emanate dalla Conferenza episcopale italiana in applicazione dell'articolo 51, quarto comma, della legge stessa.

I sacerdoti secolari, che non sono entrati in detto sistema, e i ministri di culti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno, invece, continuato a versare direttamente i contributi in parola.

Per quanto attiene al contributo a carico degli iscritti, nel periodo in esame, con decreti interministeriali emanati ai sensi dell'articolo 20 della legge 22 dicembre 1973, n. 903, la relativa misura annua è stata stabilita in:

- lire 931.500 per il 1987
- lire 981.900 per il 1988
- lire 1.072.200 per il 1989
- lire 1.148.400 per il 1990
- lire 1.235.700 per il 1991.

Per quanto riguarda le pensioni erogate dal Fondo - il cui ammontare è determinato attribuendo, per i primi dieci anni di contribuzione al Fondo, un importo pari a quello del trattamento minimo vigente nell'assicurazione generale obbligatoria e una quota aggiuntiva per ogni anno eccedente il decimo - è a dirsi che esse sono state rivalutate applicando la disciplina della perequazione automatica prevista per i trattamenti pensionistici dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti.

L'apporto dello Stato a sostegno della Gestione è risultato, nel periodo in esame, di:

- lire 5,224 miliardi per il 1988
- lire 17,901 miliardi per il 1989
- lire 8,770 miliardi per il 1990
- lire 13,229 miliardi per il 1991
- lire 10,775 miliardi per il 1992.

A partire dal 1989, non figurano più iscritti tra le uscite del bilancio della Gestione una parte degli oneri pensionistici di natura non previdenziale (corrispondenti agli apporti dello Stato alla Gestione) che la legge 9 marzo 1989, n. 88, (art. 37) ha attribuito al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali.

A tale ultima Gestione, ovviamente, sono attribuiti i trasferimenti da parte dello Stato a copertura dei suddetti oneri non previdenziali.

Per quanto segnatamente concerne l'andamento della situazione economico-patrimoniale della Gestione, si riassumono

prospetticamente i seguenti dati, confermativi dei risultati di ciascun esercizio:



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL CLERO SECOLARE  
E PER I MINISTRI DI CULTO DELLE CONFESIONI RELIGIOSE  
DIVERSE DALLA CATTOLICA**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. <u>PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO</u> .....	- 748	- 864	- 1.025	- 1.213	- 1.411
2. <u>CONTO ECONOMICO</u>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	54	57	54	60	67
* TOTALE DELLE USCITE .....	170	218	242	158	260
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	- 116	- 161	- 188	- 198	- 193
3. <u>PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO</u> .....	- 864	- 1.025	- 1.213	- 1.411	- 1.604

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel periodo dal 1988 al 1992 l'esposto risultato di esercizio - sempre negativo - si compendia, complessivamente, in lire 856 miliardi di disavanzo: ciò che ha ulteriormente aggravato la situazione patrimoniale del Fondo stesso, il cui deficit, da lire 748 miliardi (al 1° gennaio 1988) si è consolidato (al 31 dicembre 1992) in lire 1.604 miliardi.

Come si è detto poc'anzi, lo squilibrio economico-patrimoniale del Fondo ha inciso notevolmente sul fabbisogno finanziario della gestione. Per garantire la continuità del pagamento delle prestazioni istituzionali il Fondo è stato finanziato dall'INPS con anticipazioni. Il debito del Fondo a tale titolo, al 31 dicembre 1992, ascende a lire 643 miliardi.

La consistenza delle attività del fondo ammonta, al 31 dicembre 1992, a lire 39 miliardi, di cui 32 miliardi rappresentati da crediti contributivi. Nelle passività risulta iscritta, per lire 14 miliardi, nel relativo fondo svalutazione, la presunta quota di inesigibilità, pari al 46,2% del valore nominale dei crediti stessi.

Le passività, sempre al 31 dicembre 1992, espongono una consistenza di lire 1.643 miliardi rappresentate, in massima parte:

- per lire 643 miliardi, dal debito verso l'INPS per le anticipazioni di cassa ricevute;
- per lire 14 miliardi, dal Fondo svalutazione crediti contributivi;
- per lire 982 miliardi, dal Fondo di copertura delle pensioni.

Il grado di copertura dei contribuiti rispetto all'onere per prestazioni è passato dal 30,2% (1988) al 28,1% (1992).

Il numero delle pensioni in pagamento è passato da 13.495 (al 31 dicembre 1988) a 15.024 (al 31 dicembre 1992), con un incremento dell'11,3%.

L'importo medio annuo, riferito a tutte le categorie di pensioni, è passato da lire 6.337.200 (al 31 dicembre 1988) a lire 8.589.700 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 35,5%.

Il rapporto iscritti/pensioni è passato da 1,95/1 (1988) a 1,58/1 (1992):

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**RAPPORTO ISCRITTI/PENSIONI  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL CLERO SECOLARE  
E PER I MINISTRI DI CULTO DELLE CONFESIONI RELIGIOSE  
DIVERSE DALLA CATTOLICA**

A N N I	NUMERO DEGLI ISCRITTI	NUMERO DELLE PENSIONI	RAPPORTO ISCRITTI/ PENSIONI
1 9 8 8 . . . . .	26.300	13.495	1,95
1 9 8 9 . . . . .	25.640	13.984	1,83
1 9 9 0 . . . . .	24.950	14.379	1,74
1 9 9 1 . . . . .	24.400	14.650	1,67
1 9 9 2 . . . . .	23.800	15.024	1,58

**ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DEL FONDO DI PREVIDENZA PER IL CLERO SECOLARE  
E PER I MINISTRI DI CULTO DELLE CONFESIONI RELIGIOSE  
DIVERSE DALLA CATTOLICA**

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	26	86
1 9 8 9	28	78
1 9 9 0	29	96
1 9 9 1	31	101
1 9 9 2	32	114

In considerazione della pesante situazione finanziaria della Gestione e dei necessari accertamenti all'uopo disposti, in data 26 maggio 1987 è stato trasmesso ai competenti Ministeri - ai fini dell'emanazione del decreto previsto dall'articolo 1, quinto comma, della legge 22 dicembre 1973, n. 903 - il bilancio tecnico del Fondo, riferito alla data del 1° gennaio 1985, il quale prevedeva ed esigeva l'opportunità di un duplice intervento sui contributi individuali degli iscritti: da un lato, l'aumento del contributo annuo ordinario da adeguare in misura pari all'aumento percentuale delle variazioni pensionistiche e, dall'altro, l'imposizione senza limiti di tempo di un contributo suppletivo a carico anche degli iscritti futuri.

Siccome l'auspicato provvedimento non risulta a tutt'oggi essere stato emanato ed atteso il grave deterioramento della situazione del Fondo, si rende necessario segnalare la inderogabile necessità di far luogo a tempestivi interventi di risanamento: in mancanza dei quali, la situazione è destinata nel tempo ad aggravarsi ulteriormente anche per l'effetto indotto dell'accumulo del debito verso l'Istituto, conseguente alle periodiche anticipazioni di cassa necessarie per assicurare ai beneficiari il pagamento delle prestazioni istituzionali.

4/4 - L'assicurazione facoltativa per l'invalidità e la vecchiaia

Nel precedente referto al Parlamento, la Corte ha provveduto ad esporre sinteticamente i profili strutturali e funzionali di questa speciale Gestione, non senza precisare che essa si articola in tre Fondi: iscrizioni ordinarie e rendite vitalizie; facchini ed ausiliari del traffico; giocatori di calcio (1).

Richiamando, a questo punto, le notazioni residuali ivi riportate, occorre aggiungere che nel periodo 1988/1992 non sono intervenuti mutamenti nell'ordinamento primario e secondario; tanto che le fonti normative vigenti sono ancora costituite:

- dal regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827;
- dalla deliberazione adottata dal Consiglio di amministrazione INPS nella seduta del giorno 3 aprile 1957, con particolare riferimento all'assicurazione facoltativa dei lavoratori appartenenti alla categoria dei barrocciai, piccoli trasportatori ed ausiliari del traffico;
- dalla convenzione stipulata il 24 febbraio 1960 in materia di assicurazione facoltativa dei giocatori di calcio.

La Corte, non può esimersi dal ribadire le considerazioni a suo tempo formulate circa l'antieconomicità della gestione, in conseguenza dell'elevato ammontare delle spese di amministrazione rispetto all'esiguità del gestito contributivo. Nel contempo, rende noto che tale situazione - dovuta principalmente allo scarsissimo interesse che suscita l'assicurazione facoltativa, superata ormai dall'evoluzione del sistema previdenziale - è

(1) cfr. Senato; X legislatura; doc. XV 4.110, pag. 277 segg.

stata segnalata anche al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ai fini della valutazione della eventuale soppressione della Gestione ovvero della sua ristrutturazione, in modo da rendere l'assicurazione stessa più aderente alle esigenze della categoria dei soggetti destinatari.

Va, inoltre, ricordato che la Corte Costituzionale con sentenza n. 141/1989 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del terzo comma dell'articolo 29 della legge 4 aprile 1952, n. 218, nella parte in cui non prevede un meccanismo di adeguamento dell'importo nominale dei contributi versati nell'assicurazione facoltativa dal giorno della sua entrata in vigore in poi. La problematica sollevata dalla citata sentenza è stata anch'essa segnalata al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, perchè si faccia promotore di un'apposita iniziativa legislativa volta a rendere realmente esecutiva la citata sentenza.

L'andamento della situazione economico-patrimoniale della Gestione durante il periodo 1988 - 1992 è riportato nella tabella che segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELL'ASSICURAZIONE FACOLTATIVA  
PER L'INVALIDITA' E LA VECCHIAIA**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
<b>1. PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO .....</b>	- 34	- 24	- 7	- 10	- 12
<b>2. CONTO ECONOMICO</b>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	16	23	2	2	2
* TOTALE DELLE USCITE .....	6	6	5	4	5
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	+ 10	+ 17	- 3	- 2	- 3
<b>3. PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO .....</b>	- 24	- 7	- 10	- 12	- 15



I risultati di esercizio della gestione si riassumono, complessivamente, in: lire 19 miliardi di avanzo realizzato negli esercizi 1988 e 1989; lire 8 miliardi di disavanzo accumulato negli anni dal 1989 al 1992.

La situazione patrimoniale, riferita alla data del 31 dicembre 1992, evidenzia:

- lire 8 miliardi di attività
- lire 23 miliardi di passività
- lire 15 miliardi di disavanzo patrimoniale (34 miliardi al 1° gennaio 1988).

Ove si ponga mente al numero delle pensioni in pagamento può assumersi, con certo fondamento di attendibilità, che esso:

- per le iscrizioni ordinarie, è passato da 60.796 (al 31 dicembre 1988) a 37.719 (al 31 dicembre 1992) con un decremento del 38%;
- per i facchini e gli ausiliari del traffico, è rimasto invariato in 17 pensioni;
- per i giocatori di calcio, è passato da 22 (al 31 dicembre 1988) a 24 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 9,1%.

L'importo medio annuo, riferito a tutte le categorie di pensioni, è passato:

- per le iscrizioni ordinarie, da lire 38.421 (al 31 dicembre 1988) a lire 40.890 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 6,4%;

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- per i facchini e gli ausiliari del traffico, da lire 73.849 (al 31 dicembre 1988) a lire 141.293 (al 31 dicembre 1992), con un incremento del 91,3%;
- per i giocatori di calcio, da lire 168.176 (al 31 dicembre 1988) a lire 235.742 (al 31 dicembre 1992, con un incremento del 40,2%:

ANDAMENTO DEL GETTITO CONTRIBUTIVO  
E DELL'ONERE PER PRESTAZIONI ISTITUZIONALI  
DELL'ASSICURAZIONE FACOLTATIVA  
PER L'INVALIDITA' E LA VECCHIAIA

( in miliardi di lire )

A N N O	GETTITO CONTRIBUTI	ONERE PRESTAZIONI
1 9 8 8	0,08	1,73
1 9 8 9	0,04	1,76
1 9 9 0	0,04	1,58
1 9 9 1	0,11	1,18
1 9 9 2	0,07	1,22

4/5 - I Fondi per la erogazione di trattamenti previdenziali vari.

Come si è avuto occasione di annotare nella precedente relazione al Parlamento (1), la Corte conferma che questa Gestione si connota per amministrare particolari Fondi per l'erogazione di trattamenti previdenziali variegati in favore degli ex dipendenti dell'INCIS, dell'ISES, e dello IACP di Genova.

Provvede, inoltre, a gestire il Fondo per le pensioni comunali riscattate, che eroga pensioni liquidate direttamente dai Comuni ad alcuni loro dipendenti. A seguito di apposite convenzioni stipulate con i singoli Comuni, l'Istituto, a suo tempo, si è assunto l'onere di corrispondere le rate di pensione che matureranno a favore dei suddetti dipendenti, contro il versamento da parte dei Comuni stessi del valore capitale corrispondente alle pensioni liquidate.

Infine amministra il Fondo per l'assegno vitalizio eredità Pace-Basso-Zanin che eroga un vitalizio ad un parroco che provvede a celebrare funzioni religiose nella cappella di una villa facente parte di detta eredità. Trattasi di un onere modale conseguente all'accettazione dell'eredità.

L'andamento della situazione economico-patrimoniale della Gestione, nel periodo dal 1988 al 1992, è riportato nella tabella che segue:

(1) cfr. Senato, X legislatura, doc. XV n.110, pag. 285 segg.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DEI FONDI PER L'EROGAZIONE DI TRATTAMENTI PREVIDENZIALI VARI

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO .....	- 18	- 25	- 32	- 40	- 51
2. CONTO ECONOMICO					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	(.)	(.)	(.)	(.)	(.)
* TOTALE DELLE USCITE .....	7	7	8	11	10
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	- 7	- 7	- 8	- 11	- 10
3. PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO .....	- 25	- 32	- 40	- 51	- 61

(.) Valore di ordine inferiore a 0,5 miliardi.

Deve rappresentarsi, per ovvie ragioni di completezza espositiva, che nell'arco temporale 1988 - 1992, il risultato di esercizio della Gestione (sempre negativo) può riassumersi complessivamente, in lire 43 miliardi di disavanzo.

Alla data del 31 dicembre 1992, lo stato patrimoniale della Gestione evidenzia:

- lire 61 miliardi di passività (a fronte di attività insistenti).
- lire 61 miliardi di disavanzo patrimoniale (al 1° gennaio 1988 il disavanzo patrimoniale era di 18 miliardi).

Il disavanzo patrimoniale, al 31 dicembre 1992, viene riferito:

- per lire 35 mld. al Fondo di previdenza degli ex dipendenti dell'INCIS;
- per lire 14 mld. al Fondo di previdenza degli ex dipendenti dell'ISES;
- per lire 12 mld. al Fondo di previdenza per il personale di ruolo dell'IACP di Genova.

Il bilancio del Fondo, alla stessa data, evidenzia, tra le passività, una esposizione debitoria di lire 61 miliardi verso l'INPS, in conseguenza delle anticipazioni di cassa ricevute per la copertura dei pagamenti delle prestazioni istituzionali, delle spese di amministrazione e di altri oneri.

Attesa la deficitaria situazione sopradelineata, la Corte deve segnalare al Parlamento la non più procrastinabile necessità che si pervenga:

- relativamente ai Fondi di previdenza del personale degli ex

dipendenti dell'INCIS e dell'ISES, alla congrua rideterminazione dei capitali di copertura: l'Istituto è tuttora in attesa di conoscere sulla questione il parere dell'Avvocatura generale dello Stato;

- relativamente al Fondo di previdenza per il personale di ruolo dell'IACP di Genova, all'eventuale emissione di un provvedimento legislativo, con il quale venga stanziato un contributo straordinario per la copertura degli oneri del Fondo.

5) - LE GESTIONI NON PENSIONISTICHE PER LA EROGAZIONE DI TRATTAMENTI ECONOMICI TEMPORANEI

5/1 - La Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti.

1/1 - Premessa.

Si richiamano le notazioni ordinamentali esposte nella precedente relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria INPS, in ordine alle "Gestioni non pensionistiche" (1), ancorchè le medesime - come sarà dimostrato nel seguito immediato della trattazione - non conservano piena e completa validità.

Ed, invero, la legge 9 marzo 1989, n. 88, ha disposto - con effetto dal 1° gennaio 1989 - una profonda riorganizzazione della struttura economico-finanziaria delle principali forme assicurativo-previdenziali, assistenziali, di intervento sociale e di sostegno alle imprese, che nel tempo sono state affidate all'Istituto, ricomponendole in un nuovo impianto articolato in "comparti".

(1) cfr. Senato, X Legislatura; doc. XV, n. 110, pag. 287 segg.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nell'ambito del comparto riguardante la gestione dei lavoratori dipendenti è stata ricompresa (articolo 24 della citata legge 88) la "Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti", la quale accorpa, a decorrere dal 1° gennaio 1989, per fusione, le preesistenti forme assicurative afferenti:

- all'assicurazione disoccupazione, esclusi i trattamenti speciali per l'industria e per l'edilizia;
- alla gestione per l'erogazione delle indennità di malattia e di maternità, esclusi i trattamenti di maternità previsti dalla legge 546/1987 per le lavoratrici autonome;
- all'assicurazione contro la tubercolosi;
- alla Cassa unica assegni familiari, limitatamente ai lavoratori dipendenti e pensionati del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, della Gestione speciale di previdenza per i minatori, del Fondo di previdenza degli addetti alle abolite imposte di consumo e dell'ENPALS;
- alla Cassa integrazione guadagni per l'industria, esclusi i trattamenti straordinari;
- alla Cassa integrazione guadagni per l'edilizia;
- alla Cassa integrazione salari per gli operai agricoli;
- al Fondo per trattamento di rimpatrio dei lavoratori extracomunitari;
- alla Cassa per il trattamento di richiamo alle armi degli impiegati privati;
- al Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto.

Alla Gestione sovrintende, a norma dell'articolo 25, il Comitato amministratore al quale è demandato, tra l'altro, il



compito di predisporre, in conformità dei criteri stabiliti dal Consiglio di amministrazione dell'INPS, i progetti di bilancio per evidenziare l'ammontare delle entrate e delle uscite riguardanti la Gestione medesima.

1/2 - Bilancio: oneri e fonti di finanziamento.

Per espressa previsione del secondo comma dell'articolo 24 la Gestione - alla quale affluiscono i contributi afferenti ai preesistenti Fondi, Casse e Gestioni - ne assume le attività e le passività ed eroga le relative prestazioni agli aventi titolo per fruirne.

Alla Gestione è, altresì, attribuita la residua attività patrimoniale del Fondo per gli assuntori delle ferrovie, tramvie, filovie e linee di navigazione interna, per effetto della soppressione del Fondo stesso disposta dal terzo comma dell'articolo 24.

Inoltre, occorre far presente che l'articolo 24 (quarto comma) della legge n. 88/1989 stabilisce che il bilancio della Gestione è unico ed evidenzia per ciascuna forma di previdenza le prestazioni e il correlativo gettito contributivo. A questa peculiare caratterizzazione di natura prettamente contabile è d'uopo aggiungere il chiarimento che l'art. 21 della medesima legge stabilisce, poi, una corretta solidarietà nell'ambito delle due Gestioni dei lavoratori dipendenti (Fondo pensioni lavoratori dipendenti e Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dipendenti), prevedendo che il Consiglio di Amministrazione dell'INPS possa deliberare l'utilizzo, senza interessi, di eventuali avanzi di esercizio, a vantaggio di quella, delle due Gestioni, che versi in situazione deficitaria.

Va anche detto che la citata legge n. 88/1989 - nel recepire il concetto della separazione degli oneri a carattere previdenziale dagli oneri non aventi natura previdenziale - ha attribuito questi ultimi al bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali prevista dall'articolo 37, il cui finanziamento è a carico dello Stato.

Pertanto, nel bilancio della Gestione:

- tra le uscite, non sono compresi oneri di natura non previdenziale finanziati con trasferimenti dal bilancio dello Stato, già a carico dei precedenti Fondi confluiti nella Gestione;
- tra le entrate, non sono ovviamente iscritti i trasferimenti da parte dello Stato in quanto acquisiti dalla Gestione degli interventi assistenziali;
- tra le entrate, risulta, proveniente dalla Gestione assistenziale, il corrispettivo del mancato gettito contributivo della gestione, in conseguenza di esoneri, fiscalizzazioni e riduzioni di aliquote contributive concesse a favore di settori produttivi o categorie di lavoratori (apprendisti, addetti ai servizi domestici, lavoratori assunti con contratti di formazione e lavoro, ecc.).

Infine, non può omettersi dal ribadire che l'art. 27 della legge 88/1989, ha stabilito che, a decorrere dal 1° gennaio 1990,

il contributo per l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi è destinato (per la quota dello 0,35 per cento o per il minor contributo dovuto) al finanziamento delle prestazioni economiche della suddetta assicurazione e, per la parte residua, al finanziamento delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale.

Dalla data suddetta, quindi, il gettito del predetto contributo è stato iscritto nel bilancio della Gestione prestazioni temporanee, limitatamente, all'aliquota dello 0,35% e nel bilancio della Gestione per la riscossione dei contributi del Servizio sanitario nazionale, per la parte residua.

Conseguentemente, a partire dal 1° gennaio 1990, tra le uscite della Gestione prestazioni temporanee non figurano iscritti i trasferimenti allo Stato - compreso l'avanzo dell'esercizio precedente dell'assicurazione tubercolosi - a norma dell'articolo 69 della legge 833/1978.

1/3 - Provvedimenti normativi che nel periodo 1989/1992 hanno interessato la gestione.

Sullo svolgimento dinamico della Gestione, nel periodo dal 1989 al 1992 hanno inciso gli effetti di taluni provvedimenti normativi primari e secondari che si illustrano di seguito con riferimento a ciascuna annualità, attesa l'importanza che rivestono, ai fini espositivi del presente referto al Parlamento.

1/4 - Provvedimenti che hanno esplicato effetti sul bilancio  
1989

Devesi premettere la considerazione che l'andamento della gestione nel 1989, per quanto attiene l'aspetto del gettito contributivo, è stato interessato, relativamente alla base imponibile - in assenza di variazioni nella misura delle aliquote contributive - dagli effetti delle disposizioni contenute nell'articolo 1 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, il quale ha fissato al 9,50% la entità del trattamento minimo di pensione a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, nonché l'aliquota alla quale va commisurato il limite minimo di retribuzione giornaliera per le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale, previsto, appunto, dall'art. 7 del decreto-legge 463/1983, convertito, con modificazioni, dalla legge 638/1983.

Con particolare riguardo ai lavoratori agricoli, il minimale di retribuzione giornaliera per gli operai agricoli a tempo indeterminato, per effetto del meccanismo di adeguamento periodico previsto dall'articolo 14, settimo comma, della legge 26 febbraio 1982, n. 54, risulta elevato, per l'anno 1989, a lire 37.340.

Per quanto, poi, concerne gli operai agricoli a tempo determinato, sono stati emanati i decreti ministeriali determinativi, per l'anno 1989, dei nuovi salari medi provinciali costituenti la base per il calcolo anche per la contribuzione

dovuta alla Gestione.

Per quanto afferisce alle prestazioni, con speciale attenzione all'assegno per il nucleo familiare va, in primo luogo, rilevata la fase di stabilizzazione normativa che ha connotato l'anno 1989 dopo la innovazione introdotta dal sopradetto "assegno" che, a far tempo dal 1° gennaio 1988, ha sostituito gli assegni familiari e relative maggiorazioni per i lavoratori dipendenti, i pensionati del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, e dei Fondi speciali di previdenza e titolari di prestazioni economiche previdenziali derivanti da lavoro dipendente.

Per effetto dell'articolo 4 del decreto-legge n. 338/1989, convertito con legge 389/1989, a decorrere dal 1° luglio 1989 non sono computate nel reddito del nucleo familiare le somme corrisposte a titolo di arretrati per prestazioni di integrazione salariale riferite ad anni precedenti a quello di erogazione. A partire dal 1° luglio 1989 è intervenuta la rivalutazione, in ragione del 5%, dei limiti reddituali cui sono connessi il diritto alla prestazione ovvero l'importo della stessa. La prestazione è rimasta, invece, fissata nella misura stabilita dalla legge, non essendone previsto l'adeguamento automatico.

In tema di trattamenti di disoccupazione, il decreto-legge 338/1989, convertito con legge n. 389/1989, ha stabilito, all'articolo 4 (primo comma) che, a decorrere dal 1° gennaio 1989, per i titolari di pensione diretta che abbiano superato l'età pensionabile di vecchiaia prevista dalle norme dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti, i trattamenti di disoccupazione sono incompatibili con la suddetta

pensione. A seguito di tale incompatibilità è venuto meno anche il diritto ai relativi benefici accessori (contribuzione figurativa, assegno natalizio).

Tra le residuali fonti normative aventi forza e valore di legge, va menzionato, altresì, il decreto-legge 7 dicembre 1989, n. 390 il quale ha disposto, fra l'altro, la elevazione dell'importo dell'indennità ordinaria di disoccupazione, a decorrere dal 1° gennaio 1989 (dal 7,5% al 15% della retribuzione di riferimento) nonchè la proroga al 31 dicembre 1989 dell'efficacia delle disposizioni di cui all'articolo 7 della legge 20 maggio 1988, n. 160. L'onere relativo è rimasto a carico del bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali.

Per quanto attiene al trattamento di rimpatrio dei lavoratori extra-comunitari la relativa prestazione, istituita dalla legge 30 dicembre 1986, n. 943, (articolo 13), non è stata erogata, in assenza delle pur necessitate disposizioni di attuazione.

Per la liquidazione del trattamento di fine rapporto, hanno avuto rilevanza gli effetti economici derivanti dall'applicazione della deliberazione del Comitato Esecutivo dell'Istituto n. 266 del 6 aprile 1989, che ha escluso l'intervento del Fondo di garanzia nei confronti dei lavoratori già dipendenti da imprese in amministrazione straordinaria autorizzate alla continuazione dell'esercizio d'impresa.

In materia di trattamento per richiamo alle armi - perdurando la sospensione dell'obbligo contributivo disposta, a norma

dell'articolo 3 della legge 10 giugno 1940, n. 653, mediante decreti ministeriali emanati in diverse date nel corso degli anni dal 1948 al 1956 - è continuata l'erogazione delle indennità relative al richiamo di lavoratori a scopo addestrativo.

