

in aumento ad un fondo istituito all'uopo, in passivo, nella situazione patrimoniale.

Nella valutazione dei titoli le Casse sinora si sono fondate sul valore nominale. I movimenti relativi all'acquisto o alla vendita di titoli sono stati portati, nei singoli esercizi, in aumento o in diminuzione della relativa posta patrimoniale.

In continua lievitazione, nel patrimonio delle Casse, risulta il fondo a garanzia dei crediti verso gli iscritti in dipendenza dei prestiti loro accordati. La restituzione dei prestiti mediante trattenuta sugli stipendi dei beneficiari ha ridotto quasi del tutto i casi di mora che determinavano un'attivazione del fondo, il quale viene perciò utilizzato esclusivamente in caso di premorienza dell'iscritto (per abbuono agli eredi del residuo debito).

5.2.- Piani d'impiego dei fondi disponibili.

Le Casse non hanno osservato negli esercizi finanziari in esame, in materia d'impiego delle disponibilità, la disciplina, dettata dall'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153, sull'obbligo per gli Enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale di predisporre annualmente un piano d'impiego dei fondi che eccedono l'ordinaria liquidità di gestione.

Nei precedenti esercizi la disapplicazione dell'anzidetto dettato legislativo è stato motivato dal fatto che i dati di calcolo per la determinazione delle entrate e delle uscite erano suscettibili di costante mutamento, perché basati su elementi imprevedibili.

Le Amministrazioni competenti alla vigilanza - in particolare il Ministero del tesoro - hanno però rilevato l'illegittimità del comportamento degli Enti, osservando che le Casse sono in grado di prevedere con sufficiente approssimazione l'ammontare delle entrate e delle uscite delle singole gestioni annuali. Di qui l'invito alle Casse ad una scrupolosa osservanza all'anzidetta disciplina legislativa.

Piani di impiego sono stati allora predisposti in precedenti esercizi delle Casse Marina militare e, in un secondo tempo, anche dalla Cassa ufficiali Esercito - gestione assegno speciale - nonché dal Fondo previdenza sottufficiali Esercito.

L'inadempienza, di limitato rilievo pratico per gli altri Enti, assume un carattere particolare, invece, nei riguardi della gestione relativa all'assegno

speciale per gli ufficiali dell'Esercito, le disponibilità della quale sono risultate in costante lievitazione.

Sulla questione si deve appena sottolineare che le disposizioni contenute nell'articolo 65 della legge n. 153 sono chiaramente intese ad introdurre nel settore una distribuzione programmata degli impieghi di capitale, di talchè l'inosservanza della stessa disciplina pregiudica non solo un'informativa puntuale sulle risorse, di cui di anno in anno possono disporre gli Enti previdenziali ed assistenziali, ma anche una ponderata e più razionale loro utilizzazione, in una programmazione globale degli investimenti.

Relativamente agli esercizi 1994/1995 la Cassa ufficiali Esercito, in risposta a richiesta formulata dalla Corte, ha fatto presente di non aver provveduto a tale adempimento nella gestione dell'indennità supplementare perchè le risorse finanziarie disponibili non erano nemmeno sufficienti a soddisfare l'esigenza istituzionale. Riguardo invece alla gestione assegno speciale, l'anzidetto Ente ha affermato di non aver predisposto alcun piano d'impiego perchè era stato già effettuato un investimento immobiliare di entità superiore al limite stabilito dall'art. 65 della legge n. 153/69.

A giustificazione del suo operato ha fatto altresì presente che i piani d'impiego dei fondi predisposti negli anni precedenti non avevano trovato concreta attuazione, perchè nessun riscontro era pervenuto al riguardo dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e che i prezzi degli immobili nel periodo 1994/95 erano in forte e continua ascesa, di talchè non appariva conveniente un tale tipo di investimento, mentre i titoli del debito pubblico consentivano tassi di rendimento molto elevati.

Sulla stessa linea si è mosso il Fondo di previdenza sottufficiali dell'Esercito.

Inadempienti, sotto questo aspetto, risultano anche le Casse ufficiali e sottufficiali della Marina.

