

2. - Organi

Giova comunque menzionare anche nel presente referto i principi fondamentali dell'ordinamento degli Enti in questione.

In tale contesto va ricordato che a termini delle disposizioni istitutive le Casse e il Fondo di previdenza erogano agli ufficiali e sottufficiali dell'Esercizio e della Marina prestazioni previdenziali ed assistenziali aggiuntive a quelle concesse dall'ENPAS (ora INPDAP).

Gli Enti considerati, aventi personalità giuridica, presentano finalità istituzionali e caratteristiche ordinarie analoghe.

Sono organi degli anzidetti sodalizi i Consigli di Amministrazione ed i Comitati dei sindaci ².

Convien rilevare che il Comitato dei sindaci delle Casse e Fondo di previdenza sono privi della figura del Presidente.

Al riguardo gli Enti hanno reso noto che la mancata nomina del predetto è da mettere in relazione al fatto che le leggi istitutive nulla prevedono al riguardo.

Sul punto, ribadisce la Corte che, pur in mancanza di una espressa previsione normativa, i principi generali impongono ai componenti dei comitati di scegliere nel proprio ambito il Presidente: è suo compito infatti quello di convocare il Comitato e di assumere la presidenza nelle riunioni; è il Presidente che deve inviare al Consiglio di amministrazione le deliberazioni adottate dal Comitato e che deve controfirmare le annuali dichiarazioni dei redditi.

Inoltre, la prevalente presenza nel Comitato di soggetti interni, appartenenti cioè alla stessa categoria degli ufficiali, aventi grado inferiore a quello rivestito dal Presidente del Consiglio di amministrazione dell'Ente, potrebbe determinare condizionamenti sullo svolgimento dei compiti ad essi assegnati, per cui sarebbe, anche sotto tale profilo, opportuna una ridefinizione dell'organo.

2.1. - Spese di funzionamento delle Casse

A norma delle leggi istitutive della Cassa ufficiali (ora Fondo previdenziale integrativo ufficiali dell'Esercito) e del Fondo di previdenza dei

² - In merito alla costituzione e alle attribuzioni di detti organi si fa rinvio alla precedente relazione.

sottufficiali dell'Esercito i rispettivi Consigli di amministrazione per lo svolgimento delle attribuzioni loro conferite si avvalgono del competente ufficio di amministrazione personale militari vari (Pervamiles) del Ministero della Difesa.

A tale scopo, nell'ambito di detto ufficio è istituita un'apposita sezione costituita di 15 unità fornite dalla predetta Amministrazione.

Le spese di funzionamento sono ad esclusivo carico dell'anzidetto Ministero, con nessuna incidenza pertanto sulla gestione finanziaria delle Casse.

Negli esercizi finanziari 1996 e 1997 l'importo delle spese sostenute dall'Amministrazione della Difesa per il funzionamento degli organi predetti può rilevarsi dal seguente prospetto:

(in milioni di lire)

Voci di spesa	1996	1997
Stipendi	460,9	498,1
Straordinario	11,8	12,9
Incentivante e maggiorazione - premio produzione e trimestrale (solo personale civile)	7,5	7,5
Spese varie	36,8	41,7
Valore mobilio in uso	80	82
Valore materiale informatico in uso	42	45
Totale	639,0	687,2

Analogamente anche alle spese di funzionamento delle Casse della Marina militare provvede l'Amministrazione della Difesa tramite un ufficio composto da sei unità, incardinato nella Direzione generale per il personale della Marina.

Nel biennio 1996-1997 l'importo delle spese al riguardo sostenute dal Ministero della Difesa può rilevarsi dal prospetto che segue:

(in milioni di lire)

Voci di spesa	1996	1997
Stipendi	248	280
Straordinario	4,7	4,8
Spese varie	39,5	44,6
Totale	292,2	329,4

Quanto alle spese di funzionamento, per completezza espositiva, si ritiene di dover rilevare che, a decorrere dal 1° gennaio 1998, anche per gli enti con finalità assistenziali delle Forze armate, come quelli in esame, si pone il problema dell'applicazione dell'art. 9 della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

L'anzidetta norma prevede l'abrogazione di ogni disposizione che fa obbligo o consente alle amministrazioni pubbliche, in qualsiasi forma e a qualsiasi titolo, di attribuire risorse finanziarie pubbliche o di impiegati pubblici dipendenti in favore di associazioni e organizzazioni di dipendenti pubblici; regola, inoltre, condizioni per l'uso di beni erariali.