Tanto premesso, è a dirsi che le considerazioni sopra esposte, relativamente alle integrazioni salariali ordinarie, non sono state innovate mediante provvedimenti che abbiano inciso sull'andamento gestorio. Deve, peraltro, specificarsi che dal 1° gennaio 1989 l'aliquota di riduzione - introdotta dall'articolo 26 della legge 41/1986 ed applicabile sulle somme spettanti a titolo di integrazioni salariali ordinarie - è stata determinata nella misura del 4,69%, con una lieve diminuzione rispetto a quella fissata per l'anno 1988 (4,70%).

Per contro, l'andamento delle prestazioni relative alla integrazione salariale degli operai dipendenti da imprese agricole, in assenza di specifici provvedimenti legislativi, è stato influenzato soltanto dalla lievitazione delle retribuzioni sulla base delle quali sono calcolate le prestazioni. Anche per le prestazioni in esame si applica l'aliquota di riduzione di cui all'articolo 26 della legge 41/1986, fissata nella misura del 4,69%.

Le prestazioni economiche di malattia e maternità ricadono nel campo applicativo dell'articolo 1, comma ottavo, del decreto-legge 5 novembre 1989, n. 382; il quale, oltre a prevedere limitazioni temporali per la fruizione delle cure, ha stabilito che le prestazioni termali di natura preventiva erogate dall'Istituto non danno titolo all'indennità economica di

malattia.

Con decreti ministeriali del 3 luglio 1989, sono state determinate le retribuzioni medie giornaliere degli operai agricoli a tempo determinato, da valere per l'anno 1989 ai fini previdenziali, che comportano la riliquidazione delle pratiche di malattia e maternità provvisoriamente liquidate sulla scorta dei salari dell'anno 1988.

Non può sottacersi, per ultimo, che la Corte Costituzionale - con sentenza n. 972 dell'11-19 ottobre 1988 - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, primo comma, della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, nella parte in cui esclude dal diritto all'indennità giornaliera pari all'80% della retribuzione, per il periodo compreso tra la fine del terzo mese dopo il parto e la fine del settimo mese dopo il parto, la lavoratrice madre addetta ai lavori pericolosi, faticosi e insalubri che, non potendo essere spostata ad altre mansioni, sia costretta ad assentarsi dal lavoro per avviso del competente Ispettorato del lavoro.

Alla Gestione Prestazioni Temporanee ai lavoratori dipendenti fa carico anche l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi; essa ha continuato ad essere interessata, nel 1989, dalla legge 23 dicembre 1978, n. 883 (articolo 69, lettera a), b) e d), per quanto concerne il finanziamento del Fondo sanitario nazionale.

Hanno continuato a gravare sulla Gestione anche gli oneri per le prestazioni economiche antitubercolari, in base al disposto dell'articolo 74, secondo comma, della citata legge n.



833/1978. In particolare, hanno inciso sull'andamento gestionale il disposto dell'articolo 4 della legge 6 agosto 1975, n. 419 - che ha correlato l'aumento degli importi dell'indennità giornaliera per tubercolosi e dell'indennità post-sanatoriale alla dinamica del trattamento minimo di pensione a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti - e quello dell'articolo 2 della legge 4 marzo 1987, n. 88, che, a sua volta, ha esteso il medesimo beneficio all'assegno di cura o di sostentamento. Le prestazioni sono state influenzate dal disposto dell'articolo 7 della legge n. 88/1987, che ha stabilito che la misura dell'assegno natalizio sia pari all'importo ottenuto moltiplicando per trenta il trattamento economico giornaliero più favorevole erogato all'avente diritto nel mese di dicembre. Per effetto della legge n. 88/1987 - che ha esteso il beneficio della copertura contributiva ai periodi di assistenza, sia sanitaria, sia economica, a far tempo dal 26 ottobre 1935, giorno di entrata in vigore del regio decreto-legge 1827/1935 - la Gestione è tenuta a trasferire i relativi oneri al Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

1/5 - (continua): i provvedimenti che hanno esplicitato effetti sul bilancio 1990.

Nel corso del 1990 non risultano essere state emanate norme comportanti variazioni nella misura delle aliquote contributive.

Tuttavia, in materia di assicurazione contro la

disoccupazione involontaria, il decreto legge 22 novembre 1990, n. 337, ha previsto l'istituzionalizzazione della prestazione della indennità di disoccupazione con requisiti ridotti e con particolari criteri che, determinando l'ampliamento del numero delle giornate di disoccupazione indennizzata, comporta, a norma dell'articolo 4, comma terzo, della legge 4 aprile 1952, n. 218, un ampliamento degli oneri riflessi per la corrispondente contribuzione figurativa. L'articolo 1 del decreto-legge 337/1990 ha fissato, a partire dal 1° gennaio 1990, l'operatività delle disposizioni contenute nell'articolo 7 della legge 160/1988 in materia contributiva con estensione dell'obbligo assicurativo contro la disoccupazione alle categorie di lavoratori di cui ai punti 8 e 9 dell'articolo 40 del regio decreto-legge 1827/1935.

Anche rispetto al comparto dei lavoratori agricoli dipendenti non vi sono state variazioni nella misura delle aliquote contributive stabilite per le singole forme assicurative facenti capo alla Gestione. Il gettito contributivo dell'anno è stato influenzato, oltre che dalla naturale lievitazione delle retribuzioni di fatto sulle quali vengono commisurati i contributi, anche dalle norme di cui al decreto-legge 338/1989, convertito dalla legge 389/1989, in materia di retribuzione imponibile. Le norme predette non hanno, peraltro, abrogato la disciplina dettata dall'articolo 14, comma settimo, della legge 54/1982, in materia di minimale retributivo giornaliero per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato. Tale minimale, per effetto del meccanismo di adeguamento periodico previsto dal predetto articolo 14, è stato stabilito per l'anno 1990 in lire 39.770. Nei

confronti degli operai agricoli a tempo determinato, con decreti ministeriali del luglio 1990 sono state determinate le retribuzioni medie provinciali da prendere a base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali per l'anno 1990.

Neppure la disciplina delle prestazioni, con riferimento all'assegno per il nucleo familiare, ha subito rilevanti modifiche. Va ricordata la rivalutazione avvenuta dal 1° luglio 1990, in ragione del 6,6%, dei limiti reddituali cui sono connessi il diritto alla prestazione e l'importo della stessa: la prestazione è rimasta sostanzialmente invariata nella misura fissata inizialmente dalla legge, non essendone stato previsto l'adeguamento automatico.

Relativamente ai trattamenti di disoccupazione l'articolo 1 del decreto-legge 337/1990, ha previsto l'elevazione dell'importo dell'indennità giornaliera dal 15% al 20% della retribuzione di riferimento, a decorrere dal 1° gennaio 1990. Il medesimo articolo 1 ha, altresì, conferito efficacia permanente alle disposizioni di cui all'articolo 7, comma terzo, della legge 160/1988, che riguardano i lavoratori agricoli e non; i quali, in assenza dell'anno di contribuzione durante il biennio, abbiano prestato nell'anno precedente almeno 78 giorni di attività lavorativa. L'articolo 3 del decreto-legge 337/1990 ha, poi, stabilito la sussistenza del diritto alle prestazioni previste dal summenzionato articolo 7, (comma terzo) della legge 160/1988, anche nei confronti dei lavoratori che fanno valere il requisito dell'anno di contribuzione nel biennio e che hanno avanzato domanda nei termini previsti per la indennità ordinaria con

requisiti ridotti, anzichè nei termini previsti per l'indennità con requisiti normali.

In materia di trattamento di fine rapporto, di integrazione salariale ordinaria e di integrazione salariale degli operai dipendenti da imprese agricole, nel corso del 1990, non sono intervenuti provvedimenti che abbiano inciso sulle specifiche forme assicurative; lo stesso dicasi per il trattamento di richiamo alle armi. Pertanto, si sono registrate esclusivamente poste in uscita per l'erogazione delle indennità, perdurando la sospensione dell'obbligo di contribuzione specifica per dette prestazioni.

Passando a trattare specificamente la materia delle prestazioni economiche di malattia e maternità, deve annotarsi che il decreto-legge 1° aprile 1989, n. 120, convertito dalla legge 15 maggio 1989, n. 181, ha stabilito, tra l'altro, a favore dei datori di lavoro che assumano entro il 31 dicembre 1990 lavoratori provenienti da determinate imprese, il pagamento del contributo nella misura fissa prevista per gli apprendisti, per un periodo di 36 mesi. Conformemente a quanto praticato in fattispecie analoghe, ai lavoratori di che trattasi - purchè, ovviamente, la relativa qualifica ne avesse comportato il diritto secondo le norme comuni - sono state erogate le prestazioni economiche di malattia (normalmente non dovute agli apprendisti) senza il sostegno della corrispondente contribuzione versata per la generalità dei lavoratori assicurati.

Va anche detto che, per effetto della disciplina introdotta dal decreto-legge 22 gennaio 1990, n. 6, convertito dalla legge

24 marzo 1990, n. 58, per gli eventi di malattia e maternità da liquidare ai lavoratori portuali sulla scorta di periodi di paga relativi al mese di febbraio 1990 e successivi, è cessato ogni riferimento alle retribuzioni convenzionali. Le relative prestazioni sono state, quindi, erogate sulla base delle retribuzioni effettive secondo i principi applicati nei confronti degli operai dell'industria.

Con speciale riferimento all'indennità di malattia vanno ricordate, per un verso, la sentenza della Corte Costituzionale 559/1987 in tema di equiparazione tra prestazione idrotermale e malattia comune; e per altro verso, il decreto-legge 25 novembre 1989, n. 382, convertito dalla legge 25 gennaio 1990, n. 8, le cui disposizioni, oltre a prevedere limitazioni temporali per la fruizione delle cure, hanno stabilito che le prestazioni termali di natura preventiva erogate dall'INPS non danno titolo all'indennità di malattia.

Avuto riguardo alla indennità di maternità, deve essere precisato che il decreto-legge 22 novembre 1990, n. 338, all'articolo 8, ha confermato l'orientamento, a suo tempo assunto dall'Istituto, stabilendo che il trattamento economico delle pubbliche dipendenti assunte a tempo determinato deve essere corrisposto, per il periodo di astensione obbligatoria di maternità, dalle Amministrazioni o enti di appartenenza.

I lineamenti gestionali del comparto dell'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi sono stati quelli di considerare i soli oneri per prestazioni economiche antitubercolari, ai sensi della legge 833/1978. In particolare si sono palesati

influenti, sull'andamento amministrativo-contabile, il disposto dell'articolo 4 della legge 419/1975 (che ha correlato l'aumento degli importi dell'indennità giornaliera per tubercolosi e dell'indennità post-sanatoriale alla dinamica del trattamento minimo di pensione a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti) e quello dell'articolo 2 della legge 88/1987 (che ha esteso il medesimo beneficio all'assegno di cura o di sostentamento). I risultati di esercizio sono stati, infine, influenzati dal disposto dell'articolo 7 della legge n. 88/1987, il quale ha stabilito che la misura dell'assegno natalizio sia pari all'importo ottenuto moltiplicando per trenta il trattamento economico giornaliero più favorevole erogato all'avente diritto nel mese di dicembre.

1/6 (continua): i provvedimenti che hanno esplicitato effetti sul bilancio 1991.

A partire dal periodo di paga in corso al 1° gennaio 1991 ed in esecuzione dell'art. 1 della legge 26 settembre 1981, n. 537, sono stati aumentati i limiti minimi di retribuzione giornaliera previsti, ai fini del calcolo della contribuzione previdenziale ed assistenziale, per la generalità dei lavoratori, in relazione all'aumento dell'indice medio del costo della vita calcolato dall'ISTAT.

I minimali predetti, a loro volta, sono stati adeguati, se inferiori, al minimale giornaliero pari al 9,50 per cento del

trattamento minimo di pensione vigente dal 1° gennaio 1991 (art. 7, primo comma, secondo periodo, del decreto-legge 463/1983, convertito dalla legge 638/1983, modificato dal decreto-legge 338/1989, convertito dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389).

Inoltre, il parametro di cui all'art. 7, primo comma, primo periodo, del citato decreto-legge 463/1983, modificato dal secondo comma dell'articolo 1 del decreto-legge 338/1989, ha subito un aumento abbastanza cospicuo, essendo rapportato all'importo del trattamento minimo mensile di pensione a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti in vigore al 1° gennaio di ciascun anno.

In materia di retribuzione imponibile, importanti innovazioni sono state introdotte con la normativa di cui agli articoli 9, 9 bis e 9 ter della legge 1° giugno 1991, n. 166.

L'articolo 14, secondo comma, della legge 23 luglio 1991, n. 223 ha esteso agli impiegati ed ai "quadri" intermedi il trattamento ordinario di Cassa integrazione vigente per gli operai dell'industria, per gli operai agricoli, per gli operai delle aziende industriali ed artigiane dell'edilizia ed affini, nonché delle aziende esercenti l'attività di escavazione di materiali lapidei. Pertanto, a decorrere dal 1° agosto 1991 esso è stato attribuito anche agli impiegati (compresi i viaggiatori ed i piazzisti) ed i quadri intermedi, mediante corresponsione del contributo alla Cassa integrazione guadagni, vigente per gli operai, a seconda del settore di appartenenza.

Non può non precisarsi, a questo riguardo, che - in base ai precetti contenuti nella legge 1° giugno 1991, n. 169 di

conversione del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 108 - è diventata definitiva l'estensione dell'obbligo assicurativo contro la disoccupazione alle categorie di lavoratori di cui ai punti 8 e 9 dell'articolo 40 del regio decreto-legge 1827/1935 - articolo 1, secondo comma.

Con il medesimo decreto è stata anche istituzionalizzata l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti e con particolari criteri (articolo 1, secondo comma) che, determinando l'ampliamento del numero delle giornate di disoccupazione indennizzata, comporta, ai sensi dell'articolo 4, terzo comma, della legge 218/1952, l'ampliamento degli oneri riflessi per la corrispondente contribuzione figurativa, salvo quanto previsto in materia di oneri, del medesimo art. 1.

In favore delle diverse categorie di lavoratori agricoli, con decreti ministeriali del 24 giugno 1991 sono state aggiornate, per l'anno 1991 - a norma dell'articolo 28 del decreto del presidente della Repubblica 488/1968 - le retribuzioni medie giornaliere provinciali. Il minimale retributivo giornaliero per gli operai agricoli a tempo indeterminato, alla stregua dell'articolo 14, comma settimo, del decreto-legge 791/1981, convertito nella legge 54/1982, per effetto del meccanismo di adeguamento periodico di cui all'articolo 1 del decreto-legge 402/1981, convertito a sua volta, con modificazioni, nella legge 537/1981, è stato determinato per l'anno 1991 in lire 42.520.

Giova rammentare, a questo punto, che l'art. 21, comma 3, della legge 223/1991, ha disposto che le imprese agricole che si avvalgono del trattamento di integrazione salariale, previsto dal



comma 1 dello stesso articolo per i casi di sospensioni operate per esigenze di riconversione e ristrutturazione aziendale, sono tenute a versare alla Gestione per le prestazioni temporanee, in aggiunta al contributo di cui all'articolo 19 della legge 8 agosto 1972, n. 457, un contributo pari al 4% dell'integrazione corrisposta ai propri dipendenti. Integrando la precitata normazione, l'art. 1, quinto comma, del decreto-legge 19 gennaio 1991, n. 18 - convertito con modificazioni dalla legge 20 marzo 1991, n. 89 - ha concesso, a decorrere dal periodo di paga in corso al 1° dicembre 1990, l'esonero dal pagamento del contributo tubercolosi in misura pari a 0,11 punti percentuali (cioè dell'intero contributo) alle aziende agricole non operanti nei territori del Mezzogiorno.

A fronte dell'esenzione in parola, il contributo afferente al Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto (di cui al comma ottavo dell'articolo 2 della legge 297/1982) è stato elevato, a decorrere dal periodo di paga in corso al 1° marzo 1988, dallo 0,03 allo 0,15% della retribuzione imponibile, per effetto dell'apposito decreto interministeriale 9 febbraio 1988.

Per contro, le aliquote contributive per le indennità economiche di malattia e di maternità, in relazione ai diversi settori della produzione, non hanno subito alcuna variazione nel corso dell'anno 1991.

Similmente, durante questo esercizio non sono intervenute modifiche di rilievo alla disciplina dell'assegno per il nucleo familiare, per il quale ha continuato ad applicarsi la normativa di cui all'articolo 2 del decreto-legge 69/1988, convertito, con

modificazioni, dalla legge 153/1988. I limiti reddituali cui sono connessi il diritto all'assegno per il nucleo familiare e il relativo importo sono stati rivalutati del 6,1% a partire dal 1° luglio 1991. La prestazione anche nell'anno 1991 è rimasta invariata nella misura fissata inizialmente dalla legge.

Ai fini del riconoscimento del diritto agli assegni familiari per il 1991 sono stati rivalutati, ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge 267/1972, convertito, con modificazioni, con legge 485/1972, i limiti di reddito mensile per l'accertamento del carico e, ai sensi degli articoli 23 della legge 41/1986 e 21, nono comma, della legge 67/1988, i limiti annui di reddito familiare (questi ultimi in ragione del tasso d'inflazione programmato, pari al 4,5% per il 1991).

Appare di indubbia opportunità rappresentare che innovazioni davvero significative alla normativa dei trattamenti di disoccupazione risultano essere state introdotte dalla legge 23 luglio 1991, n. 223. In primo luogo si è stabilito che non sorge il diritto all'indennità ordinaria di disoccupazione nei confronti del lavoratore titolare dell'indennità di mobilità per la nuova prestazione introdotta dalla legge citata. La legge in parola ha stabilito, altresì, all'articolo 30, secondo comma, la decadenza dal diritto all'indennità ordinaria predetta per il lavoratore che, senza giustificato motivo, non risponde alla convocazione o rifiuta un lavoro a tempo indeterminato corrispondente ai suoi requisiti professionali. La legge 223/91 ha poi previsto, all'articolo 21, secondo comma, in favore dei lavoratori agricoli con contratto a tempo indeterminato che vengano licenziati

durante il periodo di godimento del trattamento di integrazione salariale concesso per esigenze di riconversione e di ristrutturazione aziendale, la concessione di un trattamento ordinario di disoccupazione nella misura del quaranta per cento della retribuzione.

Volendo completare il quadro espositivo delle innovazioni ordinamentali in esame, vanno evidenziate le notevoli innovazioni introdotte dalla legge 223/1991 anche in materia di integrazioni salariali. Invero, per quanto concerne le integrazioni salariali ordinarie è da segnalare la norma di cui all'art. 14, che ha esteso agli impiegati e ai "quadri" le disposizioni relative alle integrazioni salariali ordinarie previste per gli operai dell'industria, dell'edilizia, delle imprese del settore lapideo e della agricoltura (comma secondo), non senza prevedere per gli interventi "ordinari", l'assoggettamento al massimale mensile già vigente per gli interventi "straordinari" dopo i primi sei mesi di concessione, con esclusione dei trattamenti concessi per intemperie stagionali nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura (comma primo). La disciplina giuridica in discorso è stata profondamente innovata per virtù dell'articolo 10 della stessa legge, la quale ha introdotto uno speciale trattamento per il settore dell'edilizia ed affini, relativamente ai lavoratori addetti alla realizzazione di opere pubbliche di grandi dimensioni per i quali siano stati versati o siano dovuti almeno 6 contributi mensili o 26 contributi settimanali per lavoro prestato nel settore nel biennio precedente la decorrenza del trattamento.

E' d'uopo puntualizzare ancora che l'art. 21 della legge 223/1991 ha previsto la concessione (per 90 giorni al massimo) del trattamento di integrazione salariale di cui all'articolo 8 della legge 457/1972, agli impiegati ed operai agricoli a tempo indeterminato, anche nei casi di sospensioni operate per esigenze di riconversione e ristrutturazione aziendale. Il trattamento spetta, anche in mancanza del requisito occupazionale previsto dal citato articolo 8, della suddetta legge 457/72, ai lavoratori che siano alle dipendenze dell'impresa da più di un anno. I datori di lavoro che si avvalgono di tale trattamento nei casi di sospensione per riconversione o ristrutturazione aziendale sono tenuti al versamento di un contributo nella misura del quattro per cento dell'integrazione salariale corrisposta ai propri dipendenti.

In tema di trattamento di rimpatrio dei lavoratori extracomunitari, la legge 30 dicembre 1991, n. 426, all'art. 4 ha disposto che il trattamento ordinario di disoccupazione per i lavoratori italiani rimpatriati, di cui alla legge 25 luglio 1975, n. 402, ivi compresi i lavoratori italiani rimpatriati da Paesi extracomunitari con i quali non sono in vigore accordi di sicurezza sociale, è liquidato sulle retribuzioni convenzionali fissate ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 31 luglio 1987, n. 317, convertito, con modificazioni, con legge 3 ottobre 1987, n. 398.

Nel corso del 1991 nessun provvedimento ha interessato il trattamento di richiamo alle armi.

Tra i principali provvedimenti, emanati nel corso del 1991

ed attinenti alle prestazioni di malattia, maternità e antitubercolari, si ricorda il decreto ministeriale 25 gennaio 1991 che ha stabilito, per i lavoratori italiani operanti all'estero in paesi extra-comunitari con i quali non vigono accordi in materia di sicurezza sociale, i valori delle retribuzioni convenzionali da valere ai fini previdenziali per l'anno 1991, e, quindi, anche per la liquidazione delle prestazioni in argomento.

Il decreto ministeriale 26 novembre 1991, invece, ha stabilito, in via definitiva, nelle misure del 4,3% (dal 1° maggio) e del 3,5% (dal 1° novembre), le percentuali di aumento del trattamento minimo di pensione a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti; percentuali che si applicano anche alla indennità post sanatoriale ed all'assegno di cura o di sostentamento (articolo 4, legge 419/75 e articolo 2, legge 88/87).

A mente delle statuizioni contenute nel decreto-legge 13 maggio 1991, n. 151, convertito, con modificazioni, con legge 12 luglio 1991, n. 202, l'aliquota di riduzione delle integrazioni salariali ordinarie e dell'assegno per congedo matrimoniale risulta determinata al 4,94%, a decorrere dal 13 maggio 1991.

1/7 (continua): i provvedimenti che hanno esplicito effetti  
sul bilancio 1992

Nel corso dell'anno 1992, la Gestione è stata influenzata essenzialmente dai su riportati provvedimenti legislativi, entrati in vigore negli anni immediatamente precedenti.

In particolare, hanno avuto rilevante incidenza sulla dinamica gestionale le disposizioni introdotte con la legge 23 luglio 1991, n. 223, in materia di integrazione salariale e di disoccupazione, che hanno manifestato appieno i propri effetti.

Per quanto riguarda i lavoratori agricoli dipendenti, con decreti ministeriali del 24 giugno 1992 sono state stabilite le retribuzioni medie giornaliere provinciali per l'anno 1992. Il minimale retributivo giornaliero per gli operai agricoli a tempo indeterminato, è stato determinato per l'anno 1992 in Lire 45.880.

Il contributo afferente il Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto - di cui all'articolo 2, comma ottavo, della legge 29 maggio 1982, n. 297 - è stato elevato a decorrere dal 1° gennaio 1992, dallo 0,15 per cento allo 0,20 per cento della retribuzione imponibile, per effetto del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 80, che ha ampliato la tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza dei datori di lavoro.

Per contro, si rende possibile affermare che nell'ambito della materia delle prestazioni, nel corso del 1992, non sono intervenute modifiche di rilievo.

L'assegno per il nucleo familiare ha continuato ad essere regolamentato dalla normativa vigente (art. 2 del decreto-legge 69/1988, convertito con modificazioni, dalla legge 153/1988).

Peraltro, risultano essere state, nel frattempo, definite in via interpretativa alcune questioni che hanno un qualche riflesso sulla Gestione.

Nella specifica materia della disoccupazione, l'unica innovazione di rilievo da segnalare attiene alla determinazione delle retribuzioni convenzionali da prendere a base per il trattamento ordinario di disoccupazione spettante ai lavoratori italiani rimpatriati di cui alla legge 402/1975, ivi compresi i lavoratori italiani occupati in Paesi extracomunitari con i quali non vigono accordi di sicurezza sociale; in tema di trattamento di rimpatrio di questi ultimi, è stata data compiuta attuazione alle norme introdotte dalla legge 943/1986.

Relativamente al trattamento di fine rapporto, di cui alla legge 297/1982, l'innovazione intervenuta riguarda i crediti di lavoro per i quali, con decreto legislativo n. 80 del 27 gennaio 1992, è stato esteso l'intervento del Fondo di garanzia previsto dalla legge predetta anche ai crediti da lavoro diversi dal trattamento di fine rapporto maturati dal lavoratore negli ultimi tre mesi di attività ma non corrisposti a causa dello stato di insolvenza del datore di lavoro. L'Istituto, di conseguenza, è ora tenuto a sostituirsi a quest'ultimo nelle situazioni di cui trattasi, purchè le stesse riguardino procedure concorsuali o individuali intervenute successivamente al 28 febbraio 1992, data di entrata in vigore del predetto decreto legislativo. Le somme da porre in pagamento non possono essere superiori ad un importo pari a tre volte la misura del trattamento straordinario di integrazione salariale mensile. Il diritto dell'interessato si prescrive nel termine di un anno e l'Istituto, una volta effettuato il pagamento, è surrogato al lavoratore o ai suoi aventi causa nel privilegio spettante sul patrimonio del datore di

lavoro.

La Corte ravvisa, infine, l'opportunità di segnalare i riflessi del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (convertito, con modificazioni, con la legge 8 agosto 1992, n. 359) che, nell'elevare di 0,60 punti percentuali le aliquote contributive a carico dei lavoratori dipendenti dovute all'assicurazione generale obbligatoria, ha determinato - a decorrere dall'11 luglio 1992 - l'aumento dell'aliquota di riduzione, ai sensi dell'articolo 26 della legge 41/1986, delle integrazioni salariali ordinarie, del trattamento speciale di disoccupazione per l'edilizia, dell'indennità di mobilità e dell'assegno per congedo matrimoniale, dal 4,94 per cento al 5,54 per cento.

Anche la misura del limite massimo mensile applicabile alle integrazioni salariali per gli effetti dell'articolo 14 della legge 223/1991, e cioè dopo il sesto mese di fruizione del trattamento di integrazione salariale, escluse quelle spettanti ai dipendenti di aziende edili per evento meteorologico, è stato ridotto a lire 1.178.881.