6. La gestione finanziaria delle Casse

6.1.- Dinamica del rapporto entrata-spesa ed equilibrio delle gestioni

Come si è accennato le entrate derivano prevalentemente dai contributi posti a carico degli ufficiali e sottufficiali, che sono "ex lege" associati alla Cassa della rispettiva Forza Armata nonchè, in misura minore, dai proventi del patrimonio. Entrate d'altra natura possono essere considerate meramente eventuali. La spesa, istituzionalmente, è destinata a coprire le prestazioni previdenziali, a carattere obbligatorio (indennità supplementari o premi di previdenza e, per la Cassa Ufficiali Esercito, l'assegno speciale). Si è visto inoltre che le altre prestazioni di natura assistenziale, come la concessione di sussidi e prestiti, hanno carattere discrezionale e che di esse beneficiano in numero limitato i soli iscritti che versino in situazioni particolari di disagio.

Si è anche chiarito come le disponibilità che eccedano le ordinarie esigenze di gestione vengono impiegate nell'acquisto di titoli del debito pubblico o in altre forme espressamente autorizzate dal Ministro della Difesa e, in via subordinata, nei prestiti, a particolari condizioni agli iscritti. Da tali operazioni conseguono le rendite degli investimenti, ai quali vanno aggiunti eventuali lasciti e qualsiasi altro provento che, a vario titolo, entra nelle disponibilità delle Casse.

Posto ciò, giova al riguardo rilevare che le discipline che regolano gli Enti non prevedono l'istituzione di fondi di riserva o di altre forme di accantonamento a garanzia della futura spesa previdenziale, di talchè i relativi oneri potenzialmente coperti con il patrimonio trovano di fatto soddisfazione, di massima, nelle entrate ordinarie dell'anno di riferimento e, nell'ipotesi d'una insufficienza di queste, nella compensazione che, in ogni singola gestione, viene automaticamente a determinarsi tra l'entrata e la spesa globale, nel lungo periodo. Se perciò, in corso d'esercizio, la dinamica del rapporto entrata-spesa è alterata da un'espansione della spesa previdenziale dovuta, ad esempio, ad un aumentato ritmo di cessazioni dal servizio di iscritti, secondo la disciplina istitutiva il correttivo sta nella minor spesa che le Casse, allo stesso titolo, sono tenute a sopportare negli anni successivi. A ciò si provvede attraverso la dilazione nel tempo della liquidazione, totale o parziale, dell'indennità, che viene disposta con apposito decreto del Ministro della difesa, su proposta del Consiglio di amministrazione.

L'equilibrio delle gestioni - in linea di massima - è, in tal senso, assicurato sia dalle disposizioni normative che prescrivono agli Enti di rapportare i "tempi" e la "misura" delle prestazioni di natura previdenziale alle disponibilità risultanti dai bilanci annuali ed agli oneri prevedibili per il futuro, sia da quelle che, sulla stessa linea, dispongono di articolare in più esercizi l'erogazione dei benefici, prevedendone anche la variazione del numero, dei tempi e della entità delle singole rate.

Le Casse, in concreto, hanno seguito questa linea, sia dilazionando, a seconda delle singole disponibilità finanziarie, la corresponsione dell'indennità o del premio previdenziale, sia contenendo, nell'ammontare globale, i benefici di carattere assistenziale.

Quando, tuttavia, intervengono fatti che provochino, per più esercizi successivi, alterazioni di notevoli dimensioni nella dinamica delle gestioni, alla copertura del disavanzo si provvede attraverso l'alienazione dei beni dell'Ente, con la conseguenza di un progressivo assottigliamento del patrimonio.

Una situazione del genere è stata, ad esempio, provocata dal massiccio esodo anticipato dal servizio di iscritti ex-combattenti o appartenenti a categorie equiparate (ex legge n. 336/70).

Difficoltà sono insorte, anche dall'applicazione dei provvedimenti legislativi che, disponendo benefici economici in prossimità della fine della carriera agli scritti ed incidendo quindi sulla misura dello stipendio finale, hanno ulteriormente compromesso l'equilibrio finanziario delle Casse, esponendole ad erogazioni che non hanno trovato contropartita nei contributi.

Al fine di assicurare l'equilibrio finanziario delle gestioni, le Casse hanno anche pianificato le previsioni di spesa, intervenendo sui tempi e sui modi di erogazione dell'indennità.

Il differimento della spesa nel tempo si è rivelato tuttavia insufficiente a contenere gli esborsi entro il normale gettito delle entrate.

Proprio allo scopo di assicurare l'equilibrio finanziario, le norme istitutive degli Enti prevedono che la misura dell'indennità supplementare, o premio di previdenza, possa essere variata in relazione alle disponibilità risultanti dai bilanci annuali ed alle previsioni. Le variazioni e le relative decorrenze (tempi e modi di liquidazione) sono determinati - come già detto - dal Ministro della difesa, su proposta del Consiglio di amministrazione delle Casse.