Come è noto, la citata disposizione è stata successivamente integrata con quella di cui all'art. 10 del decreto-legge 8 agosto 1996, n. 437, convertito dalla legge 24 ottobre 1996, n. 556, che ha previsto la non applicabilità del richiamato art. 9 legge 537/93 ad enti previdenziali e assistenziali, fra cui quelli militari.

L'eccezione, contenuta nel richiamato art. 10, è venuta meno a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 55 della legge 27 dicembre 1997, n. 449³.

³ - Appare utile segnalare che la VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati ha preso in esame, in sede legislativa, il disegno di legge n. 4565/ter, concernente disposizioni urgenti in materia tributaria, catasto e demanio. In tale sede è stato istituito un Comitato ristretto allo scopo di valutare talune problematiche, tra le quali la menzionata norma dell'art. 55 della legge 449/97. L'orientamento emerso nell'ambito della Commissione è stato nel senso di rinviare l'abrogazione dell'art. 10 del D.L. 437/96, convertito nella legge 556/96, disposta dal richiamato art. 55, alla data di trasformazione in forma di previdenza complementare dei trattamenti erogati da associazioni, enti ed organismi aventi natura o con finalità previdenziale o assistenziale. Il predetto disegno di legge, una volta approvato, dovrà essere rimesso all'altro ramo del Parlamento per l'ulteriore iter.

3. - Entrate

Le entrate degli Enti in argomento, come evidenziato nel precedente referto, derivano dai contributi posti a carico degli ufficiali e sottufficiali, che sono iscritti "ex lege", e dai proventi del patrimonio. Entrate d'altra natura debbono considerarsi meramente eventuali. Non è peraltro prevista alcuna forma di contribuzione esterna.

Dette entrate sono destinate essenzialmente a coprire le prestazioni previdenziali, quali la corresponsione agli iscritti della indennità supplementare o premio di previdenza, e, per la cassa ufficiali Esercito, dell'assegno speciale. Gli Enti erogano inoltre altre prestazioni di natura assistenziale, a carattere discrezionale, come la concessione di sussidi e prestiti a favore degli iscritti che versino in situazioni particolari di disagio.

Le disponibilità che eccedono le ordinarie esigenze di gestione vengono impiegate nell'acquisto di titoli del debito pubblico o in altre forme espressamente autorizzate dal Ministro della Difesa. Tra le entrate eventuali si annoverano i lasciti e qualsiasi altro provento destinato alle Casse per atto di liberalità.

L'aliquota percentuale delle ritenute sugli stipendi, cui gli associati sono assoggettati dall'Amministrazione, a titolo contributivo, per la corresponsione della prestazione previdenziale è rapportata al due per cento dello stipendio stesso, considerato in ragione dell'ottanta per cento ⁴.

La Cassa ufficiali dell'Esercito usufruisce, inoltre, dell'entrata aggiuntiva che deriva da un'ulteriore contribuzione obbligatoria, applicata nella misura dell'un per cento sullo stipendio degli iscritti, a termini della legge 9 maggio 1940, n. 371, a fronte della corresponsione di un particolare "assegno speciale" con funzione integrativa del trattamento di quiescenza.

⁴ - A decorrere dal 1° gennaio 1996 la misura contributiva per gli ufficiali dell'Esercito è aumentata dell'1% (cfr. cap. 9.1.)

4 - Spese per gli interventi istituzionali

4.1. - Indennità supplementare e premio di previdenza

Le Casse erogano agli associati all'atto della loro cessazione dal servizio attivo con diritto a trattamento di quiescenza - ovvero, in caso di morte, agli eredi - un assegno "una tantum" denominato "indennità supplementare" e, per i sottufficiali dell'Esercito, "premio di previdenza", integrativo dell'indennità di buonuscita riconosciuta ai pubblici dipendenti alla cessazione del rapporto d'impiego.

A termini della legge 5 luglio 1965, n. 814 le anzidette prestazioni previdenziali vengono corrisposte nella misura del due per cento in ragione dell'ottanta per cento dell'ultimo stipendio annuo in godimento dell'iscritto, per ogni anno di servizio prestato, sempre che l'ufficiale abbia versato il contributo per almeno dieci anni.