Per quanto segnatamente attiene al settore dell'edilizia è da segnalare che il CIPI, con delibera del 25 marzo 1992, ha stabilito i criteri attuativi dell'articolo 10 della legge 223/1991. La delibera in parola stabilisce - ai fini della erogazione del particolare trattamento previsto dal citato art. 10 - la natura dell'opera pubblica, nonché i parametri per l'accertamento del requisito delle grandi dimensioni dell'opera stessa. Inoltre, sono state fissate particolari regole per l'ammissione al beneficio delle imprese subappaltatrici.



**1/8- Andamento della Gestione negli anni dal 1989 al 1992**

L'andamento della situazione economico-patrimoniale della gestione - in conformità dei dati contabili registrati nel periodo dal 1989 al 1992, quale si evince dai prospetti ufficiali di bilancio - è riportato nella tabella che segue:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE PRESTAZIONI TEMPORANEE  
AI LAVORATORI DIPENDENTI (1)**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1989	1990	1991	1992
1. PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO .....	(2) + 46.739	+ 62.190	+ 80.119	+101.397
2. CONTO ECONOMICO				
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	38.597	38.693	42.558	44.804
* TOTALE DELLE USCITE .....	23.146	20.764	21.280	22.750
* RISULTATO DI ESERCIZIO .....	+ 15.451	+ 17.929	+ 21.278	+ 22.054
3. PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO .....	+ 62.190	+ 80.119	+101.397	+123.451

- (1) Gestione istituita a partire dal 1° gennaio 1989 dall'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88.
- (2) Somma algebrica degli avanzi e disavanzi patrimoniali al 31 dicembre 1988 delle preesistenti gestioni fuse a partire dal 1° gennaio 1989 nella Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti a norma dall'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

Nel sottoindicato prospetto dimostrativo, invece, viene riassunto l'andamento della situazione economico-patrimoniale della gestione, ferma rimanendo l'invarianza dei risultati: in altre parole, la dinamica gestoria viene ricostruita riportando in forma aggregata le fondamentali voci di entrata e di uscita del conto economico, nonchè del netto patrimoniale, all'inizio e alla fine di ogni singolo esercizio.

Nel contesto tabellare, dato il fine che lo stesso persegue, vengono riassunti in un unico importo valori relativi a fatti della medesima natura che nel bilancio (conto economico a costi, ricavi e rimanenze iniziali e finali) sono esposti separatamente fra le componenti finanziarie e le componenti residuali:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**GESTIONE PRESTAZIONI TEMPORANEE AI LAVORATORI DIPENDENTI**  
**RISULTATI ECONOMICI DI ESERCIZIO E SITUAZIONE PATRIMONIALE**  
 ( in miliardi di lire )

Descrizione	1989	1990	1991	1992
<b>1. AVANZO PATRIMONIALE IL 1° GENNAIO</b> .....	(1) 46.729	62.190	80.119	101.397
<b>2. CONTO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO</b>				
<b>2.1. ENTRATE COMPLESSIVE</b> .....	32.431	32.115	35.451	37.321
- Contributi dai datori di lavoro e dagli iscritti	26.406	25.493	28.237	31.292
- Trasferimenti attivi .....	2.525	3.073	2.590	2.525
- Redditi e proventi patrimoniali .....	899	1.229	3.011	2.078
- Altre entrate .....	456	417	513	426
- Prelievo avanzo esercizio precedente Anni. TBC..	1.845	1.923	—	—
<b>2.2. UScite COMPLESSIVE</b> .....	16.980	14.186	14.273	15.267
- Prestazioni istituzionali .....	7.865	9.213	10.400	11.225
- Trasferimenti passivi .....	3.784	4.059	2.598	3.110
- Spese di amministrazione .....	659	724	746	807
- Operi finanziari .....	6	10	22	19
- Altre uscite .....	743	160	407	106
- Accantonamento avanzo esercizio Anni. TBC. ....	1.923	—	—	—
<b>2.3. AVANZO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO</b> .....	15.451	17.929	21.278	22.054
<b>3. AVANZO PATRIMONIALE IL 31 DICEMBRE</b> .....	62.190	80.119	101.397	123.451

(1) Somme alfabetiche degli avanzi e disavanzi patrimoniali al 31 dicembre 1988 delle prestazioni gestite fuse a partire dal 1° gennaio 1989 nella Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti a norma dell'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

Nel lasso temporale 1988-1992, il risultato di esercizio della Gestione si riassume, complessivamente, in lire 76.712 miliardi di avanzo (15.451 miliardi nel 1989; 17.929 miliardi nel 1990; 21.278 miliardi nel 1991 e 22.054 miliardi nel 1992).

Al 31 dicembre 1992, la situazione patrimoniale della Gestione presenta:

- attività per lire 129.633 miliardi, rappresentate per la parte più consistente, da:
  - lire 35.176 miliardi di crediti in conto corrente verso l'INPS, che rappresentano le disponibilità finanziarie della gestione;
  - lire 86.956 miliardi di crediti verso il Fondo pensioni lavoratori dipendenti per le anticipazioni somministrate dalla gestione ai sensi dell'articolo 21 della legge 88/1989;
  - lire 3.152 miliardi di crediti contributivi verso le aziende;
- passività per lire 6.182 miliardi, rappresentate per la parte più consistente, da:
  - lire 1.179 miliardi di debiti verso i beneficiari per prestazioni;
  - lire 1.062 miliardi del Fondo svalutazione crediti contributivi, la cui consistenza rappresenta la quota di presunta inesigibilità (42%) del valore nominale dei crediti contributivi verso le aziende che effettuano il pagamento dei contributi con il sistema del conguaglio;
- un avanzo patrimoniale di lire 123.451 miliardi quale somma di:

- lire 76.712 miliardi di avanzi di esercizio conseguiti dal 1989 al 1992;

- lire 46.739 miliardi dell'avanzo patrimoniale netto trasferito a norma dell'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88 (somma algebrica degli avanzi e disavanzi patrimoniali al 31 dicembre 1988 delle preesistenti gestioni fuse a partire dal 1° gennaio 1989 nella Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti).

#### 1/9 - E n t r a t e

Le entrate della Gestione sono costituite:

- dai contributi dei datori di lavoro e degli iscritti, il cui gettito è risultato di lire 26.406 miliardi nel 1989, di lire 25.493 miliardi nel 1990, di lire 28.337 miliardi nel 1991 e di lire 31.292 miliardi nel 1992.

Nella tabella che segue si fornisce l'analisi disaggregata del suddetto gettito con riferimento ai diversi trattamenti cui il gettito stesso è destinato.

- dai trasferimenti attivi, che sono risultati di lire 2.825 miliardi nel 1989, di lire 3.073 miliardi nel 1990, di lire 3.590 miliardi nel 1991 e di lire 3.525 miliardi nel 1991.

In particolare le suddette risorse si riferiscono:

\* al trasferimento dalla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali, a copertura del mancato gettito, a seguito di esoneri e

riduzioni di aliquote contributive di pertinenza della Gestione (lire 2.821 miliardi nel 1989, lire 3.069 miliardi nel 1990, lire 3.586 miliardi nel 1991 e lire 3.520 miliardi nel 1992);

\* agli apporti delle regioni, a norma della legge 845/1978, per la copertura assicurativa degli apprendisti dipendenti da imprese artigiane (lire 4 miliardi nel 1989, 4 miliardi nel 1990, 4 miliardi nel 1991 e 5 miliardi nel 1992);

- dai redditi e proventi patrimoniali rappresentati per la parte più consistente dagli interessi attivi (sul conto corrente con l'INPS) maturati sulle disponibilità finanziarie della Gestione (al netto delle somme anticipate al Fondo pensioni lavoratori dipendenti ai sensi dell'articolo 21 della legge 88/1989) che sono risultati di lire 899 miliardi nel 1989, di lire 1.209 miliardi nel 1990, di lire 3.011 miliardi nel 1991 e di lire 2.078 miliardi nel 1992);

- da altre entrate, rappresentate in massima parte da recuperi di prestazioni, che sono risultate di lire 456 miliardi nel 1989, di 417 miliardi nel 1990, di 513 miliardi nel 1991 e di 426 miliardi nel 1992:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## GESTIONE PRESTAZIONI TEMPORANEE AI LAVORATORI DIPENDENTI

## CONTRIBUTI DEI DATORI DI LAVORO E DEGLI ISCRITTI

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
<u>CONTRIBUTI DESTINATI AL FINANZIAMENTO DEI :</u>				
01. TRATTAMENTI DI FAMIGLIA .....	11.678	13.237	14.596	15.867
02. TRATTAMENTI ORDINARI D'INTEGRAZIONE SALARIALE AGLI OPERAI DELL'INDUSTRIA .....	1.232	1.368	1.748	2.601
03. TRATTAMENTI D'INTEGRAZIONE SALARIALE AGLI OPERAI DELL'INDUSTRIA .....	516	604	699	920
04. TRATTAMENTI D'INTEGRAZIONE SALARIALE AGLI OPERAI DELLE AZIENDE LAPIDEE DEL SETTORE INDUSTRIA .....	26	29	34	44
05. TRATTAMENTI D'INTEGRAZIONE SALARIALE AGLI OPERAI DELLE AZIENDE LAPIDEE DEL SETTORE ARTIGIANATO .....	2	2	3	3
06. TRATTAMENTO SOSTITUTIVO DELLA RETRIBUZIONE AGLI OPERAI DIPENDENTI DA IMPRESE AGRICOLE .....	41	47	51	64
07. TRATTAMENTI ORDINARI DI DISOCCUPAZIONE .....	2.665	2.990	3.301	3.551
08. TRATTAMENTI ECONOMICI DI MALATTIA E DI MATERNITA' .....	5.233	6.315	6.538	6.568
- Trattamenti economici di malattia .....	2.954	3.513	3.649	3.752
- Trattamenti economici di maternità .....	2.279	2.802	2.889	2.816
09. TRATTAMENTI ECONOMICI ANTITUBERCOLARI .....	4.714	662	946	1.202
10. TRATTAMENTI DI FINE RAPPORTO .....	295	332	357	457
11. TRATTAMENTO DI RICHIAMO ALLE ARMI DEGLI OPERAI E DELEGATI PRIVATI (L'OBBLIGO DELLA CONTRIBUTIONE E' SOSPESO) .....	—	—	—	—
12. TRATTAMENTO DI RIMPATRIO DEI LAVORATORI EXTRA-CONTRATTARI .....	4	7	64	15
TOTALE GENERALE .....	26.406	25.493	28.337	31.292



## 1/10 - U s c i t e

Le uscite della gestione sono costituite:

- dalle prestazioni istituzionali, i cui oneri - riferiti ai singoli trattamenti erogati dalla gestione - sono risultati di lire 7.865 miliardi nel 1989, di lire 9.233 miliardi nel 1990, di lire 10.400 miliardi nel 1991 e di lire 11.225 miliardi nel 1992;
- dai trasferimenti passivi, a loro volta, di lire 5.784 miliardi nel 1989, di lire 4.059 miliardi nel 1990, di lire 2.598 miliardi nel 1991 e di lire 3.110 miliardi nel 1992.

Per ovvi motivi di chiarezza espositiva, occorre precisare che i suddetti oneri sono essenzialmente costituiti dal trasferimento al Fondo pensioni lavoratori dipendenti dei valori per la copertura assicurativa IVS dei periodi indennizzati dalla Gestione per disoccupazione, Cassa integrazione guadagni e Tubercolosi (lire 1.633 miliardi nel 1989, lire 1.959 miliardi nel 1990, lire 2.408 miliardi nel 1991 e lire 2.934 miliardi nel 1992);

- dalle spese di amministrazione, ammontanti, nel complesso, a lire 659 miliardi (1989), a lire 724 miliardi (1990), a lire 746 miliardi (1991) ed a lire 807 miliardi (1992);
- dagli oneri finanziari, che sono risultati di lire 6

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

miliardi nel 1989, di lire 10 miliardi nel 1990, di lire 22 miliardi nel 1991 e di lire 19 miliardi nel 1992;

- dalle altre uscite - comprese le variazioni patrimoniali straordinarie - di importo variabile, per ciascun esercizio considerato, di: lire 743 miliardi nel 1989; lire 160 miliardi nel 1990; lire 407 miliardi nel 1991 e di lire 106 miliardi nel 1992.

Avuto riguardo ai principali aggregati delle uscite, nelle tabelle sottoriportate, si offre, per gli anni dal 1989 al 1992,:

- l'analisi disaggregata delle prestazioni istituzionali, con riferimento alle singole forme di prestazioni erogate dalla Gestione;
- l'analisi disaggregata dei trasferimenti passivi, con riferimento alla destinazione dei trasferimenti stessi:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## GESTIONE PRESTAZIONI TEMPORANEE AI LAVORATORI DIPENDENTI

## PRESTAZIONI ISTITUZIONALI

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
01. TRATTAMENTI DI FAMIGLIA .....	2.211	2.015	2.021	2.006
- Assegno per nucleo familiare (1) .....	2.114	1.944	1.944	1.944
- Altri trattamenti di famiglia .....	59	26	32	16
- Assegno per congedo matrimoniale .....	38	45	45	46
..				
02. TRATTAMENTI ORDINARI D'INTEGRAZIONE SALARIALE AGLI OPERAI DELL'INDUSTRIA .....	144	275	764	976
03. TRATTAMENTI D'INTEGRAZIONE SALARIALE AGLI OPERAI DELL'EDILIZIA .....	201	214	369	407
04. TRATTAMENTI D'INTEGRAZIONE SALARIALE AGLI OPERAI DELLE AZIENDE LAPIDEE DEL SETTORE INDUSTRIA .....	11	11	20	21
05. TRATTAMENTI D'INTEGRAZIONE SALARIALE AGLI OPERAI DELLE AZIENDE LAPIDEE DEL SETTORE ARTIGIANATO .....	2	3	4	4
06. TRATTAMENTO SOSTITUTIVO DELLA RETRIBUZIONE AGLI OPERAI DIPENDENTI DA IMPRESE AGRICOLE .....	22	21	28	23
07. TRATTAMENTI ORDINARI DI DISOCCUPAZIONE .....	1.356	2.345	2.388	2.727
- Indennità ai lavoratori non agricoli .....	(2) 22	252	423	539
- Indennità ai lavoratori agricoli .....	(2) 63	266	193	283
- Trattamenti speciali ai lavoratori agricoli - L. 457/1972 ..	606	799	752	760
- Trattamenti speciali ai lavoratori agricoli - L. 37/1977 ..	658	900	736	898
- Indennità ordinaria ai lavoratori non agricoli ai sensi dell'art. 7, comma 3, legge 160/1988 e successive .....	(2) —	120	274	238
- Indennità ordinaria ai lavoratori agricoli ai sensi dello art. 7, comma 3, legge 160/1988 e successive .....	(2) —	1	3	2
- Trattamenti in regime di convenzioni internazionali .....	7	7	7	7
08. TRATTAMENTI ECONOMICI DI MALATTIA E DI MATERNITÀ' .....	3.574	3.961	4.372	4.601
- Indennità economiche di malattia .....	2.891	2.650	2.676	2.877
- Indennità economiche di maternità .....	583	1.156	1.534	1.545
- Indennità ai lavoratori dipendenti donatori di sangue .....	6	46	48	50
- Indennità alle lavoratrici madri - legge 903/1977 .....	94	109	114	129
09. TRATTAMENTI ECONOMICI ANTITUBERCOLARI (3) .....	203	226	231	230

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## segue : PRESTAZIONI ISTITUZIONALI

( in miliardi di lire)

	1989	1990	1991	1992
10. TRATTAMENTI DI FINE RAPPORTO .....	138	160	202	228
11. TRATTAMENTO DI RICHIAMO ALLE ARMI DEGLI OPERAI E IMPIEGATI PRIVATI .....	3	2	1	2
12. TRATTAMENTO DI RIMPATRIO DEI LAVORATORI EXTRA-COMUNITARI .....	—	—	(.)	—
TOTALE GENERALE .....	7.865	9.233	10.400	11.225

- (1) Oneri al netto della quota posta a carico del bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali.
- (2) Oneri al netto della quota posta a carico del bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dalla legge 160/1988.
- (3) Oneri - indennità giornaliera, indennità postassettoriale, assegno straordinario natalizio, assegno di cura e di sostentamento - al netto della quota di 37 miliardi per ogni anno posta a carico del bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dalla legge 88/1987.
- (.) Valore di ordine inferiore a 0,5 miliardi.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## GESTIONE PRESTAZIONI TEMPORANEE AI LAVORATORI DIPENDENTI

## TRASFERIMENTI PASSIVI

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
01. TRASFERIMENTO AL FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI DEI VALORI PER LA COPERTURA ASSICURATIVA I.V.S. DEI PERIODI INDEMNIZZATI .....	1.633	1.959	2.408	2.934
- periodi d'integrazione salariale ordinaria indemnizzati ai lavoratori dell'industria - art. 3, legge 164/1975 .....	49	95	265	345
- periodi d'integrazione salariale indemnizzati agli operai dell'edilizia - art. 5, legge 427/1975 .....	68	74	128	144
- periodi d'integrazione salariale indemnizzati agli operai delle aziende lapidee del settore industria - art. 5, legge 427/1975 .....	4	4	7	7
- periodi d'integrazione salariale indemnizzati agli operai delle aziende lapidee del settore artigianato - art. 5, legge 427/1975 .....	1	1	1	2
- periodi di disoccupazione ordinaria indemnizzati ai lavoratori non agricoli e agricoli - art. 4, legge 218/1952 .....	1.186	1.441	1.644	2.058
- periodi antitubercolari indemnizzati - art. 4, legge 218/52.	325	344	363	378
02. TRASFERIMENTO ALLA GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI DELLE INDEMNITA' ORDinarie DI DISOCCUPAZIONE NON EROGATE IN COSTANZA DEI TRATTAMENTI SPECIALI AI LAVORATORI DELL'EDILIZIA - ART. 15, L. 457/1975	5	94	99	75
03. TRASFERIMENTO ALLO STATO DELLE CONTRIBUTIONI PER IL FINANZIAMENTO DEGLI ISTITUTI DI PATRIMONIO E DI ASSISTENZA SOCIALE E DELL'ISTITUTO ITALIANO DI MEDICINA SOCIALE .....	92	83	91	101
04. TRASFERIMENTI AL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE .....	4.032	1.923	---	---
- Contributi e altre somme dovute ai sensi dell'articolo 69 della legge 833/1978 (1) .....	2.187	---	---	---
- Avanzo di gestione dell'esercizio precedente dall'assicurazione Tubercolosi - art. 69, lett d), legge 833/1978 (1) ...	1.845	1.923	---	---

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## segue : TRASFERIMENTI PASSIVI

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
05. TRASFERIMENTI AL MINISTERO DEL TESORO - UFFICIO LIQUIDAZIONE EI INAM - A COPERTURA DELL'ONERE PER L'ASSISTENZA SANITARIA RELATIVA A PERIODI INDEMNIZZATI PER INTEGRAZIONI SALARIALI ORDINARIE .....	22	---	---	---
- periodi d'integrazione salariale ordinaria indemnizzati ai lavoratori dell'industria - art. 5, legge 464/1972 .....	2	---	---	---
- periodi d'integrazione salariale indemnizzati agli operai dell'edilizia - art. 6, legge 427/1975 .....	20	---	---	---
TOTALE GENERALE .....	5.784	4.059	2.598	3.110

(1) Coere cessato in applicazione dell'articolo 27 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

5/2 - La Gestione per l'erogazione del trattamento speciale di disoccupazione ai sensi della legge 228/1984 ai lavoratori frontalieri

La legge 12 giugno 1984, n. 228, nel disciplinare le modalità di erogazione dei trattamenti speciali di disoccupazione in favore dei lavoratori frontalieri italiani in Svizzera, rimasti disoccupati a seguito della cessazione del rapporto di lavoro, ha istituito una contabilità separata avente lo scopo di registrare in entrata le somme trasferite dall'Istituto assicuratore svizzero all'INPS e in uscite le prestazioni e le spese di amministrazione nonché quelle bancarie e per commissioni valutarie.

Tale separata contabilità fino all'anno 1988 è stata evidenziata nell'ambito del bilancio dell'Assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

Con deliberazione n. 43 adottata, in data 14 aprile 1989, il Consiglio di amministrazione dell'INPS - nell'approvare i nuovi Comparti e le nuove Gestioni dell'Ente riorganizzati funzionalmente a seguito della legge 9 marzo 1989, n. 88, nei quali risulta ricomposta l'attività fino allora svolta dalle preesistenti Gestioni, nonché gli accorpamenti e le disaggregazioni proposte al Consiglio stesso - ha istituito una separata contabilità, poi diventata una vera e propria "Gestione" denominata

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

"Gestione per l'erogazione del trattamento speciale di disoccupazione ai sensi della legge 228/1984 ai lavoratori frontalieri".

L'andamento della situazione economico-patrimoniale della Gestione in parola durante il periodo dal 1988 al 1992, è riportato nella tabella che segue:

SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE PER L'EROGAZIONE  
DEL TRATTAMENTO SPECIALE DI DISOCCUPAZIONE  
AI SENSI DELLA LEGGE 228/1984 AI LAVORATORI FRONTALIERI

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990	1991	1992
1. PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO .....	—	—	—	—	—
2. CONTO ECONOMICO					
= TOTALE DELLE ENTRATE .....	9	9	7	11	13
= TOTALE DELLE USCITE .....	9	9	7	11	13
= RISULTATO DI ESERCIZIO .....	—	—	—	—	—
3. PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO .....	—	—	—	—	—



Le principali connotazioni della dinamica finanziaria consentono di assumere che, nell'arco temporale in esame, la medesima Gestione ha:

- conseguito entrate per lire 49 miliardi, di cui lire 31 miliardi per trasferimenti dall'Ente assicuratore svizzero;
- sostenuto spese per lire 21 miliardi, costituiti essenzialmente dalle indennità erogate, dalla copertura assicurativa nel FPLD dei periodi indennizzati e dalle spese di amministrazione.

Il differenziale tra entrate e spese, pari a lire 28 miliardi, iscritto tra le uscite a pareggio del conto economico ha incrementato, ai sensi dell'articolo 9 della legge 228/1984, il Fondo di accantonamento per la copertura di futuri disavanzi di gestione, la cui consistenza, al 31 dicembre 1992, ascende a lire 57 miliardi.

Alla data del 31 dicembre 1992 lo stato patrimoniale della Gestione evidenzia:

- lire 59 miliardi di attività, costituite per 58 miliardi dal credito in conto corrente verso l'INPS;
- lire 59 miliardi di passività costituite per 57 miliardi dal predetto Fondo di accantonamento.

5/3 - Gestione speciale per l'erogazione degli assegni  
sostitutivi della pensione ai superstiti e agli orfani  
dei lavoratori di cui all'art. 1 sexies della legge 21  
ottobre 1978, n. 641

Come è noto, l'articolo 53 della legge 9 marzo 1989, n. 88, ha previsto l'abrogazione (a decorrere dal 1° gennaio 1990) dell'art. 1 sexies della legge 641/1978, per la parte che fissava la competenza dell'INPS in materia di prestazioni già di pertinenza dell'ENAOI, trasferendo ai Comuni i compiti in materia di erogazione di tali prestazioni.

Lo stesso articolo, al terzo comma, ha previsto il trasferimento dell'avanzo patrimoniale della Gestione al Ministero del tesoro per la ripartizione tra le Regioni.

La Corte, pertanto, prende in considerazione soltanto i dati contabili parziali e riferisce al Parlamento a tutto il 31 dicembre 1989.

L'andamento della situazione economico-patrimoniale della Gestione, registrato in questi anni, è riportato nella tabella che segue.

In tale periodo il risultato di esercizio della gestione si riassume in lire 48 miliardi di avanzo che consolida (al 31 dicembre 1989) in lire 216 miliardi l'avanzo patrimoniale che, nel 1990, è stato trasferito al Ministero del tesoro, ai sensi dell'articolo 53 della citata legge 88/1989:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE SPECIALE PER L'EROGAZIONE  
DEGLI ASSEGNI SOSTITUTIVI DELLA PENSIONE AI SUPERSTITI  
AGLI ORFANI DEI LAVORATORI DI CUI ALL'ART. 1 SESTES  
DELLA LEGGE 21 OTTOBRE 1978, N. 641 (1)**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1988	1989	1990		
<b>1. PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO .....</b>	+ 168	+ 192	+ 216		
<b>2. CONTO ECONOMICO</b>					
* TOTALE DELLE ENTRATE .....	26	27	---		
* TOTALE DELLE USCITE .....	2	3	(2) 216		
= RISULTATO DI ESERCIZIO .....	+ 24	+ 24	- 216		
<b>3. PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO .....</b>	+ 192	+ 216	---		

- (1) Gestione soppressa nell'ambito dell'IDPS, a partire dal 1° gennaio 1990, dall'articolo 53 della legge 9 marzo 1989, n. 88, in quanto i compiti per l'erogazione delle prestazioni è stata attribuita ai Comuni.
- (2) Trasferimento dell'avanzo patrimoniale al 31 dicembre 1989 al Ministero del Tesoro per la ripartizione tra le Regioni ai sensi dell'articolo 53, terzo comma, della legge 9 marzo 1989, n. 88.

5/4 - La Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno  
alle gestioni previdenziali

4/1 - Brevi annotazioni introduttive.

La legge 9 marzo 1989, n. 88 (di ristrutturazione dell'Istituto) ha previsto, tra l'altro, la ricomposizione funzionale delle attività istituzionali dell'Ente in grandi comparti omogenei, con riferimento sia alle categorie protette che alla natura delle prestazioni erogate (separazione tra attività previdenziale e attività non previdenziale).

In particolare, è stata normativamente disposta una profonda riorganizzazione delle strutture economico-finanziarie delle principali forme assicurativo-previdenziali, assistenziali, di intervento sociale e di sostegno alle imprese, che nel tempo sono state affidate all'Istituto, ricomponendole in un nuovo impianto articolato in comparti.

Alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, istituita, (ex novo), con effetto dal 1° gennaio 1989, dall'art. 37 della cit. legge 88/1989, è stato assegnato il compito di erogare prestazioni istituzionali variegata e dissimili per forme, per contenuti e per le categorie degli utenti, quali:

- gli interventi a carattere assistenziale, diretti a sollevare dallo stato di bisogno i cittadini non abbienti;
- i trattamenti di sostegno sociale per il mantenimento del salario ai lavoratori occupati in aziende che sospendono

l'attività per crisi settoriali o locali ovvero per processi di ristrutturazione o di riconversione produttiva;

- i sostegni alla produzione per la riduzione del costo del lavoro, tramite gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali (interventi che si configurano sostanzialmente come operazioni di politica economica).