E' da segnalare che, per ovviare allo squilibrio determinatosi nella gestione di indennità supplementare della Cassa Ufficiale Esercito, il Ministro della difesa già nel 1987 ebbe a ridurre l'aliquota da prendere a base per la liquidazione, ma il provvedimento ha dato origine a contenzioso cui non ha fatto seguito una giurisprudenza uniforme.

Va osservato che la normativa relativa alle modalità ed ai tempi di liquidazione dell'indennità risulta idonea a fronteggiare solo determinate peculiari situazioni, ma non si rivela sufficiente ad ovviare a strutturali situazioni di squilibrio riconducibili alle cause sopra evidenziate:

Ed invero, a contingenti turbative all'equilibrio della gestione soccorrono gli anzidetti strumenti previsti proprio per ristabilire l'equilibrio alterato. Diversa è invece la situazione che si determina quando le cause dello sbilanciamento finanziario hanno carattere strutturale, quando cioè la situazione patologica è da ricondurre a fatti permanenti ed immanenti al sistema (ad. esempio, squilibrio cronico tra prestazioni e contribuzioni). Ciò postula il rinvenire di soluzioni atte anche in via normativa ad assicurare l'equilibrio gestionale, in una con il perseguimento delle finalità istituzionali.

Le anzidette considerazioni assumono particolare rilievo per le Casse ufficiali, atteso che per tale categoria di personale vige un sistema di avanzamento (c.d. normalizzato) rigidamente piramidale con contribuzioni differenziate per entità e quantità fra i vari gradi. Diversa è la situazione per i sottufficiali, ai quali le norme di avanzamento consentono normalmente a tutti di raggiungere i gradi apicali.

Per le Casse ufficiali, la rapida progressione economica, specie in prossimità della cessazione dal servizio, ha determinato un eccessivo divario tra gli oneri per le prestazioni e le entrate contributive e costituisce la fondamentale causa strutturale di disavanzo della gestione "indennità supplementare".

Anomalo è anche il progressivo accrescimento patrimoniale che da anni è rilevabile nella gestione della Cassa ufficiali Esercito relativa all'assegno speciale. Il fenomeno, trova presumibilmente radice in una non idonea impostazione dello strumento statistico-attuariale, previsto dalla disciplina normativa per assicurare l'equilibrio finanziario della gestione ed ha portato la stessa, in crescente avanzo, ad una progressiva accumulazione di capitale.

6.2. - Situazione economico-patrimoniale delle Casse Ufficiali

L'esame dei documenti contabili relativi agli esercizi 1994/1995 evidenzia il permanere di una tendenza negativa della gestione dell'indennità supplementare per le Casse ufficiali dell'Esercito e della Marina, che hanno registrato da tempo costanti disavanzi.

Ne sono derivati ampi squilibri della situazione patrimoniale, che al termine di ciascuno degli anni 1994 e 1995 rivela una esposizione debitoria verso gli iscritti per effetto dei termini dilatori, rispettivamente, di circa 5,5 e 4 miliardi circa per la Cassa ufficiali Esercito e di circa 3,3 e 2,2 miliardi per la Cassa ufficiali della Marina militare.

I dati economici e patrimoniali dei bilanci annuali ed i provvedimenti adottati dalle anzidette Casse in ordine ai tempi e alle modalità di erogazione dell'indennità, finalizzati ad assicurare l'equilibrio della gestione, consentono di individuare le cause prevalenti del disavanzo.

Alcune di esse sono ricollegabili ad una iniziale più favorevole applicazione delle leggi, altre al susseguirsi di disposizioni legislative che, come già cennato, hanno comportato un notevole numero di cessazioni anticipate dal servizio nonchè progressivi ravvicinati miglioramenti economici.

Quanto al primo aspetto, vanno rilevate le leggi 22 luglio 1970, n. 536, e 19 maggio 1986, n. 224, le quali prevedono l'attribuzione del grado superiore a quello posseduto, con decorrenza dal giorno precedente la cessazione dal servizio.

Notevole è stato il numero degli ufficiali che dal 1971 al 1986 hanno beneficiato dell'indennità supplementare rapportata allo stipendio del grado superiore conseguito l'ultimo giorno di servizio e che ha formato oggetto di contribuzione per un solo giorno.