In relazione al criterio di liquidazione dinanzi accennato, le contribuzioni versate dagli iscritti nell'arco del servizio prestato risultano chiaramente insufficienti, determinando uno squilibrio strutturale, per cui si manifesta la necessità per le Casse di reperire ulteriori disponibilità attraverso una oculata politica di investimenti del proprio patrimonio mobiliare ed immobiliare.

4.2. - Assegno speciale

Come rilevato nel precedente referto, la Cassa ufficiali dell'Esercito conduceva, anteriormente al 1° gennaio 1996 due separate gestioni che avevano ad oggetto l'una l'indennità supplementare e, l'altra, l'assegno speciale.

La piena autonomia delle due gestioni comportava che le entrate e le spese relative ad ognuna di esse formavano oggetto di distinte contabilità e bilanci separati. In comune erano invece gli organi preposti all'amministrazione e al controllo delle due gestioni.

Con la legge 8 agosto 1996, n. 416, di conversione del decreto-legge 11 giugno 1996, n. 313, le due anzidette gestioni, a decorrere dal 1° gennaio 1996, sono state unificate. Su tale unificazione si riferirà più ampiamente nel prosieguo della presente Relazione.

Secondo la "ratio" della legge istitutiva, finalità dell'assegno speciale era quella di mantenere nei limiti di 4/5 l'ammontare del trattamento complessivo

di quiescenza, allorchando esso subisce una riduzione per il venir meno di talune indennità (indennità di ausiliaria e speciale previste dagli artt. 67 e 68 della legge 10 aprile 1954, n. 113) concesse agli ufficiali a decorrere dalla data di cessazione dal servizio limitatamente ad un determinato periodo previsto dalla legge (l'ufficiale collocato in ausiliaria vi permane per un periodo non superiore a otto anni, ridotti gradualmente a cinque) ⁵.

Il diritto all'assegno speciale è subordinato quindi alle condizioni che l'iscritto transiti dalla posizione di ausiliaria a quella della riserva o del congedo assoluto e che lo stesso abbia compiuto il 65° anno di età.

In concreto, l'assegno viene a configurarsi come una forma atipica di integrazione del trattamento di quiescenza, in quanto compensativo delle anzidette indennità di ausiliaria e speciale.

L'emolumento ha natura di un vitalizio e viene corrisposto con cadenza semestrale posticipata (30 giugno e 31 dicembre).

Per il raggiungimento di tale finalità, la gestione utilizza:

- a) le entrate costituite dalla contribuzione obbligatoria nella misura dell'1% dell'80% dello stipendio lordo degli iscritti;
- b) gli interessi maturati sugli investimenti delle disponibilità liquide ed i redditi del patrimonio immobiliare;
- c) gli avanzi di esercizio delle precedenti gestioni.

Quanto alla misura dell'assegno, essa è stabilita in relazione al grado rivestito all'atto della cessazione dal servizio permanente e può subire variazioni, su proposta dal Consiglio di Amministrazione della Cassa, con decreto del Ministro della Difesa, a seconda delle disponibilità di bilancio.

Con D.M. del 7 maggio 1996 le misure annue lorde dell'emolumento, a decorrere dal 1° gennaio 1996, sono state fissate come segue:

Gen Corpo Armata	L. 864.000
Gen. Divisione	L. 834.000
Gen. Brigata	L. 786.000
Colonnello	L. 756.000
Tenente Colonnello	L. 708.000
Maggiore	L. 666.000
Capitano	L. 552.000
Subalterni	L. 438.000

⁵ - Le posizioni di congedo si distinguono in: ausiliaria, riserva e congedo assoluto.

L'ammontare del numero dei beneficiari e delle somme a tale titolo erogate possono essere rilevati dal prospetto che segue:

Cassa ufficiali dell'Esercito assegno speciale (2)		
	1996	1997
Contribuzioni	3.780 (1)	4.172 (1)
Beneficiari	5.456	5.535
Liquidazioni	3.592 (1)	4.178 (1)

(1) - in milioni di lire.