Ciò premesso, si ritiene utile illustrare, in sintesi, gli elementi contenutistici del bilancio della Gestione, con specifico riguardo agli oneri iscritti nello stesso e alle fonti di finanziamento a copertura degli oneri medesimi.

#### 4/2 - Connotazioni strutturali del bilancio.

L'art. 37, comma settimo, della legge 88 citata stabilisce che il bilancio della Gestione è unico e, per ciascuna forma d'intervento, deve evidenziare l'apporto dello Stato, gli eventuali contributi dei datori di lavoro, gli oneri per prestazioni o per erogazioni, nonché i costi di funzionamento. Trattasi, in buona sostanza, di un documento contabile complesso, compilato sulla base di schemi espositivi specifici e tali da rispecchiare le caratteristiche formali di un sistema contabile improntato agli appositi orientamenti consonati nelle direttive all'uopo impartite dal Ministero del Tesoro.

#### 4/3 - Oneri a carico della Gestione.

Il terzo comma dell'art. 37 della legge 88/1989 pone a carico della Gestione i seguenti oneri (l'elencazione è attualizzata con i provvedimenti legislativi che interessano la Gestione emanati dopo l'entrata in vigore della legge 88/1989 citata):

- oneri di cui alla lett. a), riguardanti le pensioni sociali ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito e ai sordomuti, mutilati e invalidi civili (art. 26 legge n. 153/1969 e artt. 10 e 11 legge 854/73, e successive modificazioni e integrazioni);
- oneri di cui alla lett. b) concernente la integrazione al trattamento minimo degli assegni ordinari d'invalidità (art. 1 legge n. 222/1984);
- oneri di cui alla lett. c), afferenti ad una quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dal F.P.L.D., dalla Gestione per i minatori, dalla Gestione per gli artigiani, dalla Gestione per gli esercenti attività commerciali e dalla Gestione per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni;
- oneri di cui alla lett. d), costituiti da:
  - mancato gettito contributivo delle Gestioni previdenziali per esoneri e agevolazioni contributive, disposte per legge in favore di particolari categorie, settori o

territori;

- sgravi degli oneri sociali nel Mezzogiorno;
- fiscalizzazione dei contributi di malattia;
- quota parte dell'assegno per il nucleo familiare;
- assegni familiari ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni;
- trattamenti di integrazione salariale straordinaria, di cui alla legge n. 1115/1968, o previsti da altri provvedimenti;
- trattamenti speciali di disoccupazione ai lavoratori dipendenti da aziende industriali - legge n. 1115/1968 e successive;
- trattamenti speciali di disoccupazione ai lavoratori dipendenti da aziende edili - legge n. 427/1975 e successive;
- trattamenti di mobilità istituiti con l'art. 7 della legge 223/1991;
- una quota parte dei trattamenti ordinari di disoccupazione ai lavoratori dipendenti - art. 7 D.L. 5/1989 (onere limitato al solo anno 1989);
- una quota parte dei trattamenti economici antitubercolari finanziati con il contributo dello Stato di cui alla legge n. 88/1987 e le prestazioni antitubercolari a ex dipendenti dalle Forze armate alleate previste dal D.L.L. n. 505/1944;
- altri sgravi e fiscalizzazioni contributive finanziati con trasferimenti di bilancio dello Stato compresi quelli

concessi in occasione di eventi calamitosi;

- ogni altro onere relativo ad interventi a carico dello Stato previsti da disposizioni di legge;

- oneri di cui alla lett. e), comprendenti:

- i pensionamenti anticipati: rate di pensione e copertura della maggiore anzianità assicurativa (interessano attualmente quelli liquidati nel FPLD, nella Gestione per i minatori e nel Fondo di previdenza Esattoriali);

- una quota dei valori capitali delle rate di pensione a carico del fondo trasporti connessa con l'esodo del personale iscritto ( art. 3, comma 7, legge n. 270/1988);

- oneri di cui alla lettera f), comprensivi:

- degli assegni temporanei ai cittadini italiani rimpatriati dalla Libia (legge n. 744/1970);

- degli assegni vitalizi a ex dipendenti dello Stato e delle Amministrazioni autonome (art. 11 della legge n. 75/1980);

- delle maggiorazioni sociali ai titolari di pensioni del FPLD, delle Gestioni degli autonomi sprovvisti di reddito - (art. 1 legge n. 544/1988);

- delle maggiorazioni delle pensioni del FPLD e della gestione minatori (art. 3 legge n.544/1988);

- delle maggiorazioni ai pensionati ex combattenti (art.



- 6 legge n.140/1985 e art. 6 legge n. 544/1988);
- delle quote di pensione afferenti a periodi lavoratori prestati presso le Forze armate alleate e l'UNRRA;
  - di una quota parte delle rate di pensione del FPLD, della Gestione CD/CM e del fondo Clero finanziata dallo Stato, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 54/1982;
  - di una quota parte delle rate di pensione del fondo Clero finanziata dallo Stato, ai sensi dell'art. 21, comma 2, della legge 903/1973;
  - dell'onere per la copertura del disavanzo di esercizio del Fondo di previdenza degli addetti alle abolite imposte di consumo (art. 17 legge 649/1972);
  - dell'onere per la copertura del disavanzo di esercizio del Fondo di previdenza del personale del Consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste (art. 13, comma 2, lett. b, D.L. n. 873/1986);
  - di una quota delle pensioni connesse al riconoscimento della maggiore anzianità assicurativa riconosciuta agli iscritti al Fondo di previdenza degli addetti alle abolite imposte di consumo;
  - delle rate di pensione delle ostetriche già assicurate presso l'ex ENPAO;
  - dell'onere della perequazione delle pensioni d'annata (decreto-legge n. 409/1990 convertito dalla legge n. 59/1991);
  - di ogni altro onere relativo ad interventi a carico dello Stato, previsti da disposizioni di legge.

Il sesto comma del cit. art. 37 della legge n. 88/1989, ricomprende, a sua volta, i precetti dispositivi dei criteri generali per la effettuazione di ben determinate forme di intervento. In particolare, vi si trova delineato l'onere (nella misura stabilita annualmente con la legge finanziaria e tenuto conto anche degli eventuali apporti di solidarietà delle altre Gestioni) delle pensioni liquidate nella Gestione per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989 e delle pensioni di reversibilità derivanti dalle medesime, nonché delle relative spese di amministrazione.

Nel contesto normativo sopradelineato si sono inserite le disposizioni della legge 23 luglio 1991, n. 223, concernente "Norme in materia di cassa integrazione, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro", le quali, in estrema sintesi e per gli aspetti che più interessano, hanno confermato l'attribuzione alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali, dell'onere dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria e dei residui trattamenti speciali di disoccupazione (segnatamente quelli dell'edilizia).

Inoltre, il precetto legislativo ha posto a carico della Gestione stessa gli oneri relativi all'indennità di mobilità (nuova prestazione - già richiamata con riferimento agli oneri di cui al terzo comma, lett. d, dell'art. 37 della legge 88/1989 - che sostituisce il trattamento speciale di disoccupazione spettante ai lavoratori licenziati da aziende industriali diverse da

quelli edili nonché le indennità di malattia e di maternità eventualmente spettanti nello stesso periodo), per il cui finanziamento concorre una specifica contribuzione a carico dei datori di lavoro.

Per espressa previsione dell'art. 7, comma 12, l'indennità di mobilità è regolata dalla normativa che disciplina l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, in quanto applicabile, nonché dalle disposizioni di cui all'art. 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

#### 4/4 - Le fonti di finanziamento della speciale Gestione.

Il secondo comma dell'art. 37 della cit. legge 88/1989 stabilisce che il finanziamento della Gestione è assunto a carico dello Stato.

Tuttavia, il successivo ottavo comma attribuisce alla Gestione stessa contributi a carico dei datori di lavoro destinati al finanziamento dei:

- trattamenti di integrazione salariale straordinaria;
- trattamenti speciali di disoccupazione ai lavoratori dipendenti da aziende industriali e da aziende edili;
- trattamenti di mobilità istituiti con l'art. 7 della legge 223/1991;
- pensionamenti anticipati.

Inoltre, il quinto comma dell'art. 37 precisa che il

finanziamento da parte dello Stato degli oneri di cui alle lettere d) ed e) del terzo comma dello stesso articolo avverrà in forma progressiva nella misura stabilita annualmente con la legge finanziaria (rinvio recettizio).

Infine, per quanto attiene alla copertura da parte dello Stato dell'onere delle pensioni liquidate nella Gestione per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989 e delle pensioni di reversibilità derivanti dalle medesime, nonché delle relative spese di amministrazione, la stessa, ai sensi del sesto comma, avverrà in forma progressiva nella misura stabilita annualmente con la legge finanziaria e tenuto conto anche degli eventuali apporti di solidarietà delle altre Gestioni.

Sulla base del quadro normativo sopra delineato e della deliberazione n. 43 adottata dal Consiglio di amministrazione INPS nella seduta del 14 aprile 1989 (con la quale sono state fissate le modalità di impostazione dei bilanci a partire dal preventivo per l'anno 1989 secondo i criteri stabiliti dalla legge 88/1989), al bilancio della Gestione sono stati attribuiti, a far tempo dal 1° gennaio 1989 (o da decorrenza successiva per nuovi oneri, quali: le pensioni delle ostetriche; l'onere della perequazione delle "pensioni d'annata"; i trattamenti di mobilità):

- gli oneri previsti dal terzo comma dell'art. 37, cit. legge n. 88/1989;
- gli oneri previsti dal sesto comma (pensioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni aventi decorrenza ante 1989),

- limitatamente alla parte finanziata con trasferimenti (aggiuntivi) del bilancio dello Stato, a partire dal 1990;
- le contribuzioni a carico dei datori di lavoro di pertinenza della gestione;
  - i trasferimenti dal bilancio dello Stato, ad eccezione di quelli a copertura della quota parte dell'onere dell'assegno per il nucleo familiare, iscritti per un importo pari alla differenza tra l'intero onere della prestazione e quello degli assegni familiari previsto dalla normativa pregressa;
  - i trasferimenti da altri Enti del settore pubblico e ogni altra entrata di pertinenza della Gestione.

4/5 - Provvedimenti normativi incisivi sulla conduzione gestoria durante il periodo 1989/1992

Sull'andamento della gestione, nel periodo dal 1989 al 1992, hanno inciso gli effetti di taluni provvedimenti normativi, primari e secondari, che si riportano qui di seguito, con riferimento ai singoli anni di esercizio.

Si rammenta che gli atti normativi interessanti la materia dei pensionamenti anticipati sono stati già illustrati in altra parte della presente relazione, alla quale si rimanda, per ogni

motivo di specifico apprendimento.

4/6 - Provvedimenti che hanno esplicitato effetti sul bilancio 1989 della Gestione.

Il riferimento normativo essenziale per la Gestione è costituito dall'articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88, che stabilisce la funzione della Gestione stessa definendo le fonti delle entrate e la natura delle uscite e recependo, in via definitiva, il concetto della separazione degli oneri a carattere assicurativo/previdenziale da altri oneri di natura assistenziale impropriamente attribuiti al comparto previdenziale.

Tra i provvedimenti che hanno interessato la Gestione, si segnalano quelli di maggior rilievo:

Legge 20 maggio 1988, n. 160 - Ha disposto l'obbligo del versamento del contributo addizionale, di cui all'articolo 12 della legge 164/1975, da parte delle imprese che si avvalgono degli interventi d'integrazione salariale straordinaria nella misura del 4,50% dell'integrazione corrisposta, ridotta al 3 per cento per le imprese fino a 50 dipendenti. Inoltre, ha abrogato l'articolo 21 della legge 675/1977 per la parte che prevedeva l'onere del contributo addizionale a carico del Fondo per la mobilità della manodopera.

Legge 24 dicembre 1988, n. 541 - Ha previsto, per l'anno 1989, un contributo straordinario a carico dello Stato, pari a lire 17.164

miliardi, riferito alla quota parte di ciascuna mensilità di pensione a copertura di oneri assistenziali in sostituzione dei contributi previsti da leggi precedenti.

Legge 29 dicembre 1988, n. 544 - Ha stabilito interventi a carattere assistenziale (maggiorazione sociale ai titolari di pensione ultrasessantacinquenni a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle Gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi e della Gestione minatori e aumento della pensione ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito purchè in presenza di determinati requisiti reddituali) erogabili a domanda e subordinati a situazioni reddituali personali e familiari del richiedente.

Legge 7 dicembre 1989, n. 389 - Ha dettato norme in materia di retribuzione da assumere come base di calcolo dei contributi ed ha modificato il limite di retribuzione giornaliera imponibile.

4/7 - Provvedimenti che hanno esplicitato effetti sul bilancio  
1990 della Gestione

In corso d'anno hanno trovato applicazione, oltre agli atti vigenti di normazione, quelli emanati o applicati per la prima volta nel 1990, di cui si citano i più importanti :

Legge 15 maggio 1989, n. 181 - Ha prescritto che la contribuzione

a carico del datore di lavoro per i lavoratori ex siderurgici assunti a tempo indeterminato con richiesta nominativa ovvero per passaggio diretto da datori di lavoro diversi da quelli siderurgici, è dovuta per 36 mesi nella misura fissa prevista per gli apprendisti.

Legge 7 luglio 1989, n. 247 - Ha sancito il trattamento di cassa integrazione straordinaria per quattro mesi in favore dei dipendenti dell'indotto portuale che versino in stato di grave crisi determinato dalla contrazione dei traffici marittimi. All'onere si fa fronte con trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

Legge 27 dicembre 1989, n. 407 - Ha stabilito in lire 18.367 miliardi il contributo dello Stato per la copertura di quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalla Gestione minatori e dalle Gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi. Inoltre, ha fissato in lire 194 miliardi il contributo dello Stato per la partecipazione agli oneri delle pensioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni liquidate con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989.

Legge 24 marzo 1990, n. 58 - Ha prorogato al 31 dicembre 1991 il termine per la corresponsione dell'indennità di cassa integrazione straordinaria in favore dei lavoratori portuali e dei dipendenti delle compagnie e gruppi portuali posti fuori produzione, incrementando di 2.000 unità, per ciascuno degli anni 1990



e 1991, il numero dei destinatari della prestazione. Il relativo onere è finanziato dallo Stato.

Legge 3 agosto 1990, n. 210 - Ha previsto, a decorrere dal 1° giugno 1990, la riduzione permanente dei contributi del Servizio sanitario nazionale che ha sostituito per le imprese destinatarie la fiscalizzazione in quota fissa mensile in vigore precedentemente. La legge, inoltre, ha prorogato a tutto il periodo di paga in corso al 30 novembre 1990 lo sgravio degli oneri sociali nel Mezzogiorno.

Legge 7 agosto 1990, n. 249 - Ha posto a carico della Gestione i trattamenti pensionistici già gravanti sull'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per le ostetriche maturati alla data del 30 giugno 1990. Lo Stato contribuisce all'onere con trasferimenti di bilancio.

Decreto-legge 15 settembre 1990, n. 259 - Ha previsto la proroga dei trattamenti straordinari di integrazione salariale in favore di lavoratori:

- dipendenti dalle società costituite dalla GEPI;
- dipendenti da aziende site nei territori meridionali che hanno completato impianti industriali e opere pubbliche di grandi dimensioni;
- ex dipendenti dalle imprese delle aree industriali della Sardegna, appaltatrici o subappaltatrici del gruppo SIR;

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- licenziati da imprese del Mezzogiorno riassunti da società costituite dalla GEPI.

Ha, altresì, disposto l'elevazione a 36 mesi della durata massima del trattamento straordinario di integrazione salariale in favore dei dipendenti delle imprese in amministrazione straordinaria per le quali sia cessata la continuazione dell'esercizio d'impresa. La copertura dell'onere è stata fatta rientrare nel contributo dello Stato, di cui alla legge 910/1986.

Sentenza della Corte Costituzionale n. 185/1990 - Per effetto di tale sentenza, le maggiorazioni per benefici combattentistici sono state estese anche ai superstiti di pensionati deceduti anteriormente all'entrata in vigore delle leggi 140/1985 e 544/1988. Il relativo onere è finanziato dallo Stato.

4/8 - Provvedimenti che hanno esplicitato effetti sul bilancio 1991 della Gestione

Nel 1991 la Gestione ha continuato ad essere interessata dagli effetti delle disposizioni normative già vigenti nonché da quelle emanate o applicate per la prima volta nel detto anno, che si citano qui di seguito, onde far luogo ad una puntuale esegesi dei fenomeni gestionali da esse incisi, in più o meno larga misura:

Legge 29 dicembre, n. 407 - Ha fissato, a decorrere dal 1°

gennaio 1991, nuove misure delle riduzioni contributive in favore dei datori di lavoro operanti nelle aree non ricomprese nei territori del Mezzogiorno che assumono con contratto di formazione e lavoro ed ha previsto agevolazioni contributive a favore dei datori di lavoro che assumono con contratto a tempo indeterminato lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi.

Legge 27 febbraio 1991, n. 59 - Ha disposto con effetto dal 1° gennaio 1990, la riliquidazione dei trattamenti pensionistici di importo superiore al trattamento minimo a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti e della Gestione minatori, aventi decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989. La corresponsione degli aumenti è scaglionata in quattro anni a partire dal 1991.

Legge 20 marzo 1991, n. 89 - Ha prorogato dal 1° dicembre 1990 al 31 maggio 1991 il termine di validità degli sgravi degli oneri sociali nel mezzogiorno ed ha disposto ulteriori riduzioni di aliquote per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Legge 1° giugno 1991, n. 166 - Riconosce ai cittadini italiani rimpatriati dalla Libia la possibilità di ottenere la ricostituzione, nell'assicurazione generale obbligatoria e nelle Gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi, delle posizioni assicurative esistenti in Libia nel periodo 1° gennaio 1957 - 21 luglio 1970. Gli oneri relativi sono stati posti a carico della Gestione e finanziati con trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Legge 1° giugno 1991, n. 169 - Ha stabilito l'applicazione "una tantum" di una speciale disposizione per la copertura figurativa dei periodi di trattamento speciale di disoccupazione ex lege 464/1972 anteriori al 1° gennaio 1990 corrisposto ai lavoratori che, in conseguenza della mancata copertura contributiva relativa ai predetti periodi, non potrebbero conseguire il diritto a pensione.

Ha previsto la cessazione con il periodo di paga in corso alla data del 30 giugno 1990 - con alcune eccezioni - dell'obbligo per le imprese industriali e commerciali con oltre mille dipendenti del versamento del contributo addizionale 0,60 per cento destinato alla copertura degli oneri dei pensionamenti anticipati.

Legge 9 luglio 1991, n. 214 - Ha disposto il differimento al 30 novembre 1991 dello sgravio degli oneri sociali nel mezzogiorno.

Legge 23 luglio 1991, n. 223 - Questo atto normativo, in vigore dall'11 agosto 1991, per i suoi contenuti profondamente innovativi e complessi, nel dettare nuove disposizioni in materia di trattamenti di integrazione salariali e di disoccupazione, ha istituito il trattamento di mobilità i cui oneri (e relative fonti di finanziamento) sono posti a carico del bilancio della gestione.

Inoltre, la legge in parola ha dettato nuove statuizioni in materia di pensionamento anticipato, che hanno sostituito quelle

dettate dalla legge 23 aprile 1981, n. 155 (articoli 16, 17 e 18), la cui applicazione è cessata a far tempo dalla data di entrata in vigore della legge 223/1991.

4/9 - Provvedimenti che hanno esplicitato effetti sul bilancio  
1992 della Gestione

In relazione ai nuovi provvedimenti intervenuti nel corso del 1992, si segnalano quelli di maggiore rilevanza, sul terreno puramente applicativo e con riferimento alla dimensione dell'ambito di efficacia:

Legge 30 dicembre 1991, n. 412 - L'articolo 13 (terzo comma), ha apportato una definitiva soluzione alla questione concernente l'ammissione al godimento della pensione sociale da parte degli invalidi civili e sordomuti riconosciuti tali su istanza presentata dopo il compimento del sessantacinquesimo anno di età, fornendo l'interpretazione autentica dell'articolo 1 (comma secondo), della legge 93/1988; interpretazione con la quale è stato sancito che solo gli atti e i provvedimenti adottati dall'Istituto durante il periodo di vigenza del decreto-legge 495/1987, la cui salvaguardia era stata prevista dalla citata legge 93/1988, debbono ritenersi produttivi di effetti e, quindi,

suscettibili di far sorgere il diritto alla prestazione a carico dell'Istituto. Val notare, altresì, che l'articolo 25 (terzo comma) prevede l'applicazione delle disposizioni delle leggi 223/1991 e 1115/1968, al personale in esubero dei settori ausiliari connessi e complementari al servizio ferroviario, ovvero nel comparto della produzione e della manutenzione del materiale rotabile.

Legge 31 dicembre 1991, n. 415 - L'articolo 6 (quarto, quinto e sesto comma) ha concesso, per l'anno 1992, le seguenti riduzioni dei contributi I.V.S. dovuti dai coltivatori diretti, mezzadri e coloni, con un contributo a carico dello Stato di 300 miliardi: 20% della contribuzione per gli iscritti nella prima delle quattro fasce del reddito convenzionale con aziende ubicate nei territori montani e nelle zone agricole svantaggiate; dal 2% all'1% del contributo aggiuntivo dovuto ai sensi dell'articolo 12, quarto comma, della legge 233/1990; 90% dell'ammontare del contributo addizionale di cui al primo comma dell'articolo 17 della legge 160/1975.

Legge 30 dicembre 1991, n. 426 - L'articolo 5 ha esteso, a decorrere dal 1° giugno 1991, alle imprese di navigazione esercenti servizi con le isole maggiori e minori, sovvenzionate ai sensi dell'articolo 11 della legge 856/1986, gli sgravi contributivi per il Mezzogiorno, ponendo a carico dello Stato il relativo onere.

Decreto-legge 21 gennaio 1992, n. 14 - Le norme contenute nel

decreto hanno previsto:

- la proroga del termine di cui all'articolo 1 della legge 214/1991, relativo agli sgravi contributivi di cui all'art. 59 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 218/1978, fino a tutto il periodo di paga in corso al 30 novembre 1992, con una riduzione, a decorrere dal 1° dicembre 1991, per quanto riguarda lo sgravio generale di cui ai commi primo e secondo del richiamato articolo 59, dalla misura dell'8,50% alla misura del 7,50%;
- un particolare sgravio per i nuovi assunti nel Mezzogiorno dal 1° dicembre 1991 al 30 novembre 1992, ad incremento delle unità effettivamente occupate alla data del 30 novembre 1991 nelle aziende industriali operanti nei settori indicati dal CIPE. Detto sgravio è concesso per un periodo di un anno dalla data di assunzione del singolo lavoratore, nella misura totale dei contributi posti a carico dei datori di lavoro dovuti all'INPS sulle retribuzioni assoggettate a contribuzione per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti. Restano, pertanto, esclusi dall'agevolazione, i dirigenti nonchè il personale iscritto a Fondi sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria;
- il rimborso delle somme a titolo di sgravi degli oneri sociali in favore delle imprese industriali operanti nei territori di cui al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 218/1978, che risultino dovute in conseguenza

della sentenza della Corte Costituzionale n. 261 del 12 giugno 1991 e relative a periodi anteriori alla data di pubblicazione della sentenza, da effettuarsi, previa presentazione di apposita domanda, da parte dell'Istituto in dieci rate annuali di pari importo, senza alcun aggravio per rivalutazione monetaria o interessi, entro il 31 dicembre di ciascun anno a decorrere, per la prima rata, dall'anno 1992. E' inoltre stabilito che di tali somme non è consentita la compensazione con le somme dovute all'INPS ed esposte sulle denunce contributive mensili.

Il decreto non è stato convertito in legge entro il termine di 60 giorni dalla sua pubblicazione. Esso, peraltro, risulta essere stato reiterato con la presentazione di nuovi decreti che hanno riproposto la normativa sopra illustrata, senza soluzione di continuità tra una disposizione e l'altra, sì da consentire un'applicazione nel tempo delle su citate disposizioni agevolative.

Decreto-legge 14 agosto 1992, n. 364, convertito nella legge 19 ottobre 1992, n. 406 - Il provvedimento, entrato in vigore il 21 agosto 1992, stabilisce, all'articolo 1, la concessione del trattamento anticipato di pensione, secondo le norme previste dall'articolo 27 della legge 223/1991, a venticinquemila lavoratori delle aziende individuate dalla delibera del CIPE del 12 giugno 1992, che possano far valere nell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, i requisiti oggettivi e soggettivi stabiliti dal predetto articolo 27. E'



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

previsto un contributo a carico delle imprese, pari al 50% degli oneri complessivi derivanti dal pensionamento anticipato, nonché un contributo a carico dello Stato che, per l'anno 1992, è stato di lire 184 miliardi.

Decreto-legge 29 settembre 1992, n. 393 - Con esso viene ancora prorogato per un periodo non superiore a sei mesi, il trattamento straordinario di integrazione salariale, già prorogato ai sensi delle disposizioni transitorie contenute nell'articolo 22, secondo e sesto comma, della legge 223/1991, con la particolarità che i periodi prorogati sono posti in detrazione del periodo iniziale di mobilità per i lavoratori interessati.

Decreto-legge 8 ottobre 1992, n. 398 - L'articolo 1 secondo comma, ha esteso, fino al 31 dicembre 1993, le disposizioni in materia di integrazione salariale straordinaria, di mobilità e di riduzione del personale di cui alla legge 223/1991, alle imprese industriali che occupano da 5 a 15 dipendenti, e che siano costituite ed operanti nelle aree di declino industriale, individuate per l'Italia, dalla CEE, ai sensi dell'obiettivo 2 del Regolamento CEE 2052/88, nonché nelle aree di cui al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 218/1978 e successive modificazioni.

Pertanto, a decorrere dal periodo di paga in corso al 9 ottobre 1992 e fino al 31 dicembre 1993, è dovuto il contributo

dello 0,90% previsto dall'articolo 9 della legge 407/1990, dalle aziende industriali, comprese quelle edili, costituite ed operanti nelle zone economiche-territoriali già individuate, che occupano da cinque a quindici dipendenti nel semestre precedente.

Inoltre, per effetto dell'articolo 1, primo comma della legge 223/1991 e dell'articolo 1, secondo comma, del decreto-legge 398/1992, le suddette aziende sono tenute a versare, nel periodo predetto, per il finanziamento dell'indennità di mobilità, il contributo dello 0,30% e dello 0,43%, sino al 31 dicembre 1992, di cui rispettivamente all'articolo 16, secondo comma, lettera a) e all'articolo 7, undicesimo comma, della legge 223/1991.