Il parere (richiesto dalle Casse nel luglio 1987) espresso al riguardo dal Consiglio di Stato nel novembre 1987 è stato nel senso che lo stipendio correlato all'attribuzione automatica del grado superiore conferito ex lege un giorno prima della cessazione dal servizio, e che ha pertanto formato oggetto di contribuzione per un solo giorno, è irrilevante agli effetti del calcolo dell'indennità supplementare. Ha chiarito l'Organo consultivo che non è a tale entità contabile teorica che ha inteso riferirsi la disciplina contenuta nel regolamento di esecuzione della legge istitutiva delle Casse, ma allo stipendio

ultimo mensile e sul quale è appunto calcolata ed effettuata la ritenuta mensile, ossia all'ultimo stipendio mensile rapportato ad anno.

Adeguandosi all'anzidetto parere le Casse hanno recepito il corretto criterio di calcolo, non considerando lo stipendio connesso alla promozione automatica decorrente il giorno prima della cessazione dal servizio, limitandone però l'applicazione alle indennità maturate a decorrere dal 1° maggio 1986 ed escludendo quelle maturate prima di quest'ultima data e non ancora corrisposte.

Inevitabile il progressivo squilibrio tra le entrate contributive e le prestazioni nel cennato periodo 1971/1986, con conseguente negativa ricaduta sul patrimonio della gestione indennità supplementare, che è risultato così completamente eroso dalle prestazioni istituzionali.

In tale occasione l'anzidetto Organo consultivo ha tenuto a precisare che l'ordinamento delle Casse risponde a finalità autonome e, soprattutto, si fonda su presupposti diversi rispetto a quelli che regolano il trattamento di quiescenza e di previdenza; nè va trascurata la fondamentale considerazione secondo la quale la disciplina dell'indennità in questione costituisce mera espressione della solidarietà di un gruppo che trae soltanto dal suo interno (cioè dal solo contributo degli iscritti) le fonti per finanziare gli interventi a favore dei suoi membri, sulla base di assoluta uguaglianza e nel presupposto di un uguale sacrificio economico da parte degli iscritti.

Sulla difficile situazione finanziaria determinatasi hanno poi pesantemente influito interventi legislativi che, concedendo agli iscritti benefici economici in prossimità di fine carriera e, quindi, con diretti riflessi sullo stipendio finale, hanno ulteriormente deteriorato la situazione economico-patrimoniale delle Casse ⁵.

⁵ - Al riguardo vanno, in particolare, ricordare:

- legge 24 maggio 1970 n. 336 (e relative norme di attuazione contenute nella legge 9 agosto 1971, n. 824), recante benefici a favore degli ex combattenti e categorie equiparate, che ha provocato un imprevedibile rilevante esodo di ufficiali, determinando una abnorme concentrazione della spesa in un arco ristretto di anni.
- leggi 23 ottobre 1973, n. 628 e 10 dicembre 1973, n. 804, che hanno previsto un trattamento aggiuntivo allo stipendio, sotto forma, rispettivamente, di indennità di funzione e di assegno perequativo (voci considerate stipendiali), che hanno dato luogo per gli Enti ad una notevole dilatazione della spesa sull'andamento globale;
- legge 11 maggio 1986, n. 22 recante norme incentivanti l'esodo anticipato degli ufficiali;
- legge 11 luglio 1986, n. 34, concernente aumenti stipendiali a favore dei dirigenti civili e militari dello Stato nella misura del 42%:

La progressiva registrazione di disavanzi d'esercizio, dovuta appunto allo sbilanciamento delle contribuzioni rispetto alla spesa istituzionale, ha prima eroso il patrimonio netto degli Enti e quindi connotato negativamente le situazioni patrimoniali degli esercizi successivi. Una siffatta situazione ha interessato in modo particolare la Cassa Ufficiali Esercito, ove il fenomeno ha assunto vistose proporzioni dovute prevalentemente alla diversa consistenza della dotazione organica del personale ufficiale dell'Esercito (che include anche gli ufficiali dell'arma dei Carabinieri), rispetto a quella della Marina militare.

I due anzidetti Enti, a fronte di tale situazione, hanno adottato come unico correttivo il ricorso alla dilazione dei termini di liquidazione dell'indennità, in ciò avvalendosi, in particolare, della facoltà ad essi consentita dalla legge 27 febbraio 1958, n. 166.