(2) - la misura dell'assegno speciale è stata rivalutata a decorrere dal 1° gennaio 1996

Come già segnalato nelle precedenti relazione della Corte, l'assegno speciale, per la scarsa entità del vitalizio, per il peso contributivo nonchè, infine, per la limitata operatività della prestazione ad un numero contenuto di ufficiali, ha ormai perduto la sua natura giuridica originaria di mitigare le negative conseguenze economiche discendenti dalla perdita delle indennità di ausiliaria e speciale, talchè esso costituisce, in concreto, una prestazione scarsamente utile e non più remunerativa, e da tempo non incontra il favore degli iscritti.

In tal senso non sono mancate in passato iniziative legislative volte a sopprimere l'assegno predetto, sia pure nella salvaguardia dei diritti acquisiti, ma dette iniziative, decadute per fine legislatura o per anticipato scioglimento delle Camere, non si sono tradotte in legge.

Dall'analisi condotta nel corso dell'ultima Relazione, relativa agli esercizi finanziari 1994 - 1995, è emerso che:

a) vari fattori alimentano a fine carriera, in modo considerevole, il trattamento di quiescenza, rispetto agli assegni di attività percepiti dallo stesso ufficiale fino a due giorni antecedenti la data di collocamento in congedo, con effetti sull'equilibrio finanziario delle Casse.

b) inoltre, durante la permanenza in ausiliaria (normalmente otto anni, ora ridotti gradualmente a cinque) rimane inalterato il rapporto tra trattamento di quiescenza e trattamento economico del pari grado in servizio con conseguenti periodici adeguamenti dell'indennità di ausiliaria.

c) l'assegno speciale, istituzionalmente riferito alle indennità di ausiliaria e speciale quali originariamente configurate, ha subito un progressivo svuotamento del valore intrinseco, talchè esso non risponde più allo scopo che ne costituiva il fondamento.

d) l'istituto non comporta benefici concreti a fronte di contribuzioni versate all'apposito fondo per circa 35 - 40 anni di servizio. Peraltro, l'assegno speciale finisce con l'essere operante solo a favore di una aliquota piuttosto circoscritta di iscritti, i quali talvolta non riescono a recuperare quanto da essi versato in contribuzione: l'assegno viene mediamente corrisposto ogni anno a circa 5.200 beneficiari sui circa 17.000 iscritti.

e) la potenzialità economica della specifica gestione ha infatti determinato progressivi avanzi e il costante incremento del patrimonio, il cui ammontare netto da 15.050 milioni del 1983, è passato ai 30.646 milioni nel 1992, e si è attestato ai 37.500 milioni nel 1995 per la sola componente titoli, alla quale va aggiunto anche il valore dell'immobile di via Todi, stimabile dalla Cassa circa 15 miliardi.

Una siffatta dinamica è destinata ad assumere nel tempo proporzioni sempre maggiori, ciò pone l'esigenza di un riesame legislativo dell'assegno stesso.

5. - Attività assistenziale

5.1. - Prestiti

Le disposizioni che regolano il funzionamento e le attività degli Enti prevedono che il capitale disponibile, per la parte eccedente i normali bisogni per il pagamento delle indennità (supplementare o premio di previdenza), può essere impiegato, oltre che in acquisto di titoli del debito pubblico o in altri investimenti, in prestiti da concedere agli iscritti, nella misura e con le norme da approvarsi dal Ministero vigilante.

L'attività creditizia è, pertanto, subordinata alle seguenti condizioni:

- 1) - priorità alle liquidazioni dell'indennità supplementare o premio di previdenza;
- 2) - eccedenza rispetto alle occorrenti disponibilità per soddisfare le esigenze di cui al precedente punto 4.

In relazione alle disponibilità correnti delle singole Casse, gli stanziamenti a tale scopo predisposti possano essere dilatati o contratti da un esercizio all'altro, rendendo in quest'ultimo caso più rigorosi i criteri per la concessione dei prestiti.

Tale tipo di intervento assistenziale per la sua eccezionalità è limitato soltanto ai casi di "notevole gravità e di comprovato bisogno".

L'iscritto, che beneficia della prestazione assistenziale, è tenuto a corrispondere gli interessi predeterminati dell'Ente ⁶, oltre ad una ritenuta per la costituzione di un apposito "fondo di garanzia".