Infine, deve annotarsi che l'articolo 2, quarto comma, prevede, per un periodo di dodici mesi, la parità della quota di contribuzione a carico dei datori di lavoro - che assumano a tempo pieno e indeterminato lavoratori che fruiscano del trattamento straordinario di cassa integrazione salariale, dipendenti da imprese beneficiarie da almeno sei mesi dell'intervento - rispetto a quella prevista per gli apprendisti dalla legge 25/1955, purchè non abbiano nell'azienda sospensioni in atto dal lavoro ai sensi dell'articolo 2 della legge 223/1991, ovvero non abbiano proceduto a riduzione di personale nei dodici mesi precedenti.

Il decreto-legge 398/1992 non è stato convertito in legge entro il termine di 60 giorni dalla sua pubblicazione: sono stati presentati nuovi decreti legge, l'ultimo dei quali non ha riproposto interamente la normativa sopra illustrata.

Decreto-legge 5 dicembre 1992, n. 472 - Per le unità produttive con oltre 500 dipendenti, nel caso di cessazione dell'attività, questo atto normativo congela le procedure di mobilità e prevede la concessione del trattamento di cassa integrazione straordinaria per un massimo di dodici mesi entro i limiti di durata complessiva, nell'arco di un quinquennio, di cui all'articolo 1, nono comma, della legge 223/1991.

4/10 - Andamento della Gestione negli anni dal 1989 al 1992

L'andamento della situazione economico-patrimoniale della Gestione, registrato nell'arco temporale 1989-1992 (quale si evince dai prospetti ufficiali di bilancio), è riportato nel seguente prospetto riassuntivo:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**SITUAZIONE ECONOMICO-PATRIMONIALE  
DELLA GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI (1)**

( in miliardi di lire )

DESCRIZIONE	1989	1990	1991	1992
1. PATRIMONIO NETTO ALL'INIZIO DELL'ANNO .....	(2) - 639	- 10.699	- 20.613	- 29.212
<b>2. RISULTATO ECONOMICO</b>				
• TOTALE DELLE ENTRATE .....	49.184	50.298	52.580	56.409
• TOTALE DELLE USCITE .....	59.254	60.212	61.299	64.514
• RISULTATO DI ESERCIZIO .....	- 10.060	- 9.914	- 8.719	- 8.105
3. PATRIMONIO NETTO ALLA FINE DELL'ANNO .....	- 10.699	- 20.613	- 29.212	- 37.317

(1) Gestione istituita a partire dal 1° gennaio 1989 dall'articolo 37 della legge 9 marzo 1989, n. 38.

(2) Disavanzo patrimoniale al 31 dicembre del soppresso Fondo sociale trasferito alla gestione ai sensi dell'articolo 40 della legge 9 marzo 1989, n. 38.

Nella sottoriportata tabella, invece, l'andamento della situazione economico-patrimoniale della gestione, ferma rimanendo l'invarianza dei risultati, viene ricostruito, riportando in forma aggregata le fondamentali voci di entrata e di uscita del conto economico, nonchè del netto patrimoniale all'inizio e alla fine di ogni singolo esercizio.

Nella medesima tabella, dato il fine che la stessa persegue, vengono riassunti, in un unico importo, i valori relativi a fatti della medesima natura che, nel bilancio (conto economico a costi, ricavi e rimanenze iniziali e finali), sono esposti separatamente fra le componenti finanziarie e le componenti non finanziarie:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI  
- ART. 37 DELLA LEGGE 9 MARZO 1989, N. 88 -**

**RISULTATI ECONOMICI DI ESERCIZIO E SITUAZIONE PATRIMONIALE**

( in miliardi di lire )

Descrizione	1989	1990	1991	1992
<b>1. DISAVANZO PATRIMONIALE AL 1° GENNAIO</b> .....	(1) 639	10.699	20.613	29.232
<b>2. CONTO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO</b>				
<b>2.1. ONERI COMPLESSIVI</b> .....	57.887	57.938	58.736	62.613
- Interventi assistenziali e di sostegno .....	57.517	57.483	58.083	62.271
- Spese di amministrazione .....	219	243	215	217
- Oneri finanziari .....	101	166	403	11
- Altre uscite .....	50	46	27	38
- Variazioni patrimoniali straordinarie .....	---	---	8	76
<b>2.2. PROVENTI COMPLESSIVI</b> .....	47.827	48.024	50.117	54.508
- Trasferimenti dal bilancio dello Stato .....	46.016	46.107	46.772	49.211
- Altri trasferimenti attivi (2) .....	579	538	659	1.240
- Contributi dei datori di lavoro e degli iscritti .....	1.062	1.008	1.980	3.668
- Altre entrate .....	170	371	706	389
<b>2.3. DISAVANZO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO</b> .....	10.060	9.914	8.619	8.105
<b>3. DISAVANZO PATRIMONIALE AL 31 DICEMBRE</b> .....	10.699	20.613	29.232	37.337

(1) Disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1988 del soppresso Fondo sociale assunto dalla Gestione ai sensi dell'art. 40 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

(2) Trasferimenti da gestioni fuori bilancio dello Stato, da altri Enti del settore pubblico e da altre gestioni dell'DPS.

Come si vede, nel periodo assunto a base di considerazione, il risultato di esercizio della Gestione si riassume, complessivamente, in lire 36.698 miliardi di disavanzo (lire 10.060 miliardi nel 1989; lire 9.914 miliardi nel 1990; lire 8.619 miliardi nel 1991 e lire 8.105 miliardi nel 1992).

Sempre al 31 dicembre 1992, la situazione patrimoniale della Gestione presenta:

- attività per lire 49.313 miliardi, rappresentate per la parte più consistente: da lire 45.581 miliardi di crediti verso lo Stato; da 1.969 miliardi di crediti verso Enti pubblici e da lire 1.521 miliardi di crediti contributivi verso le aziende;
- passività per lire 86.650 miliardi, rappresentate, per lire 84.741 miliardi dal debito verso la Tesoreria centrale dello Stato per le anticipazioni ricevute dalla gestione a parziale copertura del fabbisogno finanziario;
- un deficit patrimoniale di lire 37.337 miliardi quale somma di lire 36.698 miliardi dei disavanzi di esercizio accumulati dal 1989 al 1992 e di lire 639 miliardi di disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1988 del soppresso Fondo sociale assunto dalla Gestione ai sensi dell'articolo 40 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

Si riporta, qui di seguito, una sintesi dei movimenti economici accertati nel periodo 1989/1992, dalla quale si rileva, in particolare, il saldo negativo accertato, al netto dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, nonché il residuale differenziale non finanziato che rappresenta il disavanzo

economico dell'esercizio. Viene indicata, per ogni aggregazione, la sua incidenza percentuale riferita all'ammontare complessivo delle uscite:



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI  
- ART. 37 DELLA LEGGE 9 MARZO 1989, N. 88 -

## CONTO ECONOMICO - QUADRO RIASSUNTIVO

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
	VALORI ASSOLUTI			
1. USCITE .....	57.887	57.938	58.736	62.613
2. CONTRIBUTI DELLA PRODUZIONE E ALTRE ENTRATE .....	1.811	1.917	3.345	5.297
3. SALDO NEGATIVO AL NETTO DEGLI APPORTI DELLO STATO .....	56.076	56.021	55.391	57.396
4. TRASFERIMENTI A CARICO DEL BILANCIO STATALE .....	46.016	46.107	46.772	49.211
5. DISAVANZO DI ESERCIZIO .....	10.060	9.914	8.619	8.105
	INCIDENZA PERCENTUALE RISPETTO ALL'AMMONTARE COMPLESSIVO DELLE USCITE			
1. USCITE .....	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
2. CONTRIBUTI DELLA PRODUZIONE E ALTRE ENTRATE .....	3,1	3,3	5,7	8,4
3. SALDO NEGATIVO AL NETTO DEGLI APPORTI DELLO STATO .....	96,9	96,7	94,3	91,6
4. TRASFERIMENTI A CARICO DEL BILANCIO STATALE .....	79,5	79,6	79,6	78,6
5. DISAVANZO DI ESERCIZIO .....	17,4	17,1	14,7	13,0

A conclusione della disamina degli atti e/o fatti di gestione, si espongono - in relazione all'andamento dei principali aggregati del conto economico - gli elementi contabili relativi all'esegesi delle uscite e delle entrate relative agli esercizi dal 1989 al 1992:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI

## CONTO ECONOMICO - USCITE

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
1. INTERVENTI ASSISTENZIALI E DI SOSTEGNO .....	57.517	57.403	58.003	62.271
- Oneri pensionistici .....	30.594	31.963	34.421	37.459
- Oneri per il mantenimento del salario .....	3.922	2.918	3.214	4.175
- Oneri per i trattamenti di famiglia .....	4.342	4.539	3.271	3.331
- Oneri per trasferimenti alle imprese : Sgravi, fiscalizzazione di, esoneri e riduzioni contributivi e altri trasferimenti ..	18.360	18.025	17.117	17.091
- Oneri per interventi diversi .....	199	38	60	215
2. SPESE DI AMMINISTRAZIONE .....	219	243	215	217
- Oneri pensionistici .....	91	103	98	87
- Oneri per il mantenimento del salario .....	42	45	54	62
- Oneri per i trattamenti di famiglia .....	1	1	1	(.)
- Oneri per trasferimenti alle imprese : Sgravi, fiscalizzazione e altri trasferimenti .....	85	94	62	68
3. ONERI FINANZIARI .....	101	166	403	11
4. ALTRE USCITE .....	50	46	27	38
5. VARIAZIONI PATRIMONIALI STRAORDINARIE .....	—	—	8	76
TOTALE DELLE USCITE .....	57.887	57.938	58.736	62.613

(.) Valore di ordine inferiore a 0,5 miliardi.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI

## CONTO ECONOMICO - ENTRATE

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
1. TRASFERIMENTI DAL BILANCIO DELLO STATO .....	46.016	46.107	46.772	49.211
- la copertura Oneri pensionistici .....	28.013	29.989	33.101	34.863
- la copertura Oneri per il mantenimento del salario .....	2.557	1.466	1.433	1.424
- la copertura Oneri per i trattamenti di famiglia .....	4.375	4.566	3.307	3.362
- la copertura Oneri per sgravi contributivi .....	10.930	10.075	8.911	9.560
- la copertura Oneri diversi e altri interventi .....	41	11	20	2
2. TRASFERIMENTI DA GESTIONI FUORI BILANCIO STATO .....	183	84	67	79
- Fondo per la mobilità della manodopera .....	122	61	40	53
- Gestione finanziamento integrativo dei progetti speciali .....	58	23	25	15
- Fondo per la protezione civile .....	3	(.)	2	11
3. TRASFERIMENTI DA ALTRI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO .....	340	325	492	694
- Agenzia formazione sviluppo del Mezzogiorno .....	339	324	331	468
- Istituti previdenziali .....	1	1	1	1
- Fondo gestione Istituti contrattuali lavoratori portuali .....	--	--	160	225
4. TRASFERIMENTI DA ALTRE GESTIONI DELL'INPS .....	56	129	101	467
5. CONTRIBUTI DEI DATORI DI LAVORO E DEGLI ISCRITTI .....	1.062	1.008	1.980	3.668
6. ALTRE ENTRATE .....	170	371	705	389
TOTALE DELLE ENTRATE .....	47.827	48.024	50.117	54.508

(.) Valore di ordine inferiore a 0,5 miliardi.

## 4/11 - U s c i t e

Un dettagliato esame, sintetico ed analitico, delle diverse voci di uscite, consente di assumere, con presumibile fondamento di attendibilità, che le più importanti di esse sono costituite:

- dagli interventi assistenziali e di sostegno, i cui oneri sono risultati di: lire 57.517 miliardi nel 1989; di lire 57.483 miliardi nel 1990; di lire 58.083 miliardi nel 1991 e di lire 62.271 miliardi nel 1992. (Nel 1992 l'incremento percentuale, rispetto al 1989, è risultato dell'8,3%);
- dalle spese di amministrazione, i cui oneri sono risultati: di lire 219 miliardi nel 1989; di lire 243 miliardi nel 1990; di lire 215 miliardi nel 1991 e di lire 217 miliardi nel 1992;
- dagli oneri finanziari, i cui oneri sono risultati di: lire 101 miliardi nel 1989; di lire 166 miliardi nel 1990; di lire 403 miliardi nel 1991 e di lire 11 miliardi nel 1992;
- dalle altre uscite, i cui oneri - comprese le variazioni patrimoniali straordinarie - sono risultati di: lire 50 miliardi nel 1989; di lire 46 miliardi nel 1990; di lire 35 miliardi nel 1991 e di lire 114 miliardi nel 1992.

Avuto riguardo agli aggregati di spesa che costituiscono gli interventi assistenziali e di sostegno, si precisa ulteriormente, a titolo di indispensabile dettaglio espositivo, che gli ONERI PENSIONISTICI hanno comportato una spesa di lire 30.694 miliardi nel 1989, di lire 31.963 miliardi nel 1990, di lire 34.421 miliardi nel 1991 e di lire 37.459 miliardi nel 1992. Con riferimento ai principali aggregati di questi motivi di spese, può aggiungersi che, tra essi, i più importanti, sono rappresentati:

- dalla quota parte di ciascuna mensilità di pensione - erogata dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalle Gestioni dei contributi e delle prestazioni previdenziali lavoratori autonomi (coltivatori diretti, mezzadri e coloni; artigiani; esercenti attività commerciali) e dalla Gestione speciale di previdenza per i minatori - posta a carico della Gestione dall'art. 37, terzo comma, lettera c, della legge 9 marzo 1989, n. 88, con conseguente spesa di lire 17.164 miliardi nel 1989, di lire 18.367 miliardi nel 1990, di lire 19.469 miliardi nel 1991 e di lire 20.657 miliardi nel 1992;
- dalla quota parte delle rate di pensioni erogate a norma dell'articolo 11 della legge 54/1982: ciò che ha comportato una spesa di lire 2.351 miliardi nel 1989 e di lire 2.427 miliardi per ognuno degli anni 1990, 1991 e 1992;

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- dalla quota parte delle pensioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, liquidate con decorrenza anteriore al 1989: il loro onere - da coprire con apporti progressivi annuali da parte del bilancio dello Stato a norma dell'articolo 37, sesto comma, della legge 88/1989 - ha comportato una spesa di lire 194 miliardi nel 1990, di lire 688 miliardi nel 1991 e di lire 796 miliardi nel 1992;
  
- dai pensionamenti anticipati (rate di pensione e maggiore anzianità assicurativa I.V.S.) che ha comportato una spesa di lire 4.603 miliardi nel 1989, di lire 4.219 miliardi nel 1990, di lire 4.132 miliardi nel 1991 e di lire 5.330 miliardi nel 1992;
  
- dall'integrazione al trattamento minimo dell'assegno ordinario d'invalidità prevista dall'articolo 1 della legge 222/1984; integrazione che ha comportato una spesa di lire 436 miliardi nel 1989, di lire 534 miliardi nel 1990, di lire 597 miliardi nel 1991 e di lire 552 miliardi nel 1992;

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- dalla maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione prevista dall'articolo 1 della legge 140/1985 e successive, con una maggiore spesa di lire 1.030 miliardi nel 1989, di lire 691 miliardi nel 1990, di lire 662 miliardi nel 1991 e di lire 678 miliardi nel 1992;
  
- dai miglioramenti delle pensioni superiori al trattamento minimo - del FPLD e della Gestione minatori - previsti dall'articolo 3 della legge 544/1988, che ha comportato una spesa di lire 700 miliardi nel 1989 e di lire 650 miliardi per ognuno degli anni 1990, 1991 e 1992;
  
- dalla maggiorazione della pensione agli ex combattenti prevista dall'articolo 6 della legge 140/1985 e dall'articolo 6 della legge 544/1988, con una ulteriore spesa di lire 750 miliardi nel 1989, di lire 1.503 miliardi nel 1990, di lire 837 miliardi nel 1991 e di lire 800 miliardi nel 1992;
  
- dalla copertura dei disavanzi di esercizio del Fondo per la previdenza degli addetti alle abolite imposte di consumo e del Fondo di previdenza del personale del consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste: ciò che ha comportato una spesa di lire 191 miliardi nel 1989, di lire 222 miliardi nel 1990, di lire 224 miliardi nel 1991 e di lire 259 miliardi nel 1992;



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- dalla perequazione delle pensioni "d'annata" prevista dalla legge 59/1991, con una maggiore spesa di lire 1.390 miliardi nel 1991 e di lire 1.736 miliardi nel 1992;
- dalle pensioni sociali ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito, che hanno implicato una spesa di lire 3.353 miliardi nel 1989, di lire 3.041 miliardi nel 1990, di lire 3.216 miliardi nel 1991 e di lire 3.448 miliardi nel 1992;
- dagli assegni vitalizi a ex dipendenti dello Stato e di altre amministrazioni autonome previste dall'articolo 11 della legge 75/1980, che hanno comportato una spesa di lire 76 miliardi nel 1989, di lire 78 miliardi nel 1990, di lire 81 miliardi nel 1991 e di lire 84 miliardi nel 1992.

Nella tabella sottoriportata - redatta con i medesimi criteri computistici già seguiti per la elaborazione dei dati di competenza contabile, si fornisce l'analisi, per gli anni 1989/1992, della spesa per erogazioni pensionistiche effettuate a norma di legge, da parte degli apparati amministrativi dell'INPS.

Nelle successive prospettazioni, invece, si fornisce, con riferimento agli anni 1988/1992, il numero e l'importo medio delle pensioni sociali e degli assegni vitalizi, a valere per la data di chiusura di ciascun esercizio:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI

## ONERI PER EROGAZIONI PENSIONISTICHE

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
01. PENSIONI AGLI ULTRASSEDI SPROVVISTI DI REDDITO .....	3.353	3.041	3.215	3.448
02. ASSEGNI VITALIZI A EX DIPENDENTI DELLO STATO E DI ALTRE AMMI- NISTRAZIONI AUTONOME - ART. 11, L. 75/1980 .....	76	78	81	84
03. QUOTA PARTE DI CIASCUNA MENSILETA' DI PENSIONE - ARTICOLO 17, TERZO COMMA, LETTERA C, LEGGE 38/1989 .....	17.164	18.267	19.469	20.657
- Fondo pensioni lavoratori dipendenti .....	12.386	13.789	14.517	15.509
- Coltivatori diretti, coloni e mezzadri .....	2.480	2.555	2.914	2.986
- Artigiani .....	912	976	1.035	1.098
- Esarcenti attivita' commerciali .....	883	944	1.000	1.061
- Minatori .....	3	3	3	3
04. QUOTA PARTE RATE PENSIONE - ART. 11, LEGGE 54/1982 .....	2.351	2.427	2.427	2.427
- Fondo pensioni lavoratori dipendenti .....	1.068	1.101	1.101	1.101
- Coltivatori diretti, coloni e mezzadri .....	1.281	1.324	1.324	1.324
- Fondo Clero .....	2	2	2	2
05. QUOTA PARTE RATE PENSIONE CLERO - ART. 21, L. 903/73 .....	16	7	11	9
06. ONERI PER PENSIONAMENTI ANTICIPATI .....	4.603	4.219	4.132	5.330
- Fondo pensioni lavoratori dipendenti :				
. Rate di pensione .....	3.159	3.239	3.540	3.488
. Maggiore anzianità assicurativa IVS .....	1.233	770	383	1.531
- Gestione minatori :				
. Rate di pensione .....	9	9	8	8
. Maggiore anzianità assicurativa IVS .....	2	1	0	2
- Fondo trasporti :				
. Valori tecnici copertura pensioni personale inidoneo .....	200	200	200	200
- Fondo esattoriali				
. Rate di pensione .....	---	---	1	1
07. INTEGRAZIONE AL TRATTAMENTO MINIMO DELL'ASSEGNO ORDINARIO DI INVALIDITA' - ART. 1, LEGGE 222/1984 .....	436	534	597	552
- Fondo pensioni lavoratori dipendenti .....	163	198	218	235
- Coltivatori diretti, coloni e mezzadri .....	170	207	240	187
- Artigiani .....	61	75	81	75
- Esarcenti attivita' commerciali .....	42	54	58	55

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## segue : ONERI PER EROGAZIONI PENSIONISTICHE

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
<b>08. MAGGIORAZIONE SOCIALE DEI TRATTAMENTI MINIMI DI PENSIONE</b>				
ART. 1, LEGGE 140/1985 E SUCCESSIVE .....	1.030	691	652	678
- Fondo pensioni lavoratori dipendenti .....	621	328	335	375
- Coltivatori diretti, coloni e mezzadri .....	252	252	214	182
- Artigiani .....	84	82	81	83
- Esercenti attività commerciali .....	73	29	32	38
- Minatori .....	(.)	(.)	(.)	(.)
<b>09. MIGLIORAMENTI DELLE PENSIONI SUPERIORI AL TRATTAMENTO MINIMO</b>				
ART. 3, LEGGE 544/1988 .....	700	650	650	650
- Fondo pensioni lavoratori dipendenti .....	700	650	650	650
- Minatori .....	(.)	(.)	(.)	(.)
<b>10. MAGGIORAZIONE DELLA PENSIONE AGLI EX COMBATTENTI - ARTICOLO 6, LEGGE 140/1985 E ART. 6, LEGGE 544/1988</b>	750	1.503	837	900
- Fondo pensioni lavoratori dipendenti .....	567	1.388	602	664
- Coltivatori diretti, coloni e mezzadri .....	102	256	131	52
- Artigiani .....	40	94	54	41
- Esercenti attività commerciali .....	35	68	42	36
- Minatori .....	1	1	1	1
- Fondi speciali di previdenza .....	5	6	7	6
<b>11. ASSEGNI TEMPORANEI AI CITTADINI ITALIANI - RIMPATRIATI DALLA LIBIA - ART. 18 D.L. 622/1970</b>	9	10	10	10
- Fondo pensioni lavoratori dipendenti .....	6	7	7	7
- Coltivatori diretti, coloni e mezzadri .....	1	1	1	1
- Artigiani .....	1	1	1	1
- Esercenti attività commerciali .....	1	1	1	1
<b>12. INTEGRAZIONE AL TRATTAMENTO MINIMO DELLE PENSIONI A CARICO DEL FPLD EX ENAS LIBICO - ART. 15 D. 622/1970</b>	1	1	1	1
<b>13. QUOTE DI PENSIONI AFFERENTI AI PERIODI LAVORATIVI PRESTATI PRESSO LE PP.AA. ALLEATE E ONRAA - D.L. 505/1944</b>	8	7	6	2
- Fondo pensioni lavoratori dipendenti .....	8	7	6	2
- Coltivatori diretti, coloni e mezzadri .....	(.)	(.)	(.)	(.)
- Artigiani .....	(.)	(.)	(.)	(.)
- Esercenti attività commerciali .....	(.)	(.)	(.)	(.)
<b>14. COPERTURA DISAVANZI DI ESERCIZIO</b>	191	222	224	259
- Fondo addetti alle abolite imposte di consumo .....	126	150	146	181
- Fondo personale Enti porti Genova e Trieste .....	65	72	78	78

(.) Valore di ordine inferiore a 0,5 miliardi.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## segue : ONERI PER EROGAZIONI PENSIONISTICHE

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
15. QUOTE PENSIONI CONNESSE A MAGGIORE ANZIANITA' ASSICURATIVA ISCRITTI AL FONDO DELLE ABOLITE IMPOSTE DI CONSUMO .....	6	6	8	8
16. QUOTA PARTE PENSIONI C.D.C.M. DECORRENZA ANTE 1989 - ARTICOLO 17, SESTO COMMA, LEGGE 38/1989 .....	—	194	688	796
17. PENSIONI OSTETRICHE .....	—	6	12	12
18. PEREQUAZIONE PENSIONI D'ANNATA - LEGGE 59/1991 .....	—	—	1.390	1.736
- Fondo pensioni lavoratori dipendenti .....	—	—	1.325	1.688
- Minatori .....	—	—	5	4
- Fondi speciali di previdenza .....	—	—	60	44
19. QUOTA PARTE RATE PENSIONI EROGATE IN REGIME DI CONVENZIONE				
ITALO-VENEZUELANA .....	—	—	—	(.)
- Fondo pensioni lavoratori dipendenti .....	—	—	—	(.)
- Coltivatori diretti, coloni e mezzadri .....	—	—	—	—
- Artigiani .....	—	—	—	—
- Esercenti attivita' commerciali .....	—	—	—	—
TOTALE GENERALE .....	30.694	31.963	34.421	37.459

(.) Valore di ordine inferiore a 0,5 miliardi.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALINUMERO E IMPORTO MEDIO ANNUO DELLE PENSIONI SOCIALI  
AI CITTADINI ULTRA65ENNI SPROVVISTI DI REDDITO  
E DEGLI ASSEGNI VITALIZI ESISTENTI AL 31 DICEMBRE

DESCRIZIONE	1988 (1)	1989	1990	1991	1992
<u>1. PENSIONI SOCIALI</u>					
. NUMERO DELLE PENSIONI ....	769.492	742.441	746.370	731.473	736.948
. IMPORTO MEDIO ANNUO (LIRE)	3.561.286	4.099.066	4.284.388	4.646.187	4.703.320
<u>2. ASSEGNI VITALIZI</u>					
. NUMERO DELLE PENSIONI ....	21.714	21.118	20.370	19.702	19.084
. IMPORTO MEDIO ANNUO (LIRE)	3.337.750	3.496.650	3.764.200	4.054.900	4.279.550

(1) In carico al Fondo sociale.