Quanto alla Cassa ufficiali Esercito, che già liquidava la prestazione previdenziale in due rate (la prima metà alla data del collocamento in congedo e la seconda metà dopo il quarto anno dalla data anzidetta), con provvedimento emanato il 29 ottobre 1993 è stato disposto che, a valere dal 1° giugno 1992, l'indennità supplementare venisse corrisposta nella misura intera allo scadere del quarto anno dalla data di cessazione dal servizio.

Alla stessa linea si è sostanzialmente attenuta anche la Cassa ufficiali della Marina militare, la quale più recentemente per effetto D.M. del 26 febbraio 1993, ha stabilito che la liquidazione dell'indennità fosse effettuata in un'unica soluzione nei 180 giorni dalla data di cessazione dal servizio e che dal 1° dicembre 1994 la stessa indennità venisse corrisposta mediante due rate posticipate del 50%: la prima dopo un anno dal congedo e la seconda dopo due anni.

Gli effetti correttivi dei profili finanziari, in funzione dei quali sono stati adottati detti provvedimenti, sono tuttavia risultati insufficienti in quanto, con i benefici introdotti con le anzidette leggi i costi istituzionali sono risultati ben superiori alle entrate contributive ⁶.

- legge 20 novembre 1987, n. 472 che ha previsto, fra l'altro, l'assegno funzionale pensionabile;

- legge 8 agosto 1990, n. 231, concernente l'attribuzione ai tenenti colonnelli e ai colonnelli con determinata anzianità, del trattamento economico stipendiale stabilito per i gradi superiori, quale ulteriore omogeneizzazione con le Forze di polizia.

⁶ - per la Cassa Ufficiali dell'Esercito le contribuzioni annue si aggirano intorno ai 7 mld., mentre le prestazioni assommano a circa 10,5 mld., con uno sbilanciamento di

Si è già accennato che, a fronte dello squilibrio delle contribuzioni rispetto alle prestazioni (indennità supplementare), la situazione deficitaria che ha caratterizzato la Cassa ufficiali dell'Esercito non solo non ha consentito di predisporre riserve matematiche attraverso investimenti delle disponibilità liquide, i cui utili sono necessari per l'erogazione delle indennità anzidette in misura superiore al volume dei contributi versati, ma ha comportato anche, sia pure a titolo di mutuo, il prelievo di 7 mld. sulla gestione assegno speciale per far fronte alle liquidazioni delle anzidette indennità.

Quanto al rapporto tra le contribuzioni e indennità supplementare tra i vari gradi degli ufficiali dell'Esercito, esso può essere rilevato dal seguente prospetto:

circa 3,5 mld. per ogni anno. Tale somma, mediamente considerata, va moltiplicata per quattro per l'esposizione debitoria della Cassa dovuta alle indennità maturate e non ancora corrisposte, in virtù del termine di dilatorio operante nel quadriennio 1994-1998.

CASSA UFFICIALI DELL'ESERCITO
Gestione indennità supplementare

Grado	Anni di servizio	Contribuzione media ufficiali in congedo al 31.1.1995	Liquidazione media ufficiali in congedo nel 1995
Gen. C. d'A.	41-42	(2) 11900	(2) 53.000
Gen. Div.	38-39	9.500	41.000
Gen. Brig.	36-37	7.300	34.000
Col.	35-36	6.800	27.000
Ten. Col.	30-32	5.500	24.000
"(1)			

(1) - Non si è ritenuto di indicare le contribuzioni e le liquidazioni riguardanti i gradi inferiori a quello di tenente colonnello perchè trattasi normalmente o di ufficiali che lasciano anticipatamente il servizio o di sottufficiali che transitano per un periodo piuttosto contenuto nella categoria degli ufficiali (ruolo tecnico-amministrativo). Le liquidazioni non assumono per altro valore significativo ai fini che interessano.

(2) - Importi da moltiplicare per mille.

Analoghi sono i contributi e gli importi dell'indennità supplementare per gli ufficiali della Marina militare. La forza effettiva degli anzidetti ufficiali iscritti alla Cassa Marina militare ammonta a circa 5.200 unità.

Già in altra parte della relazione si è fatto cenno alle particolarità del sistema normativo delle Casse e del Fondo di previdenza laddove il reddito degli investimenti, mobiliari ed immobiliari, rappresenta un elemento determinante ai fini del conseguimento dell'equilibrio finanziario.

Ma perchè questo equilibrio sia salvaguardato è indispensabile che gli incrementi delle prestazioni derivanti dalla dinamica retributiva degli iscritti siano contenuti almeno nei limiti del tasso medio di rendimento dei capitali.