5.2 - Sussidi

Soltanto il Fondo di previdenza sottufficiali Esercito è autorizzato ad erogare, ai sensi della legge istitutiva, sussidi in denaro agli iscritti che si trovino, per comprovate circostanze di forza maggiore, in particolari disagiate condizioni economiche (ad esempio, gravi, dispendiose malattie del sottufficiale e dei suoi familiari).

⁶ - Per i sottufficiali dell'Esercito è previsto un interesse del 5% a scalare e una ritenuta dell'1% a favore del fondo di garanzia.

Trattasi comunque di una prestazione di assoluta eccezionalità, che si risolve nella erogazione di una somma da parte del Fondo, senza rimborso.

In ogni caso, la relativa spesa, che risulta pianificata in sede di bilancio di previsione, in relazione alle disponibilità finanziarie, è stata normalmente tenuta al di sotto dell'1 % della spesa annua globale.

6. - La gestione del patrimonio

6.1. - Premessa

Già in altra parte della relazione è stato posto in evidenza che le contribuzioni poste a carico degli iscritti, in relazione al particolare sistema di determinazione delle singole provvidenze, sono di per sè assolutamente insufficienti a far fronte agli oneri annualmente gravanti sulle Casse.

Assume pertanto particolare rilievo l'attività che gli Enti devono svolgere per una ottimale valorizzazione del proprio patrimonio mobiliare ed immobiliare, attraverso una oculata politica di investimenti.

Le Casse hanno preferito investire le proprie disponibilità prevalentemente in titoli di Stato, che presentano il vantaggio di realizzare una pronta liquidità. In passato sono stati effettuati anche investimenti in immobili.

La gestione del patrimonio, in mancanza di puntuali disposizioni normative nei singoli ordinamenti, viene condotta discrezionalmente dalle singole Casse. I criteri relativi sono, perciò, non sempre e non del tutto omogenei.

La rappresentazione in bilancio del patrimonio immobiliare è fondata sul prezzo di acquisto del bene oltre all'importo di eventuali opere di restauro.

Nella valutazione per i titoli le Casse sinora si sono fondate sul valore nominale.

6.2.- Piani d'impiego dei fondi disponibili.

Com'è noto, l'articolo 65 della legge 30 aprile 1969, n. 153, prevede l'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.

Relativamente agli esercizi 1996/1997 la Cassa ufficiali Esercito, in risposta a richiesta formulata dalla Corte, ha fatto presente di non aver provveduto a tale adempimento perchè le risorse finanziarie disponibili erano appena sufficienti a soddisfare le esigenze istituzionali.

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 l'Ente è già proprietario di un immobile stimato, nel 1996, in 15 mld. sicchè doveva ritenersi soddisfatta la condizione secondo la quale la percentuale da destinare agli investimenti immobiliari non può superare la terza parte dei fondi disponibili.

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

Quanto alle Casse ufficiali e sottufficiali della Marina sola quest'ultima si è trovata nelle condizioni di predisporre piani di impiego. Quest'ultimo Ente mentre per l'esercizio 1996 non ha predisposto alcuna richiesta per "piano impiego fondi", per il 1997 ha invece osservato gli adempimenti di cui alle disposizioni contenute nel richiamato art. 65 legge 153/69, conclusisi con l'autorizzazione da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale a dar seguito alla proposta avanzata dall'anzidetto sodalizio, consistente nell'impiego in titoli e nell'acquisto dell'immobile sito al Terminillo di proprietà delle Casse ufficiali delle stesse Forze armate.

Con l'occasione, il predetto Ministero ha invitato l'Ente a pronuovere, con la necessaria tempestività, ogni iniziativa utile al fine di dare piena attuazione al piano approvato e a fornire, a tutte le amministrazioni statali competenti, entro e non oltre il 31 gennaio dell'esercizio successivo, un quadro completo sul grado di attuazione del piano stesso con riferimento al 31 dicembre.

L'anzidetta raccomandazione, per il suo carattere di generalità, va ovviamente osservata anche dalle altre Casse.

Quanto al fabbricato ubicato al Terminillo, trattandosi di immobile utilizzato per i soggiorni estivi ed invernali sia dagli ufficiali che dai sottufficiali, i due Enti della Marina hanno convenuto di tenere l'immobile in comproprietà, sicchè la vendita è stata effettuata, sulla base della stima dell'U.T.E. di Rieti, dalla Cassa ufficiali a quella dei sottufficiali al 50% del valore dell'immobile, cioè al prezzo di 3,5 miliardi.