Gli ONERI PER IL MANTENIMENTO DEL SALARIO - di cui nella tabella che segue si fornisce il dato analitico per gli anni dal 1989 al 1992 - hanno comportato una spesa di lire 3.922 miliardi nel 1989, di lire 2.918 miliardi nel 1990, di lire 3.214 nel 1991 e di lire 4.175 miliardi nel 1992. I principali "aggregati di spesa" sono rappresentati essenzialmente:

- dai trattamenti speciali di disoccupazione ai dipendenti da aziende industriali, che hanno comportato una spesa di lire 415 miliardi nel 1989, di lire 436 miliardi nel 1990, di lire 258 miliardi nel 1991 e di lire 205 miliardi nel 1992;
- dai trattamenti speciali di disoccupazione ai dipendenti da aziende edili (indennità e copertura assicurativa IVS), che hanno comportato una spesa di lire 431 miliardi nel 1989, di lire 567 miliardi nel 1990, di lire 601 miliardi nel 1991 e di lire 406 miliardi nel 1992;
- dai trattamenti ordinari di disoccupazione (indennità e copertura assicurativa IVS) - limitatamente alla quota posta a carico della gestione dall'articolo 7 della legge 86/1988 - che hanno implicato una spesa di lire 523 miliardi nel solo anno 1989;
- dai trattamenti d'integrazione salariale straordinaria (trattamenti, copertura assicurativa IVS e rimborso alle aziende delle quote di indennità di anzianità), che hanno causato una spesa di lire 2.516 miliardi nel 1989, di lire 1.878 miliardi nel 1990, di lire 2.099 miliardi nel 1991 e di lire 2.586 miliardi nel 1992;
- dai trattamenti di mobilità (trattamenti e copertura

assicurativa IVS), che hanno cagionato una spesa di lire 219 miliardi nel 1991 e di lire 933 miliardi nel 1992;  
dai trattamenti economici antitubercolari - limitatamente alla quota, finanziata dallo Stato ai sensi dell'articolo 9 della legge 88/1988, posta a carico della gestione - che, a loro volta, hanno determinato una spesa di lire 37 miliardi per ognuno degli anni dal 1989 al 1992:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI

## ONERI PER IL MANTENIMENTO DEL SALARIO

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
01. TRATTAMENTI SPECIALI DI DISOCCUPAZIONE AI DIPENDENTI DA AZIENDE INDUSTRIALI .....	415	436	258	205
- Trattamenti speciali .....	415	436	258	205
02. TRATTAMENTI SPECIALI DI DISOCCUPAZIONE AI DIPENDENTI DA AZIENDE EDILI .....	431	567	601	406
- Trattamenti speciali .....	337	451	472	326
- Copertura assicurativa IVS .....	94	116	129	80
03. TRATTAMENTI SPECIALI DI DISOCCUPAZIONE AL PERSONALE GIÀ DIPENDENTE DELLA NATO .....	—	—	—	8
- Trattamenti speciali .....	—	—	—	5
- Copertura assicurativa IVS .....	—	—	—	3
04. QUOTA PARTE TRATTAMENTI ORDINARI DI DISOCCUPAZIONE ART. 7, D.L. N. 86/1988 .....	523	—	—	—
- Trattamenti ordinari agricoli .....	167	—	—	—
- Trattamenti ordinari non agricoli .....	294	—	—	—
- Copertura assicurativa IVS .....	62	—	—	—
05. TRATTAMENTI D'INTEGRAZIONE SALARIALE STRAORDINARIA .....	2.516	1.878	2.099	2.586
- Trattamenti d'integrazione .....	1.743	1.290	1.441	1.710
- Copertura assicurativa IVS .....	671	503	585	740
- Rimborso aziende quote indennità di anzianità .....	102	85	73	136
06. TRATTAMENTI DI MOBILITÀ' .....	—	—	219	933
- Trattamenti di mobilità .....	—	—	123	685
- Copertura assicurativa IVS .....	—	—	96	248
07. TRATTAMENTI ANTITUBERCOLARI .....	37	37	37	37
- Trattamenti antitubercolari .....	37	37	37	37
<b>TOTALE GENERALE .....</b>	<b>3.922</b>	<b>2.918</b>	<b>3.214</b>	<b>4.175</b>



Anche gli **ONERI PER I TRATTAMENTI DI FAMIGLIA** - dei quali ora si fornisce l'analisi tabellare - hanno comportato una spesa di lire 4.342 miliardi nel 1989, di lire 4.539 miliardi nel 1990, di lire 3.271 miliardi nel 1991 e di lire 3.331 miliardi nel 1992.

La parte più consistente è rappresentata dall'assegno per il nucleo familiare di cui al decreto-legge 69/1988 ed alla legge 153/1968 di sua conversione - limitatamente alla quota posta a carico della Gestione - che ha comportato una spesa di lire 4.254 miliardi nel 1989, di lire 4.464 miliardi nel 1990, di lire 3.211 miliardi nel 1991 e di lire 3.271 miliardi nel 1992:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI  
ONERI PER I TRATTAMENTI DI FAMIGLIA  
( in miliardi di lire )**

	1989	1990	1991	1992
01. QUOTA PARTE ASSEGNO PER IL NUCLEO FAMILIARE - D.L. N. 69/1988 E L. 153/1988 .....	4.254	4.464	3.211	3.271
02. QUOTA PARTE ASSEGNO PER IL NUCLEO FAMILIARE AI LAVORATORI AGRICOLI DIPENDENTI - ART. 11 L. 1039/61 .....	11	11	11	11
03. ASSEgni FAMILIARI AI COLTIVATORI DIPENDE, MEZZADRI E COLONI ..	41	52	42	49
04. MAGGIORAZIONE DEI TRATTAMENTI PER CARICHI DI FAMIGLIA - ART. 5 E 7 LEGGE 79/1983 .....	36	12	7	—
<b>TOTALE GENERALE .....</b>	<b>4.342</b>	<b>4.539</b>	<b>3.271</b>	<b>3.331</b>

Infine, occorre evidenziare l'andamento degli **ONERI PER TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE**. Nel prospetto riepilogativo, appositamente elaborato, si fornisce l'analisi, per gli anni dal 1989 al 1992, dei dati contabili pertinenti, significando che essi hanno comportato una spesa di lire 18.360 miliardi nel 1989, di lire 18.025 miliardi nel 1990, di lire 17.117 miliardi nel 1991 e di lire 17.091 miliardi nel 1992. Con riferimento ai principali aggregati di spesa, può dirsi, per grandi linee, che essi sono costituiti:

- dagli sgravi degli oneri sociali nel Mezzogiorno, che hanno comportato una spesa di lire 6.730 miliardi nel 1989, di lire 7.505 miliardi nel 1990, di lire 8.199 miliardi nel 1991 e di lire 8.785 miliardi nel 1992;
- dalla fiscalizzazione dei contributi sociali di malattia, che ha determinato, a sua volta, una spesa di lire 3.783 miliardi nel 1989, di lire 2.176 miliardi nel 1990, di lire 197 miliardi nel 1991 e di lire 28 miliardi nel 1992. La riduzione dell'onere - ora resa ostensiva - è conseguente alla avvenuta trasformazione della fiscalizzazione in esonero permanente delle aliquote contributive destinate principalmente al finanziamento delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale e dell'ex Enaoli;
- dall'onere - finanziato con trasferimenti dal bilancio dello Stato - per il reintegro alle Gestioni previdenziali del mancato gettito contributivo conseguente ad esoneri disposti per legge;
- dall'onere per il reintegro alle Gestioni previdenziali del

mancato gettito conseguente ad agevolazioni e riduzioni contributive (sottocontribuzioni) disposti per legge a favore di categorie di lavoratori o di determinati territori, che ha comportato una spesa di lire 7.053 miliardi nel 1989, di lire 7.463 miliardi nel 1990, di lire 7.841 miliardi nel 1991 e di lire 7.096 miliardi nel 1992.

Gli oneri in parola, così come prospettati, riguardano anche gli esoneri e le agevolazioni disposte per legge a favore di categorie di lavoratori, di particolari settori produttivi o di determinati territori e che interessano segnatamente i lavoratori categorialmente identificabili nel modo seguente:

- assunti con contratti di formazione-lavoro;
- assunti in base a contratti di solidarietà;
- apprendisti dipendenti da imprese artigiane;
- apprendisti dipendenti da imprese non artigiane;
- addetti ai servizi domestici e familiari;
- dipendenti da aziende agricole;
- della piccola pesca autonomi e associati;
- della pesca costiera e ravvicinata;
- coltivatori diretti, mezzadri e coloni.

Si tratta, in altre parole, di agevolazioni che, non essendo finanziariamente coperte, registrano apprezzabili riflessi negativi in quanto l'Istituto - pur in presenza di un minor gettito contributivo delle Gestioni previdenziali, accertato per il periodo dal 1989 al 1992 in complessive lire 29.453 miliardi -

ha garantito ai lavoratori interessati il medesimo livello di prestazioni previsto per la globalità dei soggetti protetti:

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI

## ONERI PER TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
01. SGRAVI DI ONERI SOCIALI NEL MEZZOGIORNO .....	6.730	7.505	8.199	8.785
- Imprese non agricole .....	6.391	7.181	7.871	8.317
- Imprese agricole .....	339	324	328	468
02. FISCALIZZAZIONE ONERI SOCIALI DI MALATTIA .....	3.783	2.176	197	28
03. SGRAVI DI ONERI CONTRIBUTIVI A FAVORE DEI DATORI DI LAVORO OPERANTI ALL'ESTERO IN PAESI EXTRACOMUNITARI .....	30	30	31	30
04. SGRAVI DI ONERI CONTRIBUTIVI PER GLI OPERAI AGRICOLI A TEMPO INDETERMINATO - D.L. 463/1983 E L. 638/1983 .....	5	1	—	—
05. SGRAVI DI CONTRIBUTI PREVIDENZIALI ALLE IMPRESE DELLE PROVINCE DI TRIESTE E GORIZIA - LEGGE 26/1986 .....	28	20	11	11
06. SGRAVI CONTRIBUTIVI A SEGUITO DI EVENTI CALAMITOSI .....	16	1	3	10
07. ONERE COPERTURA MANCATO GETTITO CONTRIBUTIVO A SEGUITO DELLA CESSAZIONE DELLO OBBLIGO CONTRIBUTIVO CIG IMPRESE PUBBLICI SERVIZI DI TRASPORTO - L. 270/1988 .....	8	8	8	8
08. ONERE COPERTURA MINORE GETTITO PER ESCLUSIONE IMPOSSIBILE CON- TRIBUTIVO EMOLUMENTI PER CARICHI DI FAMIGLIA - L. 876/1986	20	20	20	20
09. ONERE COPERTURA MINOR GETTITO PER RIDUZIONE MINIMO IMPOSSIBILE AI FINI CONTRIBUTIVI - D.L. 388/1989 E LEGGE 389/1989 .....	357	360	354	356
10. ONERE COPERTURA ASSICURATIVA APPRENDISTI DIPENDENTI DA IMPRESE ARTIGIANE REGIONI A STATUTO SPECIALE - ART. 22, L. 845/1978 ..	3	4	4	—
11. CONTRIBUTI AGLI ARMATORI DI NAVI MERCANTILI CHE IMBARCANO AL- LIEVI SOTTOUFFICIALI E DI COPERTA CON CONTRATTO DI FORMAZIONE E LAVORO - LEGGE 856/1986 .....	1	2	2	2
12. CONTRIBUTI AI DATORI DI LAVORO CHE OCCUPANO GIOVANI AI SENSI DELL'ART. 1 DELLA LEGGE 113/1986 .....	23	23	25	16
13. ONERE COPERTURA DIFFERENZE CONTRIBUTIVE IMPRESE INDUSTRIALI E ARTIGIANE PROVINCE DI TRENTO E BOLZANO .....	—	5	—	—

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## segue : ONERI PER TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
14. SGRAVI DI CONTRIBUTI AI COLTIVATORI DIRETTI, COLONI E MEZZADRI - LEGGE 415/1991 .....	—	—	—	282
15. SGRAVI DI CONTRIBUTI PER I RAPPORTI DI APPRENDISTATO TRASPORTATI IN CONTRATTI A TEMPO INDETERMINATO .....	303	407	422	447
<b>TOTALE .....</b>	<b>11.307</b>	<b>10.562</b>	<b>9.276</b>	<b>9.995</b>
16. ONERE PER LA COPERTURA ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI DEL MERCATO LAVORATIVO CONTRIBUTIVO CONSEGUENTE AD ESONERI E RIDUZIONI CONTRIBUTIVI DISPOSTI PER LEGGE E NON FINANZIATI DALLLO STATO (SOTTO-CONTRIBUZIONI) .....	7.053	7.463	7.841	7.096
- Contratti di formazione e lavoro .....	2.784	2.528	2.690	1.955
- apprendisti .....	1.607	1.694	1.742	1.962
- Lavoratori dipendenti agricoli .....	1.673	2.107	1.820	1.905
- Lavoratori dipendenti non agricoli .....	606	667	988	1.186
- Lavoratori domestici .....	131	121	156	154
- Coltivatori diretti, coloni e mezzadri .....	252	246	445	134
<b>TOTALE GENERALE .....</b>	<b>18.360</b>	<b>18.025</b>	<b>17.117</b>	<b>17.091</b>

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Gli ONERI PER INTERVENTI DIVERSI - di cui, nella tabella che segue, si fornisce l'analisi - hanno comportato una spesa di lire 199 miliardi nel 1989; di lire 38 miliardi nel 1990; di lire 60 miliardi nel 1991 e di lire 215 miliardi nel 1992:

GESTIONE DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI  
E DI SOSTEGNO ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI

ONERI PER INTERVENTI DIVERSI

( in miliardi di lire )

	1989	1990	1991	1992
01. COPERTURA ASSICURATIVA PERIODI DI SERVIZIO MILITARE E DI NAVIGAZIONE MERCANTILE - ART. 22, LEGGE 658/67 .....	2	2	2	2
02. E-DENONITA' DI BUONASCITA AI LAVORATORI POLIGRAFICI - ARTICOLO 37, LEGGE 416/1981 .....	39	9	1	—
03. ONERE ASSISTENZA SANITARIA EX INAM PEROPPO DI DISOCCUPAZIONE E CASSA INTEGRAZIONE - L. 464/72 E 427/75 .....	117	—	—	—
04. TRASFERIMENTO ENPALS QUOTA PARTE AVANZO DI GESTIONE AL 31 DICEMBRE 1985 SOPPRESSO FONDO SOCIALE .....	2	—	—	—
05. TRASFERIMENTO ALLA GESTIONE PREVIDENZIALE CDGM ECCEDENZA DEL CONTRIBUTO DELLO STATO PER ASSEGNI FAMILIARI RISPETTO AGLI ONERI PER ASSEGNI FAMILIARI .....	39	27	38	31
06. TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO AI DIPENDENTI DI IMPRESE IN AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA .....	—	—	9	—
07. COPERTURA ASSICURATIVA PERIODO DI LAVORO DEGLI ITALIANI IN LIBIA - LEGGE 166/1991 .....	—	—	10	182
TOTALE GENERALE .....	199	38	60	215



## 4/12 - E n t r a t e

Passando alla trattazione analitica delle entrate, è d'uopo premettere a titolo meramente ricognitivo delle risultanze contabili bilanciate, che esse sono costituite principalmente:

- dai trasferimenti dal bilancio dello Stato, che sono stati iscritti nel bilancio della Gestione per lire 46.016 miliardi per il 1989, per lire 46.107 miliardi per il 1990, per lire 46.772 miliardi per il 1991 e per lire 49.211 miliardi per il 1992;
- dai trasferimenti da "gestioni fuori bilancio" dello Stato, (Fondo per la mobilità della manodopera, Gestione per il finanziamento integrativo dei progetti speciali, Fondo per la protezione civile) che sono risultati: di lire 183 miliardi nel 1989; di lire 84 miliardi nel 1990; di lire 67 miliardi nel 1991 e di lire 79 miliardi nel 1992.

Le suddette risorse concorrono alla copertura degli oneri per il mantenimento del salario ed, in particolare, degli oneri per l'erogazione dei trattamenti d'integrazione salariale straordinaria;

- dai trasferimenti di altri Enti del settore pubblico, (Agenzia per la formazione dello sviluppo del Mezzogiorno, Enti previdenziali, Fondo gestione istituti contrattuali lavoratori portuali) che sono ammontati a lire 340 miliardi nel 1989, a lire 325 miliardi nel 1990, a lire 492 miliardi nel 1991 ed a lire 694 miliardi nel 1992.

In particolare va annotato che i trasferimenti

dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno (339 miliardi nel 1989, 324 miliardi nel 1990, 331 miliardi nel 1991 e 468 miliardi nel 1992) sono destinati alla copertura degli sgravi contributivi concessi in favore delle aziende agricole del Mezzogiorno;

- dai trasferimenti da altre Gestioni amministrare dall'INPS, che sono risultati di lire 56 miliardi nel 1989, di lire 129 miliardi nel 1990, di lire 101 miliardi nel 1991 e di lire 467 miliardi nel 1992;
- dai contributi dei datori di lavoro e degli iscritti, il cui importo ammonta a lire 1.062 miliardi per il 1989, a lire 1.008 miliardi per il 1990, a lire 1.980 miliardi per il 1991 ed a lire 3.668 miliardi per il 1992.

E' d'uopo specificare che le suddette risorse concorrono anch'esse alla copertura degli oneri dei pensionamenti anticipati e degli oneri per il mantenimento del salario.

Il concorso alla copertura degli oneri per il mantenimento del salario riguarda i trattamenti di disoccupazione, i trattamenti d'integrazione salariale straordinaria e i trattamenti di mobilità che la legge 88/1989 - com'è noto - ha posto a carico della Gestione;

- dalle "altre entrate", che sono risultate di lire 170 miliardi per il 1989, di lire 371 miliardi per il 1990, per lire 705 miliardi per il 1991 e di lire 389 miliardi per il 1992.

Gli aggregati di entrata che costituiscono i "trasferimenti" dal bilancio dello Stato si riferiscono:

- ai trasferimenti a copertura di oneri pensionistici, che sono risultati di lire 28.013 miliardi nel 1989, di lire 29.989 miliardi nel 1990, di lire 33.101 miliardi nel 1991 e di lire 34.863 miliardi nel 1992. In particolare, la voce di spesa più consistente riguarda:
  - la copertura della quota parte di ciascuna mensilità di pensione - erogata dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalle Gestioni dei contributi e delle prestazioni previdenziali lavoratori autonomi (coltivatori diretti, mezzadri e coloni; artigiani; esercenti attività commerciali) e dalla Gestione speciale di previdenza per i minatori - che è risultata di lire 17.164 miliardi nel 1989, di lire 18.367 miliardi nel 1990, di lire 19.469 miliardi nel 1991 e di lire 20.657 miliardi nel 1992.
  - la copertura della quota parte delle rate di pensioni erogate a norma dell'articolo 11 della legge 54/1982, che ammonta a lire 2.351 miliardi nel 1989 ed a lire 2.427 miliardi per ognuno degli anni 1990, 1991 e 1992;
  - il concorso alla copertura degli oneri dei pensionamenti anticipati, che è risultato di lire 749 miliardi nel 1989, di lire 1.200 miliardi nel 1990, di lire 1.987 miliardi nel 1991 e di lire 6.264 miliardi nel 1992;
  - il concorso alla copertura della quota parte delle pensioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni liquidate con decorrenza anteriore al 1989, che è

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- risultato di lire 194 miliardi nel 1990, di lire 688 miliardi nel 1991 e di lire 796 miliardi nel 1992;
- la copertura dell'onere delle pensioni sociali ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito e degli assegni vitalizi a ex dipendenti dello Stato e di altre Amministrazioni autonome previste dall'articolo 11 della legge 75/1980;
  - ai trasferimenti a copertura di oneri per il mantenimento del salario, che ascendono a lire 2.657 miliardi nel 1989, a lire 1.466 miliardi nel 1990, a lire 1.433 miliardi nel 1991 ed a lire 1.424 miliardi nel 1992. Gli apporti correlativi hanno riguardato il concorso alla copertura degli oneri per i trattamenti d'integrazione salariale straordinaria e la copertura delle prestazioni economiche antitubercolari per la parte di oneri posti a carico della Gestione;
  - ai trasferimenti a copertura di oneri per i trattamenti di famiglia, che sono stati iscritti nel bilancio della Gestione per l'importo di lire 4.375 miliardi nel 1989, di lire 4.566 miliardi nel 1990, di lire 3.307 miliardi nel 1991 e di lire 3.362 miliardi nel 1992. In particolare gli apporti statali hanno riguardato il concorso alla copertura degli oneri dell'assegno per il nucleo familiare e la copertura degli oneri per assegni familiari a coltivatori diretti, mezzadri e coloni;
  - ai trasferimenti a copertura di oneri per trasferimenti alle imprese, che risultano riportati in bilancio per lire 10.930 miliardi nel 1989, per lire 10.075 miliardi nel 1990, per

lire 8.911 miliardi nel 1991 e per lire 9.560 miliardi nel 1992. Va, altresì, precisato che gli specifici apporti in parola hanno riguardato la copertura degli sgravi contributivi nel Mezzogiorno alle imprese non agricole, della fiscalizzazione dei contributi sociali di malattia e dell'onere per il mancato gettito conseguente a sgravi, esoneri e riduzioni contributivi disposti con provvedimenti legislativi che prevedono il reintegro dei relativi oneri all'Istituto;

- ai trasferimenti a copertura di interventi diversi, che risultano di lire 41 miliardi nel 1989, di lire 11 miliardi nel 1990, di lire 20 miliardi nel 1991 e di 2 miliardi nel 1992.

\* \* \*

Volendo offrire qualche breve considerazione conclusiva in ordine all'andamento della condotta gestione (per gli anni dal 1989 al 1992) si ritiene di dover sottolineare i riflessi negativi che hanno avuto sulla dinamica della stessa e sulla complessiva situazione economico-patrimoniale e finanziaria dell'Istituto, i risultati della somministrazione degli interventi assistenziali e di sostegno alle Gestioni previdenziali che, nei primi quattro anni di vita, presentano le seguenti connotazioni di natura amministrativo-contabile:

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

- accumulo di disavanzi di esercizio per lire 36.698 miliardi;
- formazione di deficit patrimoniale, alla fine del 1992, di lire 37.337 miliardi;
- esposizione debitoria, alla fine del detto anno 1992, nei confronti della Tesoreria centrale dello Stato, per lire 84.741 miliardi.

Sulla base della circostanza che alcune forme d'intervento, a carico della predetta Gestione, sono risultate finanziate solo in parte, ovvero si palesano prive di copertura, la Corte ravvisa l'opportunità di dover segnalare tale situazione, ai fini di una completa integrale applicazione dell'articolo 37 della legge 88/1989, in assenza della quale la prospettata situazione, già molto pesante e preoccupante, è destinata ulteriormente ad aggravarsi con notevoli futuri riflessi negativi anche sul bilancio dello Stato.

P A R T E   S E S T A

(Considerazioni conclusive)

1 - NOTAZIONE PRELIMINARE

Da un dettagliato esame, sintetico ed analitico, dell'azione svolta dall'INPS - quale è andata manifestandosi attraverso la complessa e variegata gamma di atti e di fatti costituenti l'oggetto della conduzione delle diverse Gestioni - si possono dedurre alcune valutazioni di generale momento e riferibili, quindi, all'intero arco temporale dei periodi assunti in considerazione con il presente referto, a parte le osservazioni di più specifica indole, relative a ben determinate tematiche, per le quali si fa espressa riserva di più puntuale attenzione, nel prosieguo dell'esposizione.

Si conferma, in primo luogo, quale inderogabile esigenza di ordine contabile, la necessità di promuovere il pieno e completo adeguamento agli ancora attuali interessi amministrativi e finanziari, dei documenti rappresentativi degli atti e dei fatti di gestione. In proposito, non può non sottacersi che gli immancabili inconvenienti cagionati dalla modificazione, ormai da parecchio tempo intrapresa e tutt'ora in corso, degli assetti organizzatori dei Servizi e delle Strutture operative - le quali rimangono, al momento, formalmente e sostanzialmente pubblicistiche - secondo moduli di natura "privatistica", finiscano per influenzare in maniera non del tutto positiva l'andamento

gestionale degli esercizi in esame, a causa, anche e soprattutto, del non completo raccordo degli strumenti di vigilanza e di controllo interno, occorrenti al sistematico e razionale perseguimento dei compiti istituzionali dell'INPS.

In attesa che, nella competente sede parlamentare, vengano assunte le opportune determinazioni in ordine alle innovazioni da apportare alle attribuzioni ed al funzionamento dell'Ente, quale erogatore di prestazioni previdenziali in favore di ben individuabili categorie di beneficiari, si rende necessario far luogo al perfezionamento della normazione interna, concernente le fondamentali discipline assunte ad oggetto di produzione regolamentare. In particolare, sotto l'aspetto più qualificante del comportamento delle strutture operative, e sotto il profilo della globalità funzionale di esse - soprattutto in riferimento alle materie di stretta attinenza istituzionale - occorre far luogo ad un opportuno riordinamento della disciplina afferente alla erogazione delle pensioni e dei residuali interventi in favore dei terzi (enti pubblici e privati) in uno alla previsione regolamentare rivolta a definire gli ambiti attuativi dei provvedimenti devolutivi all'INPS di ben determinate attribuzioni in materia di assicurazione obbligatoria per la disoccupazione involontaria, di cassa integrazione guadagni degli operai dell'industria, di cassa integrazione dei salari degli operai dipendenti da imprese agricole, ecc.

Sempre sul terreno della produzione normativa interna, non può prescindersi dal rappresentare l'esigenza che il competente organo deliberante - nel contesto delle vigenti disposizioni



sulla contabilità generale dello Stato - detti precetti intesi a consentire agli apparati centrali e periferici di provvedere, per quanto di rispettiva spettanza, ad una più analitica rappresentazione tecnica, nel bilancio, dei fatti amministrativi, curando, altresì, una più rigorosa ed ortodossa impostazione dei procedimenti operativi, segnatamente di quelli concernenti la erogazione della pubblica spesa che, ormai, avviene prevalentemente in sede decentrata.

Non può prescindersi, al riguardo, dal segnalare che l'intero sistema contabile dell'INPS, relativo all'intervento delle sedi periferiche, è impostato in maniera peculiare, in quanto queste ultime sono facoltizzate ad attingere direttamente dalle risorse finanziarie riportate in bilancio, senza alcun puntuale presidio di osservanza di disposizioni normative improntate ai moduli procedurali pubblicistici (1): consegue che la lettura dei documenti contabili dell'INPS comporti qualche difficoltà, in quanto essi riflettono, in ultima analisi, le connotazioni contabili di una "impresa" e non quelle peculiari di un ente pubblico. Si rende, pertanto, auspicabile - ad avviso della Corte - che si ripristini (salvo diversi orientamenti legislativi) una situazione amministrativo-contabile di maggiore

(1) Cfr. retro, pg.57 ss, con particolare riferimento alla forza ed al valore giuridico del Regolamento di amministrazione e di contabilità.

rigorismo formale, tale da garantire la "lettura integrata" dei conti dell'Ente e dei conti dello Stato, dal cui contesto, appunto, derivano le risorse finanziarie dell'INPS.

**2) - PROGRAMMAZIONE: NOTE CRITICHE.**

Da un punto di vista generale, la programmazione degli interventi previdenziali si preordina - come è stato illustrato nella parte più appropriata della presente relazione (cfr. retro, pag. 42 <sup>sg</sup>) - all'ottimale impiego delle risorse finanziarie assegnate e di quelle che tali potranno divenire nella breve o media prospettiva cronologica. La programmazione, così concepita, si dispiega nel procedimento alquanto complesso a suo tempo descritto, al quale prendono parte organi governativi e ministeriali.