In realtà, siffatta condizione di equilibrio - specie per la Cassa Ufficiali dell'Esercito e, sia pure in misura diversa, della Marina - non si è più verificata, in quanto l'ultima retribuzione degli ufficiali, base di calcolo dell'indennità, ha subito incrementi di molto superiori all'anzidetto tasso di rendimento.

Invero, la rapida progressione economica in prossimità della cessazione dal servizio determina un eccessivo divario tra gli oneri per le prestazioni e le entrate contributive e costituisce la fondamentale causa di disavanzo strutturale della gestione indennità supplementare.

Ciò induce a ritenere che il sistema di determinazione dell'indennità sulla base dell'ultimo stipendio non corrisponda più, e da tempo, allo scopo perchè diverso, e suscettibile di rapide modifiche, si è rivelato il quadro normativo che disciplina i profili attinenti all'ordinamento, all'avanzamento e alla progressione del trattamento economico del personale militare, rispetto a quello configurato all'epoca in cui furono emanate le leggi istitutive delle Casse (1930/1936).

6.3.- Attività gestionale delle Casse ufficiali

6.3.1- Dalle delibere del Consiglio di amministrazione della Cassa Ufficiale dell'Esercito si rileva, nel corso degli esercizi finanziari oggetto della presente relazione, un'attività piuttosto intensa dell'anzidetto organo, i cui membri sono stati nominati con decreto ministeriale del 17 gennaio 1994.

Tale attività è da mettere, in particolare, in relazione alla descritta situazione patrimoniale della Cassa relativa alla gestione indennità supplementare, quale conseguenza sia degli effetti negativi del progressivo disavanzo che hanno causato nel tempo il depauperamento delle riserve patrimoniali, sia del fatto che le prestazioni previdenziali, calcolate col sistema tradizionale (2% dell'ultimo stipendio), non sono state controbilanciate dalle

contribuzioni, con un progressivo disavanzo di circa 3,5 mld. annui e con un'esposizione debitoria riferita al quadriennio 1994/1998 di circa 13 mld.

La posizione che si è venuta a creare nei confronti degli iscritti cessati dal servizio permanente, è la seguente:

- la liquidazione non è immediata, ma viene disposta alla scadenza del termine dilatorio, attualmente fissato in quattro anni dalla data del collocamento in congedo;
- la grave crisi finanziaria in cui versa la Cassa, fa insorgere dubbi sulla effettiva possibilità di corresponsione dell'indennità supplementare, frutto di contribuzioni versate all'Ente nell'arco del servizio prestato: di qui il determinarsi di uno stato di preoccupazione, che ha dato origine a numerose vertenze giudiziarie volte ad ottenere il riconoscimento dell'indennità anzidetta (alcune vertenze decise in primo grado hanno visto soccombente la Cassa che ha ricorso in appello: per taluni casi sono invece in corso gli atti di esecuzione) ⁷.

Il Consiglio di amministrazione, in relazione alla grave situazione finanziaria ed al contenzioso in atto, ha ricercato talune ipotesi di soluzione volte per un verso a ripianare le passività, per altro a preconstituire per l'avvenire le condizioni di equilibrio fra contribuzioni e prestazioni, nonchè a consentire il progressivo accumulo di una riserva matematica compensativa del maggior importo delle prestazioni rispetto alle contribuzioni versate da ogni iscritto.

E' stata considerata l'ipotesi di un intervento a carico del bilancio della Difesa volto al ripianamento dell'attuale passività. Tale soluzione, a prescindere da ogni altra considerazione sulla idoneità a risolvere il problema, e a parte

⁷ - Complessivamente nei confronti dell'Ente sono stati proposti 77 ricorsi davanti all'A.G.O. (Pretore del Lavoro), di cui 14 per decreto ingiuntivo.