7. La gestione finanziaria delle Casse

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

L'argomento, che assume per gli enti in questione particolare rilevanza, ha costituito oggetto di approfondita analisi nella precedente relazione. Tale analisi, alla quale si fa rinvio, ha riguardato i meccanismi che regolano la dinamica del rapporto entrata-spesa nonché gli strumenti finalizzati a mantenere l'equilibrio gestionale.

Giova al riguardo rilevare che le discipline normative che regolano gli Enti non prevedono l'istituzione di fondi di riserva o di altre forme di accantonamento a garanzia della futura spesa previdenziale. Ne segue che se nel 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, l'unico rimedio cui le Casse possono far ricorso è quello della dilazione nel tempo della liquidazione, totale o parziale, dell'emolumento: dilazione che viene disposta con apposito decreto del Ministro della difesa, su proposta del Consiglio di amministrazione.

Con tale provvedimento vengono individuati i "tempi" e la "misura" dei ratei delle erogazioni (fermo l'importo complessivo) tenendo conto delle concrete disponibilità di bilancio e dei correlati oneri prevedibili per il futuro.

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.

A fronte però, di situazioni che alterano, per più esercizi successivi, in maniera più rilevante la dinamica delle gestioni, l'Ente provvede alla copertura del disavanzo attraverso l'alienazione dei propri beni, con conseguente progressivo assottigliamento del patrimonio.

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

A tale riguardo va quindi rilevato che la normativa relativa alle modalità ed ai tempi di liquidazione dell'indennità è idonea a fronteggiare solo determinate peculiari situazioni di carattere contingente, ma non si rivela sufficiente ad ovviare a strutturali situazioni di squilibrio.

Ed invero, mentre a contingenti turbative all'equilibrio della gestione possono soccorrere gli anzidetti strumenti, 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, prima che le croniche situazioni di disavanzo determinino la completa erosione del patrimonio dell'Ente.

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 (basate sull'ultimo stipendio) 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 stato rilevato 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.

Come già riferito, le due gestioni amministrate da quest'ultimo ente sono state unificate a decorrere dal 1° gennaio 1996, ma la misura adottata, se consente una provvisoria compensazione degli squilibri dell'indennità supplementare, non appare idonea a superare le carenze strutturali dovute all'impianto normativo, destinate nel tempo a produrre disavanzi (cfr. 9.3.1.).

8. - Situazione economico-patrimoniale delle Casse Ufficiali

Nel corso della precedente relazione è stato messo in evidenza come l'esame dei documenti contabili relativi agli esercizi 1994/1995 abbiano rilevato un andamento negativo della gestione dell'indennità supplementare per le Casse ufficiali dell'Esercito e della Marina, con l'evidenziazione di costanti disavanzi di esercizio.

Ne sono derivati ampi squilibri della situazione patrimoniale, che al termine di ciascuno degli anni 1996 e 1997 ha rivelato una notevole esposizione debitoria verso gli iscritti (ved. cap. 9.3.1. e 9.3.2.).

Quanto alle cause prevalenti del disavanzo, si fa rinvio a quanto analiticamente esposto nel precedente referto.

Appare tuttavia utile ricordare che alcune di esse sono ricollegabili ad una iniziale più favorevole applicazione delle leggi, altre al susseguirsi di disposizioni legislative che hanno comportato un notevole numero di cessazioni anticipate dal servizio, altre ancora a progressivi ravvicinati miglioramenti economici.

Quanto al primo aspetto, vanno in particolare 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.

Adeguandosi all'anzidetto parere, le Casse non hanno quindi considerato 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.

Sulla difficile situazione finanziaria determinatasi, oltre all'incidenza connessa ai particolari esodi verificatisi in taluni anni, 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 ⁷.

La progressiva registrazione di disavanzi d'esercizio, 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. ⁸

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.

⁷ - 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;
- leggi 11 luglio 1986, n. 34, concernente aumenti stipendiali a favore dei dirigenti civili e militari dello Stato nella misura del 42%;
- 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.

⁸ - Per la situazione gestionale dei sottufficiali cfr. precedente relazione 6.1. e 9 (conto economico).