Più precisamente, per quanto attiene all'aspetto formulatorio, il programma costituisce l'amalgama di una varietà di interventi e di apporti valutativi ad opera dei predetti organi e soggetti di diritto interessati alla applicazione del medesimo.

A prescindere dalle fasi ulteriori dell'anziesposto procedimento di formazione - le quali si svolgono in sede strategica - ed a parte gli obiettivi di rilevanza politico-amministrativa della programmazione, il documento che quest'ultima esprime offre spunto di considerazioni in ordine al suo presumibile grado di efficacia (aderenza dei contenuti alle istanze rappresentate dalle esigenze interventistiche, previdenziali, ecc.) ed all'economicità delle previsioni finanziarie, da cui soprattutto dipende la più o meno attendibile probabilità di realizzazione

del programma stesso, sulla base delle risorse realmente disponibili, le quali ultime segnano il limite al fabbisogno occorrente per la provvista dei mezzi di copertura.

Deve, in proposito, rilevarsi come le indicazioni tracciate dai su menzionati organi si sono finora palesate non del tutto aderenti agli esposti principi: come è confermato dal fatto, che gli investimenti, effettuati alla data del 31 dicembre 1992 ammontano a lire milioni 258.357, cifra inferiore a quella prevista in sede programmatica.

Occorre, per altro verso, annotare che i ritardi frapposti nella effettiva erogazione delle risorse già pianificate, finiscono per incidere non positivamente dell'attuazione del programma, non senza influenzare, del pari sfavorevolmente, le successive pianificazioni annuali ed ultrannuali.

Può, quindi, assumersi che lo strumento della programmazione deve in ogni caso raccordarsi alla realizzazione dei piani, anche se quest'ultima rimane, ovviamente, subordinata al verificarsi dei seguenti presupposti:

- a) reale e tempestivo finanziamento degli investimenti di ogni ordine e categoria, nella quantità indispensabile al riequilibrio del rapporto tra disponibilità programmate ed impieghi effettivi;
- b) efficienza degli strumenti incentivanti dell'azione operativa, da svolgersi, possibilmente, senza alcun ricorso ad eccessivi ed onerosi impegni finanziari ed economici di prefinanziamento.

3) - (continua): PROBLEMATICHE GESTIONALI.

Avuto riguardo agli effettivi contenuti dell'attività gestoria preordinata al perseguimento dei compiti istituzionali in genere e, quindi, anche alla realizzazione ed al bilancio degli interventi previdenziali ed assistenziali, si deve conclusivamente osservare che, mentre per un verso l'INPS ha curato analisi settoriali in vista della presumibile espansione di alcuni comparti produttivi di pubblici servizi, per altro verso non ha mancato di promuovere qualche utile azione intesa ad un possibile ridimensionamento della situazione finanziaria.

Peraltro, a questo specifico effetto, la Corte non può non richiamare la già avvertita necessità che l'organo deliberante - il quale ha riassunto i poteri dei Collegi amministrativi disciolti con un recente provvedimento governativo - assuma criteri più rigorosi per ogni compatibile riduzione delle spese di gestione, nel senso che gli atti ed i fatti amministrativi abbiano a denunciare il proponimento di giungere ad una ragionata economia di risorse, da praticarsi con forme e modalità più idonee ad evitare ogni dispersione di mezzi economici.

Altra indispensabile considerazione, agli effetti dell'ottimale e ben equilibrata conduzione gestoria delle risorse appartenenti alle categorie di soggetti interessate al potenziamento delle prestazioni pensionistiche, è quella che involge l'esigenza di realizzare, quanto meno parzialmente, il dichiarato intento di valorizzare gli ancora insoddisfacenti interventi rivalutativi: la strategia dei comportamenti gestionali finora osservata è consistita fondamentalmente nella consolidazione

degli intenti di perseguire più efficaci risultati dell'azione praticata in favore dei destinatari degli interventi previdenziali; occorre, ora, far luogo all'adeguamento di questi moduli gestionali alle nuove e diverse necessità fatte palesi dalle più recenti istanze formulate dagli utenti in parola e dall'opportunità di un più razionale e sistematico impiego delle disponibilità all'uopo utilizzabili. L'avvio di un adeguato allineamento equilibratore di siffatte risorse - da effettuarsi nella competente sede - appare consono anche al recupero operativo ed all'auspicabile espansione dei predetti interventi previdenziali, unitamente alla del pari auspicabile espansione della già intrapresa politica di sviluppo dei rapporti con i similari enti parastatali, operanti in settori analoghi e/o affini, essa pure espressiva dell'ottemperanza ai noti principi legislativi, preordinati all'esigenza di interesse pubblico di rendere più fruttuosa la instaurazione dei rapporti intersoggettivi sottesi alla buona governabilità della situazione attualmente esistente nel campo della previdenza sociale.

Circa l'argomento dei risultati di esercizio rilevati dall'effettuato controllo sulla gestione finanziaria, la Corte pone in evidenza che essi rimangono influenzati dalla non trascurabile consistenza dei cespiti patrimoniali immobiliari; ciò nonostante, utile sarebbe ottenere ogni possibile incremento anche dei redditi mobiliari, attraverso la migliore utilizzazione dei relativi cespiti, segnatamente di quelli in atto poco fruttiferi.

Alle esigenze testè prospettate per il conseguimento di più

soddisfacenti risultati di gestione, va aggiunta quella di un congruo ridimensionamento delle uscite derivanti dalle società partecipate, con riferimento alle strette necessità di ripiano delle loro deficienze di esercizio, soprattutto in rapporto ad una auspicabile estensione delle prestazioni da esse rese, in conformità ai rispettivi fini istituzionali.

Con particolare riguardo all'attività concretamente svolta nel corso degli esercizi in esame, deve annotarsi che i consuntivi denunciano - sotto il profilo formale - disavanzi finanziari ed economici, cui fa riscontro, si ripete, una situazione patrimoniale anch'essa deficitaria. Peraltro, allo scopo di conseguire qualche più soddisfacente risultato non sembra potersi disattendere - come già detto in precedenza - la necessità di addivenire ad un contenimento delle spese ordinarie, compatibilmente con le ragioni di pubblico interesse connesse al buon funzionamento dei servizi e degli apparati funzionali. Invero, limitando, nel contempo, l'assunzione di nuovi oneri a quelli indispensabili al necessitato perfezionamento degli interventi previdenziali ed assistenziali in corso di realizzazione, potrebbe assicurarsi un globale consolidamento della situazione delle risorse finanziarie, la cui stabilizzazione rimane ovviamente legata all'adeguamento ed al riordinamento sistematico dei mezzi di trasferimento dallo Stato all'INPS.

La Corte, infine, non può esimersi dal riportare - recependole nella sostanza e nel valore espressivo - le sottoindicate osservazioni formulate dal Collegio dei Revisori in ordine all'andamento gestionale, nonchè le raccomandazioni espresse in

sede di controllo interno:

- a) mancato riporto - nei bilanci generali INPS - della previsione annuale dell'entrata e della spesa e del rendimento patrimoniale delle società collegate e/o controllate, in difformità dei criteri impartiti dai competenti organi di vigilanza: le relazioni illustrative trasmesse a corredo dei medesimi bilanci di ciascun esercizio non contengono tutti gli elementi richiesti dalle vigenti disposizioni, nè forniscono sufficienti chiarimenti in ordine alle singole appostazioni bilanciate, pure indispensabili per apprenderne il senso specifico;
- b) i canoni di locazione - comprensivi degli oneri accessori - riguardanti talune sedi decentrate dell'INPS, risultano essere stati rilevati contabilmente seguendo il principio di cassa anzicchè quello della competenza; tanto che nella posta "ratei e risconti passivi" non è stato iscritto il corrispondente valore, nonostante i canoni in questione rientrassero parzialmente nella sfera dell'esercizio successivo;
- c) nel valore dei beni mobili e delle macchine d'ufficio non sono state considerate le "pubblicazioni"; inoltre non è stata effettuata la ricognizione aggiornata e la classificazione dei beni mobili, allo scopo di far luogo alla necessaria compilazione degli inventari. La Corte non può non raccomandare un pronto e completo adempimento di questo obbligo giuridico-contabile, stante l'importanza dei documenti in parola nell'ambito di valutazioni degli esiti

patrimoniali;

- d) indicazione - nel contesto dei documenti allegati ai consuntivi e riguardanti le partecipazioni ad entità sanitarie controllate e/o collegate - del solo valore nominale o di acquisto delle azioni senza alcuna indicazione del valore attribuito in bilancio e dei criteri seguiti nel determinarlo e senza allegare la copia integrale del bilancio ultimo delle stesse società;
- e) adozione di ogni possibile iniziativa intesa ad ottenere un ridimensionamento del contenzioso in stato di pendenza, attesi i rilevanti oneri che esso comporta a carico dello INPS ed al fine di limitare il ricorso ad incarichi ed a prestazioni esterne alle sole ipotesi di mancanza di specifiche professionalità rinvenibili tra i legali dipendenti;
- f) sistemazione delle numerose poste contabili che risultano cristallizzate da ormai lungo tempo, atteso che esse non trovano solidi presupposti per essere validamente considerate - sotto il profilo giuridico - come partite creditorie o debitorie nel quadro dell'attività dell'INPS;
- g) assunzione di confacenti iniziative per la riduzione dell'accumulo degli ordinativi di pagamento e di incasso non eseguiti dalle banche, alla fine di ciascun esercizio;
- h) attivazione di indispensabili e proficui strumenti giuridico-contabili, intesi ad assicurare la tempestiva rendicontazione delle anticipazioni comunque disposte a favore dei funzionari operanti in seno alle sedi regionali e locali, nonchè la rendicontazione delle somme erogate nei confronti del CRAL aziendale;



## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- i) contenimento, entro i limiti dello stretto necessario, delle spese e degli oneri di funzionamento aventi carattere discrezionale, non senza eliminare le prestazioni non strettamente necessitate e finalizzate alle reali esigenze di funzionamento degli apparati strutturali;
- l) adozione di opportuni provvedimenti intesi ad una più agevole e spedita contabilizzazione dei risultati di esercizio delle società collegate;
- m) determinazione ed adeguamento delle quote di ammortamento dei beni mobili strumentali e delle macchine d'ufficio, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 67 del T.U. 9 luglio 1986;
- n) ricognizione e conseguente classificazione dei beni mobili di ogni ordine e categoria, agli effetti del loro, quanto meno graduale, reinserimento negli inventari; alla stregua dell'apposita relazione elaborata a cura del Collegio dei Sindaci e trasmessa in data 4 ottobre 1993 alla Corte, al Ministero del Lavoro ed al Ministero del Tesoro;
- o) definizione di tutte le partite contabili riguardanti le anticipazioni comunque disposte in favore dei funzionari preposti agli uffici periferici, al termine di ciascun esercizio;
- p) contenimento ed effettuazione, solo a fine esercizio, della contabilizzazione e del riporto nei bilanci delle "partite in conto sospeso" o "in attesa di contabilizzazione definitiva": in quanto, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte dei Conti, il ricorso

sistematico a tale rilevazione si configura come strumento di confusione e di imprecisione del bilancio.

**4) - REGOLARITA' ED EFFICIENZA GESTIONALE.**

E' necessario confermare, in questa sede, che il modulo dell'economicità imposto all'INPS dall'art. 1 della legge 9 marzo 1989, n. 88 (quale ente strumentale dello Stato a struttura fondamentalmente aziendalistica e dotato di autonoma capacità, se non di acquisizione, quanto meno di gestione dei mezzi finanziari ad esso attribuibili per far fronte alle esigenze di interesse pubblico connesse alle ragioni della previdenza sociale e dell'assistenza) implica e presuppone comportamenti posti in essere nel più scrupoloso rispetto degli equilibri gestionali: atteso che solo quelle iniziative, intraprese e realizzate sulla base di puntuali calcoli di copertura, si rendono meritevoli di esitazione.

In termini conclusivi ed in riferimento alle sopra esposte risultanze gestionali, la Corte, nel dare atto che l'INPS ha realizzato i propri fini istituzionali svolgendo le attività all'uopo indispensabili, deve rammentare che la effettuazione del controllo ha offerto motivi di rilievi, prospettati nel corso della presente relazione, che qui di seguito sinteticamente si riproducono nei dati essenziali:

- a) - necessità, sempre ricorrente, che la coordinazione programmatica degli interventi previdenziali ed assistenziali e dei rispettivi strumenti attuativi avvenga attraverso l'equilibrato coinvolgimento degli organi centrali e periferici,

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- tutti previncolandoli alla effettuazione di attività unitariamente concepite, onde evitare ogni possibile dispersione di energie operative e di risorse economiche;
- b) - opportunità che tutte indistintamente le partecipazioni societarie vengano gestite sulla base di iniziative volte a realizzare un profitto economico;
- c) - obbligo che tutti gli azionisti delle società partecipate anche dall'INPS, siano chiamati a contribuire agli oneri di funzionamento, agli aumenti di capitale, al versamento di acconti e/o anticipazioni, in proporzione dell'ammontare delle quote possedute;
- d) - doverosa assunzione, nel campo delle contrattazioni ad evidenza pubblica, di indirizzi imparziali e rispettosi dell'ordine selettivo degli strumenti negoziali, secondo le regole dell'ordinamento primario e secondario, previste in materia di "contratti amministrativi";
- e) - esigenza che, nella competente sede di Governo, si promuova una iniziativa legislativa intesa a far luogo alla rimeditazione dell'ampiezza dei poteri regolamentari attribuiti all'INPS dall'art. 5, lett. g) della legge 9 marzo 1989 n. 88, in materia di organizzazione degli Uffici di amministrazione e contabilità e di gestione del personale, anche in deroga ai precetti della legge 20 marzo 1975 n. 70, contenente disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente. La Corte, in proposito, avanza qualche riserva in ordine alla ampiezza dell'attribuzione di potestà regolamentare

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

"delegata" al Consiglio di Amministrazione di un ente parastatale: nel senso che soltanto al Governo della Repubblica può competere l'esteso esercizio di tali poteri di produzione di norme giuridiche aventi forza e valore di legge e, quindi, derogatorie dell'ordinamento primario statale.

- f) - necessità di far luogo alla definizione dei procedimenti amministrativi di adozione degli "organici" decentrati, atteso l'ormai lungo tempo trascorso dall'adozione dei correlativi atti deliberanti;
- g) - necessità di far luogo alla costituzione delle apposite società di gestione delle aziende termali devolute all'INPS con la legge 30 dicembre 1991 n. 412, secondo quanto tassativamente dispone l'art. 15 del medesimo atto normativo;
- h) - omessa attivazione di più intensi rapporti tra l'INPS e le società controllate e/o collegate, anche agli effetti dello svolgimento tecnico del controllo previsto dal Codice Civile e del potere di direttiva spettante all'azionista;
- i) - non soddisfacente attività esplicata dall'INPS in merito alla riorganizzazione ed al riassetto delle società partecipate ed operanti secondo le disposizioni del codice civile. In particolare, la Corte rileva, sul terreno della produzione ordinamentale, qualche comportamento omissivo costituito, tra l'altro, dal mancato adeguamento degli statuti societari allo "statuto-tipo" da elaborarsi nella competente sede governativa. Nel campo più propriamente operativo, la Corte annota la non del tutto soddisfacente azione delle

strutture preposte alla gestione degli interessi dell'ente azionista e l'inadeguata attuazione del "coordinamento" delle funzioni da esse svolte, anche agli effetti della loro incidenza sugli indici misuratori dell'efficacia, ai fini dello svolgimento dell'attività programmatica;

- l) - illegittimità costituita dalla presenza di componenti di organi collegiali dell'INPS negli organi deliberanti delle società controllate e/o collegate (cfr. retro, pag. 212 );
- m) - mancata elaborazione di criteri obiettivi e predeterminati, per l'attribuzione di consulenze e di collaudi o arbitrati a soggetti operanti o appartenenti al settore pubblico.

5) - LA FUNZIONALITA' ORGANICA

Le problematiche concernenti la funzionalità degli organi deliberanti e di controllo interno dell'INPS, si presentano alquanto complesse e, comunque, insuscettibili di immediata e soddisfacente soluzione.

Lo stesso può dirsi per gli organi delle società controllate e /o collegate. Per quanto specificamente riguarda queste ultime, è d'uopo richiamare le specifiche osservazioni formulate nella parte più appropriata del presente referto. Si ravvisa, peraltro, la necessità di precisare che - sul terreno ordinamentale e nel contesto di una presumibile riforma della legislazione vigente - si innovi la pertinente normativa che prevede una struttura eterogenea degli organi deliberanti, tale da non assicurare, in ogni caso, l'efficiente svolgimento delle funzioni ad essi deferite nell'ambito gestionale, unitamente alla puntuale esecuzione delle delibere assunte nelle assemblee dei soci ed

alla fruttuosa ricezione delle direttive ministeriali. Sempre sull'argomento in esame è da rappresentare, altresì, la mancata tempestiva ricostituzione di parecchi Consigli, malgrado il periodo amministrativo per il quale furono eletti fosse trascorso; il ritardo nella elezione appare in contrasto con il principio dell'ordinato funzionamento degli apparati societari e con quello del buon andamento di essi, anche nei riflessi che la loro azione è chiamata a svolgere nel campo della finanza pubblica.

Con riferimento alla funzionalità organica dell'INPS e delle sue strutture di vertice, val notare che risultano essere state assunte - in sede deliberante - valide iniziative, nell'intento di rendere maggiormente proficua e tempestiva l'attività istituzionale dell'ente. Per quanto segnatamente attiene all'esecuzione dei programmi annuali e pluriennali, stabilito l'ordine delle priorità e fissate le cadenze periodiche in sede deliberativa, si è provveduto ai relativi finanziamenti con ogni consentita puntualità; non va, tuttavia, rinviata l'adozione di indispensabili intese tra l'azione programmatoria e l'utile sincronizzazione dell'operato degli organi volitivi dell'INPS, compresi quelli operanti ai livelli direttivi, attraverso interventi ben prefigurati degli uni e degli altri. Risultati per certo soddisfacenti potrebbero esser perseguiti - anche attraverso il potenziamento degli uffici esecutivi (amministrativi e tecnici) cui son devolute le pertinenti attribuzioni - sul terreno di una equilibrata spendita delle risorse finanziarie occorrenti all'ottimale disimpegno dei compiti istituzionali.

La Corte, peraltro, non può non rimarcare la considerazione

che la struttura organizzatoria dei sopraindicati servizi richiede qualche ulteriore aggiornamento tecnologico indispensabile per evitare il verificarsi di sovrapposizione di programmi e di azioni attuative; in tale ambito, occorre provvedere alla maggiore razionalizzazione del sistema informativo, la cui funzionalità - com'è stato in precedenza già detto - non è ancora tale da consentire, tra l'altro, la tempestiva e completa razionalizzazione delle situazioni gestorie di ben determinati interventi rendendo, così, non facili i riporti delle relative contabilità nel contesto bilanciato del conto consuntivo.

Circa lo svolgimento del controllo interno, è da dirsi che durante l'intero arco gestionale, il Collegio dei Sindaci si è occupato della effettuazione delle verifiche trimestrali di cassa.

L'organo di revisione ha determinato di partecipare, con proprio rappresentante, alla commissione di studio di taluni problemi contabili (sistema elaborativo del bilancio; redazione del regolamento contabile). La Corte, al riguardo, osserva che, pur mancando una analitica disciplina generale delle funzioni sindacali, è da ritenersi che i "revisori", proprio a cagione delle attribuzioni di controllo di cui sono investiti, debbono, quanto meno in via di principio, rimanere estranei a qualsivoglia diversa attività istituzionale degli enti; in particolare, nel caso di commissioni costituite presso gli enti con compiti di studio, possono intervenire quando ciò sia ritenuto indispensabile, ma al fine esclusivo di prendere cognizione, per il controllo di propria competenza, del procedimento di formazione

della volontà collegiale degli organi dell'amministrazione.

6) - INNOVAZIONI ORDINAMENTALI

Quanto all'opportunità, ormai da più parti avvertita, di innovare in più o meno larga misura la normazione vigente, occorre in primo luogo annotare che una riforma legislativa dell'INPS e delle sue attribuzioni istituzionali - la cui disciplina, ancorchè abbastanza recente, fa capo, non di meno, alle statuizioni ricomprese in quella della previgente ed ormai vetusta normazione degli Istituti previdenziali, la quale è così mantenuta in vigore mediante rinvio recettizio - è resa manifesta soprattutto dalla lacunosità o, quanto meno, dalla insufficienza dispositiva diretta dei precetti contenuti nella legge n. 88/1989. La Corte, al riguardo, deve anzitutto osservare che il contenuto di quest'ultima fonte normativa si esaurisce, in buona sostanza, in pochi precetti aventi possibilità di immediata applicazione sul terreno della realtà organica e funzionale dell'INPS; mentre la più gran parte di essi appare finalizzata a stabilire criteri e principi direttivi per la produzione giuridica sub primaria e/o secondaria devoluta ad organi collegiali, cui competono potestà regolamentari davvero estese e tali da consentire la emanazione di statuizioni costituenti il substrato e la base attuativa dei compiti istituzionali dell'INPS medesimo, nonchè dei parametri indispensabili all'ottimale loro perseguimento. Il meccanismo testè esposto di produzione giuridica se, per un verso, costituisce parte integrante di un quadro complessivo degli strumenti dal Parlamento predisposti per la



programmazione, per il finanziamento e per la effettuazione degli interventi previdenziali, per altro verso implica che la disciplina di dettaglio concernente ciascuna delle attività concomitanti alla buona esitazione dei diversi apporti all'uopo indispensabili, appare, per così dire, suddivisa tra più "sedi operative" costituite da organi di più o meno alto rilievo inseriti nella struttura dell'ente pubblico ovvero tra materie ordinamentali non sempre agevolmente raccordabili tra di loro, agli effetti applicativi.

Sempre sul terreno delle modalità e delle forme di produzione normativa sorge il problema di accertare se i cennati modelli ordinamentali - la cui attuazione si trova, così, ad essere deferita ad atti non governativi aventi forza di legge formale ed a provvedimenti amministrativi espressivi di un troppo elevato grado di autonomia - si possano ritenere soddisfacentemente utilizzabili e validamente attendibili, ovvero se sia opportuno innovarli in più o meno larga misura, allo scopo di ottenere un qualche rafforzamento della capacità operativa degli interventi previdenziali, mediante la riconduzione della correlativa disciplina di principio alle assemblee parlamentari. In disparte ogni considerazione circa la "flessibilità" degli assumendi moduli di produzione normativa, ritiene la Corte che, quanto meno, la variegata gamma delle fonti di cognizione attualmente in vigore possa proficuamente ricondursi ad unità sistematica attraverso la emanazione di un "testo unico", che valga a coordinarle ed eventualmente, innovarle, secondo le valutazioni di convenienza espresse nella competente sede.

La Corte deve premettere, sull'argomento in parola, che l'attuale situazione ordinamentale non consente di tracciare una netta e chiara linea di demarcazione, sotto il profilo oggettivo, tra le seguenti tre attività indispensabili all'effettuazione di qualsivoglia intervento inserito nel contesto di un razionale sistema di puntuali e concomitanti raccordi funzionali: attività programmatica, attività attuativa di pianificazione; attività esecutiva.

Ciò, in quanto nell'azione programmatica interviene il Ministro vigilante, il quale approva i piani annuali e poliannuali, impartisce direttive all'INPS per l'utilizzo ottimale dei finanziamenti e ne traccia le linee generali dell'azione amministrativa.

A fronte delle annotazioni testè esposte e volendo svolgere un più dettagliato esame, sintetico ed analitico, dei lineamenti contenutistici dell'ordinamento in vigore, deve ulteriormente precisarsi che - sotto l'aspetto soggettivo delle riserve legalmente previste - esso porta, del pari, ad altrettante intersezioni competenziali tra organismi interministeriali, ministeriali e parastatali. Più precisamente, all'INPS risulta assegnato uno spazio non troppo ampio nella programmazione, pur in carenza o, quanto meno, nell'inadeguatezza di disponibilità degli strumenti

---

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

tecniche all'uopo occorrenti, tanto da determinare inerzie e/o ritardi nella resa degli apporti d'obbligo e, conseguentemente la dispersione delle risorse in variegati rivoli di spesa. Da qui l'opportunità di centralizzare presso la sede centrale la programmazione e di concentrarla in un solo meditato quadro degli obiettivi prioritari per la resa ottimale delle prestazioni previdenziali, in rapporto alle esigenze di sviluppo dei diversi comparti operativi e previo effettivo coordinamento tra spesa ordinaria e straordinaria.

In ordine ad una confacente soluzione da darsi all'anzidetto problema della "concretezza operativa" l'ordinamento primario attribuisce all'INPS un indubbio ruolo di preminenza sul terreno attuativo degli interventi previdenziali, nel senso che il medesimo Ente provvede all'effettuazione degli stessi in via pressochè esclusiva ed autonoma.

Volendo, ora, concentrare il discorso sulla fase esecutiva degli interventi previdenziali, val notare che la competenza dell'INPS - in disparte le operazioni erogatorie di talune ben determinate prestazioni - appare non sempre adeguata, restando la concreta esecuzione di esse talvolta normativamente estesa, si ripete, ad altri enti ed essendo, questi ultimi, dissimili per natura ed attribuzioni e, comunque non collegati tra di essi.

Sono già state chiarite in precedenza (cfr. retro, pag.70 ss) le caratteristiche peculiari dei rapporti intercorrenti tra il Ministero vigilante e gli enti previdenziali, alla stregua delle disposizioni contenute nella cit. legge n. 88/1989 e nelle residuali fonti normative primarie e secondarie.

La Corte, nel richiamare anche le osservazioni puntualizzate al riguardo nella precedente relazione al Parlamento (1), altre deve aggiungerne, con speciale riferimento:

- a) all'opportunità che - in sede di revisione dell'art. 20, secondo comma, della legge 9 marzo 1989 n. 88 - si rendano più agevolmente attuabili le attribuzioni proprie dell'INPS azionista e/o finanziatore delle società collegate, mediante la piena e completa applicabilità delle norme del codice civile;
- b) alla necessità che vengano attivati confacenti strumenti di effettuazione del controllo esterno sulla gestione finanziaria

(1) cfr. Senato; X Legislatura; doc.XV, n:110; pg. 201 segg.