In particolare l'ente è impegnato:

- davanti all'AGO (Pretore del lavoro), per n. 17 ricorsi di cui 14 per decreto ingiuntivo, promossi da altrettanti Ufficiali, i quali hanno ritenuto leso il loro diritto alla percezione della 1^a tranche dell'indennità per effetto della retroattività del termine dilatorio quadriennale; i restanti tre ricorsi hanno avuto quale epilogo l'avvio di procedure esecutive tendenti a costituire, tramite atto di pignoramento presso terzi, un credito privilegiato nel caso di disponibilità finanziarie che mano a mano vanno costituendosi per l'accredimento dei contributi degli iscritti;
- davanti al Magistrato Amministrativo per presunta erronea liquidazione della indennità supplementare: per 16 ricorsi al TAR. Sono, inoltre, pendenti n. 13 ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica.

l'effetto trascinante per le altre Casse che versassero in analoghe situazioni, non è stata ritenuta praticabile per l'assorbente motivo che le Casse in questione rientrano nella casistica degli enti cui lo Stato contribuisce in forma "indiretta", attraverso l'imposizione con legge della ritenuta contributiva a carico degli ufficiali e dei sottufficiali delle FF.AA.. E' ben vero che lo Stato assicura gratuitamente il funzionamento dei sodalizi e che a ciò provvede utilizzando il proprio apparato organizzativo, mediante uomini e mezzi forniti dall'Amministrazione militare. Un siffatto modulo d'intervento risponde però ad evidenti criteri di economicità, ma non assume rilievo alcuno sulla natura delle Casse (o Fondo), le quali rimangono pur sempre giuridicamente configurate come entità distinte dallo Stato.

Altra ipotesi di soluzione adombrata è stata quella della modifica della base di calcolo dell'indennità, che andrebbe desunta dall'importo risultante dalla media aritmetica del trattamento economico assoggettato a contribuzione negli ultimi anni di servizio (da cinque a dieci).

Da analisi effettuate dalla Cassa sarebbe risultato che tali sistemi non si rivelerebbero idonei al risanamento della gestione indennità supplementare. Invero, nel caso in cui la base di calcolo venisse rilevata dalla media dello stipendio dell'ultimo quinquennio di servizio, il sistema risulterebbe poco incisivo ai fini che interessano e darebbe luogo a sperequazioni fra gli iscritti, atteso che l'importo dell'indennità verrebbe a risultare diversificato anche fra ufficiali aventi lo stesso grado, in quanto correlato a fattori imponderabili (durata di permanenza nell'ultimo o nei due ultimi gradi, diverso ritmo di progressione nei gradi medio-alti, etc.). Quanto poi all'ipotesi della base di calcolo rapportata ad una media degli stipendi corrisposta in periodi superiori all'ultimo quinquennio, è stato considerato che essa assicurerebbe certamente risultati più incisivi, a fronte degli obiettivi da perseguire, ma si verificherebbero comunque sperequazioni piuttosto marcate nelle prestazioni da corrispondere agli iscritti.

E' stata presa in esame anche la possibilità della soppressione dell'assegno speciale con contestuale devoluzione del relativo patrimonio residuale alla gestione indennità supplementare.

Si tratta di soluzione che richiederebbe peraltro un'analisi approfondita allargata a vari profili, in modo che possano essere delineati criteri più idonei a contemperare anche i seguenti aspetti:

- a) salvaguardia dei diritti acquisiti (ufficiali della riserva che già percepiscono l'assegno, mediamente intorno a 5.200 unità);
- b) l'aspettativa da parte degli ufficiali in ausiliaria all'acquisizione del diritto;
- c) destinazione dei contributi versati dagli ufficiali ancora in servizio permanente;
- d) devoluzione alla gestione indennità supplementare del patrimonio residuo.

In proposito, sarebbe stato valutato che, salvaguardando i diritti acquisiti e pur definendo in modo equo le situazioni sub a) e b), venendo però meno la fonte contributiva conseguente alla soppressione della gestione assegno speciale, difficilmente potrebbero residuare cespiti patrimoniali da devolvere alla consorella gestione indennità supplementare.

Va, beninteso, chiarito che le ipotesi anzidette richiedono una puntuale verifica.

La persistente diffusa protesta dei beneficiari, le vertenze giudiziarie, le minacce di taluni iscritti di denunce penali, hanno creato fra i membri del Consiglio di Amministrazione della Cassa una situazione di estremo disagio; anche perchè le condizioni economico-finanziarie dell'Ente non lasciano spazi per fronteggiare le richieste degli iscritti.

L'urgenza di intervenire, e la concreta possibilità del commissariamento dell'Ente, ha indotto l'Organo di amministrazione della Cassa ufficiali dell'Esercito a predisporre una bozza di provvedimento legislativo del seguente contenuto:

- 1) fusione dal 1° gennaio 1996 degli assetti patrimoniali afferenti l'indennità supplementare e l'assegno speciale, che assumono la denominazione di "Fondo previdenziale integrativo ufficiali dell'Esercito";
- 2) aumento della ritenuta complessiva a favore della Cassa Ufficiali dell'Esercito nella misura dal 3% al 4% dell'80% dello stipendio annuo comprendente la tredicesima mensilità;
- 3) sospensione fino al 31 luglio 1996 delle procedure giudiziali, anche esecutive in corso alla data del 13 febbraio 1996 e tuttora pendenti.

Tale schema è stato trasfuso nel decreto - legge (già reiterato) 11 giugno 1996, n. 313, che è stato convertito nella legge 8 agosto 1996, n. 416.

Pur facendo riserva di un più approfondito esame di tale legge, in sede di referto per gli esercizi successivi, deve si rilevare che la stessa relazione illustrativa del provvedimento di urgenza conferma che la radicale misura della fusione dei patrimoni delle due gestioni indennità supplementare e assegno

speciale (quest'ultima - ripetesi - con un assetto patrimoniale attivo di 52 mld. circa nella duplice componente mobiliare (circa 37,5 miliardi) e immobiliare (valutabile intorno a 15 mld.), non sarebbe sufficiente a scongiurare un ritorno al disavanzo, il che ha indotto anche a prevedere il raddoppio della contribuzione, a decorrere dal 1° gennaio 1996, per la voce assegno speciale (dall'attuale 1 per cento dell'80 per cento dello stipendio e della tredicesima mensilità al 2 per cento di tale base, ferma restando l'ulteriore ritenuta del 2 per cento per l'indennità supplementare).

6.3.2- La Cassa ufficiali della Marina militare non è stata invece interessata in egual misura dai cennati problemi di ordine finanziario presentatisi per l'omologa Cassa Ufficiali dell'Esercito, e ciò per diverse ragioni tra le quali un ruolo fondamentale ha rivestito la diversità delle dotazioni degli organici del personale ufficiale delle due Forze armate. Ma anche la Cassa in questione è stata caratterizzata da problemi siffatti dovuti allo sbilanciamento tra contribuzioni e prestazioni previdenziali e, di conseguenza, da una progressiva erosione del patrimonio.

Ne è seguito che la Cassa Ufficiali della Marina, mentre fino al 30 novembre 1994 procedeva alla liquidazione dell'indennità supplementare in un'unica soluzione nei 180 giorni dalla data di cessazione dal servizio, a decorrere dal 1° dicembre 1994 ha dovuto invece fare ricorso alla dilazione del termine per la concessione dell'emolumento, liquidando una prima rata dopo un anno dal congedo e la seconda dopo due anni.

Per superare le difficoltà finanziarie la tendenza, sulla stessa linea seguita dalla Cassa Ufficiali dell'Esercito, sembrerebbe essere quella di assoggettare gli iscritti ad un aumento della ritenuta dal 2 al 3 per cento dello stipendio, mantenendo però l'attuale criterio di determinazione dell'indennità supplementare basata sull'ultimo stipendio.

6.3.3- Conclusivamente, la Corte ritiene che nella ricerca delle soluzioni più idonee da seguire, sostitutive del sistema finora seguito per il calcolo dell'indennità, non pretrebbe prescindere dalla considerazione delle seguenti linee di tendenza:

- l'indennità supplementare andrebbe liquidata allorquando si è maturato il diritto, cioè alla data di cessazione dal servizio, come peraltro stabilito dall'art. 6 della legge istitutiva della Cassa Ufficiali Esercito, principio poi

- recepito dagli omologhi Enti. Una dilazione di tale liquidazione può concepirsi soltanto quale strumento finalizzato a ristabilire l'equilibrio finanziario della gestione, allorquando fattori contingenti lo abbiano alterato;
- l'indennità andrebbe commisurata alle contribuzioni fornite alla Cassa nell'intero periodo di servizio reso, maggiorate - di massima - del tasso medio di rendimento del capitale versato.

E' significativo a tale riguardo che con la legge n. 814/1965 sia stata abrogata la disposizione dell'art. 28 del r.d. del 1931, contenente norme di applicazione della legge istitutiva della Cassa Ufficiali Esercito, la quale prevedeva maggiorazioni dell'indennità di uno, due o tre decimi, a seconda che il numero degli anni computabili agli effetti della liquidazione fosse superiore a 30, 35 o a 39 e mesi 6, in quanto incompatibili con i principi che caratterizzano la natura dell'Ente e le regole delle entrate e dei costi.