- ria delle società medesime, attraverso l'assunzione di moduli intesi ad assicurare imparzialità e buon andamento dello svolgimento di essa;
- c) all'esigenza, ormai da lungo tempo avvertita di promuovere - atteso il maggior rilievo tendenzialmente assunto di impegnarsi nel settore di servizi per cui il piano poliennale delinea ampie prospettive di intervento - adeguate iniziative di coordinamento tra l'INPS azionista di maggioranza ed i singoli soggetti azionisti di minoranza, onde evitare, in quanto possibile, un non razionale utilizzo delle risorse disponibili, ovvero la duplicazione o la sovrapposizione di interventi in campo economico.

Quest'ultima innovazione ordinamentale è più che mai avvertita nella presente situazione di disagio in cui versa la finanza pubblica; ciò perchè - come sopra si è precisato ed ora si conferma - al momento è previsto soltanto un controllo esterno (del collegio sindacale delle singole società) sull'azione gestoria di queste ultime, la quale sfugge ad una accurata ed obiettiva verifica dei criteri e dei metodi di utilizzazione delle risorse finanziarie ad esse devolute, per il perseguimento dei fini societari. Quanto testè assunto è soprattutto riferibile alla società di gestione dei cespiti immobiliari: in quanto se per le normali società di capitale i risultati della condotta gestione possono essere presi in considerazione e valutati

---

**XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

attraverso l'esame dei soli conti consuntivi, per queste società alquanto atipiche occorrerebbe una vigilanza continuativa e sistematica onde verificare che la concreta utilizzazione dei beni e dei mezzi economici ad esse assegnati venga realmente orientata al proficuo conseguimento dei fini istituzionali, nell'ambito dell'economicità degli interventi effettuabili in materia di gestione del patrimonio immobiliare.

7) - OTTEMPERANZA AI RILIEVI FORMULATI DALLA CORTE.

Si fa rinvio - per quanto segnatamente concerne le irregolarità riscontrate in sede di controllo delle gestioni finanziarie costituenti l'oggetto della presente relazione - alle considerazioni annotate nel contesto dei singoli paragrafi, elaborate in riferimento a ciascun atto e/o fatto amministrativo. Alle censure ivi formulate - non esclusa quella di una pronta adozione di appropriate iniziative da parte dell'organo interessato, intese alla esaustiva deliberazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi ed al successivo immediato inoltro alla Corte dei Conti ex art. 4 della legge n. 259/1958 - non può non darsi completa e tempestiva ottemperanza, trattandosi, in ultima analisi, di rilievi tecnici inerenti esclusivamente a materie di contabilità pubblica. Il presente ragionamento vale anche e soprattutto per il ritardo dei provvedimenti ricognitivi degli anzidetti documenti contabili da parte delle Autorità vigilanti, a fronte del potere-dovere ad esse incombente di rendere sui medesimi una pronuncia ai sensi dell'art. 20, comma 6, della legge n. 88/1989; la quale, pur senza avere natura giuridica di approvazione, esprima un giudizio sui proposti lineamenti di conduzione gestionale, anche in rapporto ai risultati conseguibili ed agli intenti consacrati nel programma poliennale e realizzabili durante la esecuzione di ciascun piano attuativo annuale.

Lo stesso discorso vale - per quanto specificamente attiene alla necessitata ottemperanza di interventi obbligatori o

facoltativi - nei confronti delle società collegate, per la cui gestione occorre puntualizzare le sotto notate ulteriori osservazioni:

- a) occorre perfezionare il sistema dei controlli, aggiungendo a quello interno (collegio sindacale) un "controllo esterno" nei confronti della IGEEI, stante la sua natura giuridica di entità strumentale, allo scopo di ottenere maggiore chiarezza nel riscontro oggettivo della legalità dell'azione di intervento da essa svolta ed una maggiore trasparenza delle spese effettuate e delle correlative contabilità aziendali;
- b) non può prescindersi dal formulare l'invito ad effettuare una più razionale ed economica gestione degli immobili, stante l'ormai avvenuto trasferimento alla Soc. IGEEI della gestione dei beni da reddito.

Invero, la Corte non può esimersi dal rappresentare, in proposito, che l'azione operativa della società in parola - per effetto dell'integrale subentro nella conduzione gestoria degli immobili stessi - non ancora costituisce un punto fermo di riferimento, ai fini dell'incisività dei risultati di esercizio dell'ente partecipante e della società partecipata: stante il rilevante importo delle perdite riportate in bilancio (al netto: lire milioni 3.543) e la negativa incidenza delle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria che vengono effettuate dall'IGEEI ai sensi dell'art. 3 della convenzione sottoscritta con l'INPS in data 18 maggio 1992 e costituente la espressione di veri e propri patti parasociali.



La Corte, inoltre, avverte l'opportunità di reiterare le seguenti altre osservazioni di carattere generale:

- a) esigenza di far fronte - mediante l'assunzione di confacenti iniziative giuridico-amministrative - alla necessità, a suo tempo rappresentata, di conferire maggiore incisività all'azione di recupero dei crediti ed all'azione di lotta ad ogni forma di evasione o di elusione contributiva, perfezionando, all'occorrenza, accordi con altri enti pubblici per lo scambio e la proficua utilizzazione delle informazioni pertinenti e dei dati tecnici funzionali;
- b) convenienza di improntare a più rigorosi criteri di efficienza e di economicità la gestione dell'Ente, non senza contenere al massimo tutti gli oneri generali di funzionamento, specialmente quelli di carattere discrezionale. L'avvenuta adozione del "sistema budgettario" - quale strumento selettivo e valutativo delle dinamiche dei costi di gestione - va ancorato ad "indicatori" maggiormente significativi e riconducibili a più approfondite analisi qualitative e quantitative dei costi unitari di produzione;
- c) necessità di provvedere alla nomina dei nuovi componenti gli organi collegiali dell'IGEI, già scaduti e versanti in regime di "prorogatio" e dell'INPS, la cui gestione è stata recentemente commissariata. La omessa, tempestiva rinnovazione di questi ultimi va censurata: tanto più in quanto - come è stato più volte affermato dalla Corte dei Conti - il regime commissariale dell'INPS, oltre a porsi in antitesi con le norme di legge e con i principi generali del diritto

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

relativi alla ordinaria "collegialità amministrativa", comporta una funzionalità alquanto atipica dei poteri deliberativi normalmente facenti capo agli organi collegiali di amministrazione attiva, operanti in seno all'ente pubblico.

Di indubbia importanza si palesa anche l'annotazione che - per quanto specialmente afferisce allo svolgimento dell'azione gestoria - i cessati organi volitivi e deliberanti dell'INPS hanno, come già puntualizzato, conformato l'esercizio delle loro attribuzioni ai principi indicati dalla giurisprudenza della Corte dei Conti e posti a base della corretta conduzione gestionale, segnatamente nel campo della discrezionalità amministrativa e delle scelte applicative dei piani annuali. A quest'ultimo riguardo va ribadita la opportunità che, nei contesti documentali e nell'ambito delle scritturazioni bilanciate, non si trascuri una più analitica rappresentazione delle vicende intervenute ed idonee a maggiormente incidere l'andamento della gestione, non senza più ortodossamente rappresentarle, attraverso tutte le fasi procedurali del loro svolgimento, agli effetti dell'erogazione della spesa pubblica. Ed, invero, i dati contabili denunciano la tendenza - peraltro consolidatasi progressivamente durante gli esercizi esaminati - secondo la quale le entrate e le spese hanno seguito, nel periodo, linee alquanto dissimili di svolgimento, in ultima analisi, finalizzato all'attuazione dei piani e dei programmi autonomamente elaborati ma pure vagliati in sede

governativa. Può dirsi, al riguardo, che l'incremento delle entrate, abbastanza pronunciato nell'ultimo bilancio, ha certamente influito sull'espansione dei residui attivi e sulla entità quantitativa delle disponibilità finanziarie; d'altro canto, la lievitazione della spesa in costante espansione, segue una curva parimenti molto pronunciata rispetto all'andamento dell'entrata: il ragguardevole aumento dei residui passivi trova concreto riferimento non solo e non tanto nei tempi di acquisizione delle risorse finanziarie di provenienza statale, quanto nella accresciuta espansione degli interventi pensionistici e delle erogazioni ad essi correlabili, il cui riferimento agli aventi diritto ha, non di meno, implicato la integrale utilizzazione degli stanziamenti all'uopo predisposti, nonostante la effettuazione di taluni pagamenti conseguenti agli impegni, di volta in volta assunti da parte delle competenti strutture organizzatorie.

**8) - PROBLEMATICHE DIVERSE DA CONDURRE A CONFACENTE RISOLUZIONE.**

Per ultimo, la Corte non può non rappresentare la necessità concreta di prendere in attenta considerazione qualche importante problematica relativa alla intrapresa politica di conduzione aziendale, prefigurata al decentramento ed all'ottimale impiego e conseguente razionale utilizzazione delle strutture periferiche, di pari passo con il potenziamento delle correlative risorse tecniche ad esse facenti capo.

In merito al processo di informatizzazione dei servizi, si ravvisa l'opportunità di riprendere l'osservazione formulata dal Collegio dei revisori segnatamente per quanto attiene al flusso dei fondi all'uopo impegnati. Nel prospetto che segue viene evidenziata una serie storica di esso, distinto tra parte corrente e conto capitale, durante il periodo 1989-1992:

Anno	Parte corrente	Conto Capitale	Totale
	(in miliardi di lire)		
1989	126,0	326,1	452,1
1990	125,4	62,7	188,1
1991	144,0	168,1	312,1
1992	150,1	178,3	328,4

La progressione di tal spese e, comunque, l'entità delle stesse pongono l'esigenza di una attenta considerazione di tale processo in termini di rapporto costi-benefici, anche tenendo presenti le compatibilità dei necessari mezzi finanziari: il che, peraltro, comporta che le scelte degli amministratori devono essere improntate al perseguimento delle indispensabili esigenze, in relazione proprio ai limiti posti dalla situazione generale. A tal fine assume particolare rilevanza la redazione di speciali piani programmatici che pongano chiaramente in evidenza gli obiettivi che si vogliono raggiungere e i conseguenti oneri.

In proposito, la Corte deve rilevare che i piani relativi al processo di informatizzazione dell'Istituto non consentono di seguire agevolmente l'evoluzione nel tempo del processo stesso: ciò, in quanto la relativa impostazione non segue sempre gli stessi criteri delle precedenti esposizioni e perchè, comunque, non si ha sufficiente contezza del grado di realizzazione dei piani precedenti.

Sarebbe, pertanto, auspicabile curare una maggiore armonizzazione dei programmi, tale da consentire una visione chiara e globale della situazione.

La Corte, deve ancora reiterare l'inderogabile esigenza di dare concreta e puntuale attuazione ai precetti contenuti nel decreto legislativo n. 29/1993.

In particolare, occorre procedere preliminarmente, in sede di prima applicazione della normativa di cui trattasi, alla individuazione degli uffici dirigenziali e alla ridefinizione delle piante organiche sulla base degli indirizzi e dei criteri stabiliti dal decreto medesimo (1). Occorre, poi, procedere alla puntuale applicazione delle disposizioni in materia di mobilità.

(1) Con deliberazione n. 7 dell'8 aprile 1993 il C.A. ha provveduto alla "ridefinizione delle dotazioni organiche, ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29".

Quanto poi alle vere e proprie procedure per la selezione del personale, si rammenta l'esigenza di un allineamento alla citata normativa, per quel che concerne in particolare la composizione numerica e qualitativa delle Commissioni esaminatrici.

La Corte, infine, non può non esprimere preoccupazioni per il notevole contenzioso determinatosi in materia di personale e l'incidenza negativa dei relativi esiti.

Un discorso a parte meritano - dopo la entrata in vigore della legge 30 dicembre 1991 n. 412 - gli stabilimenti termali, condotti in gestione diretta da parte dell'INPS, in attesa di costituire apposite società di gestione, nei modi e termini normativamente previsti.

Il costo netto complessivo di gestione (economico) per gli Stabilimenti in questione ammonta, per il 1992, a 38 miliardi (39,6 miliardi nel 1991).

Considerato che il numero degli assistiti che hanno effettuato nel 1992 le cure presso gli Stabilimenti in gestione diretta sono stati 5.354, il costo medio per assistito ammonta a circa lire 7.100.000, cioè oltre dieci volte superiore al costo medio sostenuto per gli assistiti che hanno usufruito delle strutture convenzionate (lire 691.000 circa).

Al riguardo la Corte non può che ribadire l'esigenza, costantemente già rappresentata, di pervenire ad una gestione improntata a criteri di sempre maggiore economicità ed efficienza. Devesi, peraltro, rammentare che l'Istituto - in attesa che si determinino le condizioni per l'operatività delle disposizioni di cui all'art. 15 della cit. legge n. 412/1991 - ha adottato una

soluzione provvisoria (delibera del Consiglio di Amministrazione n. 16 del 27 maggio 1993) che individua nel rapporto contrattuale del "comodato" lo strumento giuridico idoneo per l'utilizzazione del patrimonio immobiliare dei cinque stabilimenti termali.

Altra problematica, per certo degna di una particolare attenzione, è quella dei rapporti - non ancora ben definiti dal punto di vista giuridico - con gli Enti di patronato. La Corte - pur prendendo atto che gli enti in parola hanno svolto la loro funzione assolvendo ad un ruolo preciso nel quadro della realtà amministrativa dell'INPS - deve richiamare l'esigenza che i costi dei servizi messi a loro disposizione (locali, attrezzature, ecc.) siano posti a carico dei predetti Enti, attesa la non riconducibilità dei loro compiti istituzionali a quelli propri dell'Istituto.

In ordine al programma di sviluppo e di integrazione del piano di decentramento territoriale dei servizi, approvato dal Consiglio di amministrazione poco prima del suo scioglimento, è a dirsi che esso si basa sulla istituzione dei "Centri operativi" e, per le aree metropolitane, anche di "agenzie urbane". La Corte - previa affermazione di illegittimità della delibera anzidetta (n. 22 del 24 giugno 1993) istitutiva di pubblici uffici non legalmente previsti - recepisce la considerazione formulata a più riprese dal Collegio Sindacale secondo la quale i costi relativi alle strutture innovate si giustificano esclusivamente in rapporto agli effettivi benefici che vengono conseguiti, sia dall'Istituto, anche in termini di sostituzione di altre strutture, sia dagli utenti. A tali obiettivi vanno

pertanto dimensionate le spese per l'acquisizione della disponibilità dei locali nonché per l'utilizzo di ogni altra forma di risorsa. La Corte, pertanto, conferma anche in questa occasione l'esigenza di un approfondimento, al fine di consentire una compiuta valutazione dei costi stessi, sia per l'acquisizione e l'adattamento dei locali con le rispettive spese di impianti, arredi e attrezzature, sia per la relativa gestione con particolare riferimento alle spese connesse con gli immobili (manutenzione, pulizia, vigilanza, ecc.) e a quelle relative ai processi informatici. Ovviamente, siffatto approfondimento richiede pregiudizialmente la redazione di un piano organico di decentramento definitivo che presenti carattere di ragionevole stabilità. Peraltro, l'argomento in parola offre lo spunto per rilevare come la trasformazione in atto del preesistente modello organizzativo abbia comportato ed ancor più comporta in avvenire un notevole processo di decentramento, funzionale e di autonomia gestionale: ciò che implica l'opportunità che venga riesaminata, nelle sedi competenti, la validità degli attuali sistemi di controlli in relazione alla nuova realtà operativa.

Alla esposizione delle fondamentali problematiche, tuttora in stato di pendenza, deve aggiungersi quella, non meno importante, concernente la materia delle contrattazioni ad evidenza pubblica. A complemento di quanto già detto nella parte generale della presente relazione circa la atipica disciplina regolamentare delle contrattazioni amministrative a suo tempo elaborata dall'INPS e tutt'ora vigente, la Corte ritiene di rappresentare che - nell'ambito INPS - il ricorso alla "trattativa privata",



quale ordinario strumento negoziale, non costituisce un mezzo contrattuale di carattere eccezionale e di volta in volta motivato, sebbene una procedura non selettiva di costante ricorrenza. La Corte ritiene, altresì, che la circostanza che il citato Regolamento contabile preveda, all'art. 80, un'ampia casistica per l'effettuazione della trattativa privata, non giustifica, di per sé, un ampio ricorso a tale strumento negoziale. Infatti la disposizione regolamentare di cui trattasi prevede, per i casi considerati, la mera facoltà e non l'obbligo di ricorrere a siffatta procedura.

Inoltre, la Corte ritiene di dover doverosamente evidenziare la prevista ipotesi di vendita di beni immobili allo Stato e ad Enti Pubblici. Quanto meno in tale ipotesi di contratti attivi, salvo casi eccezionalissimi, si rende necessario ricorrere al sistema dell'asta pubblica; e, ciò, per garantire la massima trasparenza possibile e la più ampia tutela del primario interesse dell'Istituto, naturalmente fatta salva la preferenza a parità di condizioni.

La Corte, conclusivamente, ribadisce la necessità di una attenta riconsiderazione della vigente disciplina regolamentare al fine di limitare il più possibile il ricorso alla trattativa privata, in armonia con i principi generali dell'ordinamento statale e con gli indirizzi giurisprudenziali. Ed invero, secondo quanto affermato anche di recente dalla Sezione del Controllo Stato (deliberazione n. 37 del 27.3.1991), la regola generale del sistema giuscontabilistico è che l'aggiudicazione avvenga mediante la comparazione di una pluralità di offerte ai

fini della individuazione della soluzione più conveniente per l'Amministrazione. Tale regola, peraltro, trova ulteriore conferma nelle disposizioni emanate in materia dalla Comunità Economica Europea (Direttiva del 26.7.1971 n. 305 e Direttiva del 18.7.1989 n. 440) e nella normativa nazionale di adeguamento (legge 8.8.1977 n. 584, legge 19.12.1991 n. 406 e Decreto Legislativo del 15.1.1992 n. 48).

Un ponderato riesame del predetto regolamento va, altresì, prefigurato al corretto svolgimento dell'iter procedurale occorrente al perfezionamento dei contratti in materia di forniture, opere e servizi; tanto che, per la realizzazione dell'intento di pubblico interesse di assicurare la piena e puntuale conformità degli assumendi comportamenti alla normazione vigente, si rende comunque necessario che siano assicurate le condizioni idonee a garantire, in ogni fase procedimentale, il rispetto dei ruoli istituzionali dei diversi apparati amministrativi e tecnici.

A tale riguardo deve anche ribadirsi la necessità che le funzioni attribuite alla Commissione Referente del Comitato Esecutivo ai sensi dell'art. 59 del vigente Regolamento contabile debbano essere opportunamente riviste, sia per i riflessi sull'attività istruttoria (che deve essere in concreto svolta dagli Uffici) sia quale attività consultiva dell'Organo deliberante; attività, questa, che, avendo carattere permanente e sistematico, concreta, di fatto, una deroga all'ordine delle competenze previste dalla legge. Altro aspetto che si ritiene sia da considerare - al fine sempre di un corretto svolgimento delle cennate procedure - è quello relativo alla composizione

della Commissione di Congruità ex art. 80 del vigente Regolamento di contabilità: la prevista composizione di soli membri esterni non appare in linea con l'orientamento più volte affermato dalla Corte, secondo il quale le Amministrazioni pubbliche devono di regola provvedere all'espletamento dei compiti istituzionali utilizzando il proprio personale e le proprie strutture organizzatorie.

9) - RIPRESA RIASSUNTIVA DI TALUNE IMPORTANTI OSSERVAZIONI  
FORMULATE NEL CORSO DELLA RELAZIONE.

Dopo tutto quanto è stato esposto nelle pagine precedenti e richiamando, a questo punto, le osservazioni di ordine generale ivi annotate, sono da formulare le seguenti considerazioni riassuntive dello svolgimento dell'attività istituzionale, la quale lascia adito a persistenti incertezze, dovute così alla insufficienza degli assetti normativi, come al non sempre ottimale svolgimento dell'azione operativa e di amministrazione, da parte delle competenti strutture organizzatorie. Atteso che quest'ultimo ha palesato, talvolta, un andamento alquanto discontinuo e tale da arrecare qualche non trascurabile pregiudizio alla resa tempestiva delle prestazioni previdenziali ed assistenziali, si espongono qui di seguito le raccomandazioni che è d'uopo rivolgere agli organi volitivi e di amministrazione, per il conseguimento di sempre più fruttuosi risultati di gestione:

- a) ferme le annotazioni in precedenza effettuate, devesi osservare la irregolarità di taluni ben determinati profili del trattamento economico del personale in servizio alle dipendenze dell'ente quali: l'attribuzione dell'indennità integrativa della retribuzione contrattualmente prevista e regolata; la deliberazione di rilevanti benefici assistenziali, in luogo della "polizza sanitaria collettiva" censurata dal Ministero vigilante; (cfr. retro, pag. 140 segg.);
- b) sempre riguardo ai rapporti con il personale - ferme le osservazioni circa i livelli retributivi goduti, in merito ai quali la Corte si è già espressa, come già detto, in più occasioni - devesi rilevare la illegittimità delle deliberazioni autorizzatorie dell'autotrasporto gratuito del personale della sede centrale INPS (cfr. retro, pag. 168);
- c) per quanto attiene ai lineamenti della programmazione generale e speciale, non pienamente attuata, val notare che il mancato conseguimento dell'obiettivo primario di assicurare l'adeguamento dei movimenti finanziari delle diverse "Gestioni" ai preordinati obiettivi di piano (cfr. retro, pag. 253) non ha mancato di incidere negativamente sull'equilibrio economico dell'ente unitariamente considerato: di talchè indispensabile si rende l'assunzione di adeguate e valide iniziative, da parte dei competenti apparati amministrativi e tecnici;
- d) in merito alla condotta gestione del patrimonio immobiliare, la Corte riprende e conferma, in questa sede, il proprio sfavorevole giudizio a più riprese già espresso (cfr. retro,

- pag. 370), per quanto segnatamente attiene ai negativi risultati della medesima, i quali evidenziano perdite di notevole entità quantitativa;
- e) circa il servizio mensa, la Corte stessa recepisce l'osservazione a più riprese formulate dal Collegio Sindacale, per quanto specialmente afferisce al personale che effettua un orario di servizio giornaliero inferiore alle otto ore (cfr. retro, pag. 402);
- f) si rileva, altresì, la illegittimità (resa ostensiva dal Collegio Sindacale) delle spese per i trattamenti assistenziali extracontrattuali in favore del personale e degli oneri derivanti dalla convenzione con l'ente Ferrovie dello Stato, per la concessione al personale medesimo della riduzione delle spese di viaggio (cfr. retro, pag. 403);
- g) per quanto attiene ai finanziamenti devoluti dallo Stato all'INPS negli ultimi 36 anni di gestione, a titolo di trasferimenti di bilancio (lire miliardi 491.930), per far fronte a servizi di utilità pubblica (Cassa Integrazione Guadagni, ecc.), la Corte - nel precisare che essi rappresentano il 30,2% del debito pubblico nazionale (consolidato in lire miliardi 1.628.399 a fine esercizio 1992) - non può omettere di osservare che altre ingenti somme residuali l'INPS assume aver titolo giuridico a pretendere dal medesimo Stato, ai sensi dell'art. 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88 (cfr. retro, pag. 452);
- h) la Corte deve ancora confermare la fondamentale osservazione riportata a pag. 462 del presente referto secondo cui

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'analisi dei risultati economici evidenzia che, durante l'intero arco gestionale considerato, le Gestioni previdenziali sono riuscite a coprire - per l'importo di lire miliardi 36.698 - il sempre ricorrente disavanzo prodotto dalle Gestioni assistenziali; ciò che ha contribuito a stabilizzare, in più o meno larga misura, quest'ultimo risultato di esercizio, per certo ricollegabile ad una situazione da considerarsi, ormai, non più eliminabile con gli ordinari mezzi di autofinanziamento;

- 1) occorre ribadire l'osservazione formulata nella parte appropriata del presente referto (cfr. retro, pag. 166) e riguardante la "ridistribuzione" dell'importo degli interventi assistenziali al personale, segnatamente per quanto concerne la giuridica impossibilità di farvi luogo: in quanto, con ciò, si viene ad eliminare dalla voce originariamente prevista in bilancio - per tale specifica evenienza - l'importo percentuale dell'1% delle spese di personale, senza alcuna valida motivazione giustificativa di un'operazione, peraltro contrastante con le direttive ministeriali;
- 1) circa l'avvenuta istituzione di Commissioni o Collegi inseriti nell'assetto organizzatorio dell'Ente e non previsti normativamente, la Corte rinnova la puntuale osservazione innanzi formulata (cfr. retro, pag. 183), soprattutto per quanto afferisce alla partecipazione di soggetti esterni agli apparati organici dell'INPS;

m) per ultimo, la Corte non può esimersi dall'annotare in sede conclusiva, tra le problematiche da condurre a confacente risoluzione, quella relativa agli "oneri per la concessione delle pensioni di invalidità", intesi come causa genetica del sempre più accentuato disavanzo di gestione. Come si è detto nella parte più appropriata del presente referto (cfr. retro, pag. 447 seg.) dopo la entrata in vigore della legge 12 giugno 1984 n. 222 ed in conseguenza della novazione ordinamentale sopravvenuta con la emanazione della legge 9 marzo 1989 n. 88, gli oneri di spese per le pensioni di invalidità rimangono di grande rilevanza e, comunque, tali da implicare valutazioni qualificatorie di ordine "assistenziale". Lo stesso è a dirsi per le pensioni integrative al minimo, la cui entità numerica, a fine esercizio 1992 era di oltre 5,9 milioni (per una spesa globale di circa lire miliardi 25,3).

Non può non auspicarsi, al riguardo, un chiarimento legislativo inteso a stabilire con certezza la esatta natura giuridica delle prestazioni in parola, con conseguente previsione normativa dei mezzi finanziari occorrenti per la loro erogazione agli aventi diritto a fruirne.

Infine, con particolare riguardo alle considerazioni critiche formulate in ordine alla cassa integrazione straordinaria, alle pensioni anticipate concesse ai lavoratori dipendenti da aziende in crisi ed alle contribuzioni ridotte ed oneri

contributivi stabiliti a sostegno di alcuni settori produttivi (cfr. retro, pag. 448 segg.), la Corte deve ribadire l'esigenza che le problematiche afferenti al fenomeno, ormai ricorrente, di far gravare sul sistema previdenziale oneri eterogenei e sostanzialmente conseguenti a scelte e valutazioni di ordine politico, deve trovare una confacente causa di giustificazione in una disciplina consacrata in apposite fonti normative di ordine primario.