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 e/o pubblici dipendenti in favore di associazioni e organizzazioni di dipendenti statali; regola, inoltre, condizioni per l'uso di beni erariali.

Successivamente però il decreto-legge 8 agosto 1996, n. 437, convertito con modificazioni nella legge 24 ottobre 1996, n. 556 limitava la portata del citato articolo 9, escludendo dal campo di applicazione della norma (art. 10) le associazioni e le organizzazioni aventi natura previdenziale o assistenziale, nonché gli enti con finalità assistenziali a favore del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Rimaneva viva in via generale, da parte del Governo, l'esigenza di perseguire gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica alla finalità di assicurare, con il riordino del sistema previdenziale, la parità di trattamento tra i pubblici dipendenti delle varie amministrazioni. In tale contesto l'art. 55 comma 2 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, con effetto 1° gennaio 1998, ha ripristinato la piena operatività dell'originaria disposizione del richiamato articolo 9 della legge n. 537/1993.

Recentemente sono state però apportate ulteriori modifiche al suindicato art. 9, prevedendo all'art. 26, comma 21, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, (recante misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), che "l'abrogazione dell'art. 10 del decreto legge 8 agosto 1996, n. 437, disposta dall'art. 55, comma 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ha effetto dalla data di trasformazione in forma di previdenza complementare dei trattamenti erogati da associazioni, enti ed organismi aventi natura o con finalità previdenziale o assistenziale".

Tale norma, in concreto, consente agli Enti in questione (e di conseguenza, anche agli altri analoghi enti), di continuare nella loro attività assistenziale e previdenziale aggiuntiva.

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.

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. A decorrere dal 1° gennaio 1996 la misura contributiva per gli ufficiali dell'Esercito è aumentata dell'1%.

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. 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, specie con riferimento alle Casse ufficiali, 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.

Come riferito nella precedente relazione, per il risanamento della Cassa ufficiali Esercito si è fatto ricorso – in buona sostanza – alla unificazione della gestione relativa a detta indennità, in grave crisi, con quella concernente l'assegno speciale (cfr. legge 8 agosto 1996, n. 416).

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.

4.2. Assegno speciale

Anteriormente al 1° gennaio 1996, la Cassa ufficiali dell'Esercito conduceva 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 fa rinvio a quanto esposto nel precedente referto relativo agli esercizi finanziari 1996/97.

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, allorquando 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)[3].

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.

La misura annua lorda dell'emolumento nel 1998 e nel 1999, è stata fissata come segue:

---

[3] Le posizioni di congedo si distinguono in: ausiliaria, riserva e congedo assoluto.

GRADO	1998	1999
Gen. C. d'Armata	L. 864.000	L. 893.000
Gen. Divisione	L. 834.000	L. 862.000
Gen. Brigata	L. 786.000	L. 812.000
Colonnello	L. 756.000	L. 781.000
Tenente Colonnello	L. 708.000	L. 731.000
Maggiore	L. 666.000	L. 688.000
Capitano	L. 552.000	L. 570.000
Subalterno	L. 438.000	L. 452.000

Le contribuzioni e l'ammontare complessivo delle indennità a tale titolo erogate possono essere rilevati dal prospetto che segue:

(in milioni di lire)

Cassa ufficiali dell'Esercito assegno speciale (1)		
	1998	**1999**
Contribuzioni	3.904	4.600
Totale Liquidazioni effettuate	4.895	5.240

(1) Con D.M. del 14 luglio 1999 la misura dell'assegno speciale è stata rivalutata a decorrere dal 1° gennaio 1999.

Come già segnalato nelle precedenti relazione della Corte, l'assegno speciale, per la scarsa entità del vitalizio, per il peso contributivo nonché, 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, talché 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.

Sostanzialmente immutato rimangono le considerazioni conseguenti all'analisi condotta nel corso della Relazione relativa agli esercizi finanziari 1994-1995, dalla quale 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 nel grado conferito *ex lege* alla vigilia del collocamento in congedo, con conseguenti periodici adeguamenti dell'indennità di ausiliaria.

c) L'istituto sostanzialmente 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 mediamente a circa 5.200 beneficiari sui circa 17.000 iscritti.

d) La potenzialità economica della specifica gestione ha infatti nel tempo determinato progressivi avanzi e il costante incremento del patrimonio.

Una siffatta dinamica è destinata ad assumere nel tempo proporzioni sempre maggiori, ciò pone l'esigenza di un riesame dei criteri che regolano la gestione dello specifico emolumento, criteri che consentano di perseguire un punto di maggior equilibrio tra entrata/spesa.

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 1.

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[4], 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).

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.

---

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

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 sé 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 – di norma - 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.

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 al biennio in esame la Cassa ufficiali Esercito ha fatto presente di non aver provveduto a tale adempimento perché le risorse finanziarie disponibili erano appena sufficienti a soddisfare le esigenze istituzionali.

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. Al riguardo l'Ente ha riferito quanto segue:

- il piano fondi dell'esercizio 1997 è stato approvato come da comunicazione del M.L.P.S. n. 12/4PS/31410 in data 3.10.1997;
- la somma di 7,5 miliardi di lire, destinata all'acquisto di immobili, è stata solo in parte utilizzata (L. 3,3 miliardi per l'acquisto - in data 6.4.1998 – del 50 per cento dell'immobile di Monte Terminillo di proprietà della Cassa Ufficiali Marina);
- il piano impiego fondi per il 1999, presentato in data 28 gennaio dello stesso anno, dopo taluni chiarimenti richiesti dai Ministeri vigilanti è stato approvato con nota in data 30.12.1999.

Chiarisce infine l'Ente che la mancata presentazione del "piano di impiego fondi" relativo all'E.F. 1998 è da attribuire all'approvazione del precedente "piano di impiego fondi 1997" pervenuto in data 07.10.1997, le cui risorse finanziarie erano state già impegnate con l'investimento pluriennale fino a tutto l'E.F. 1998.

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, aspetto questo che per il rilievo che assume, si ritiene di dover prospettare sia pure sinteticamente.

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 e che 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 sembra idonea a superare le carenze strutturali dovute all'impianto normativo, destinate nel tempo a produrre disavanzi.

8. Situazione economico-patrimoniale delle Casse Ufficiali dell'Esercito e della Marina

Nel corso della precedente relazione è stato messo in evidenza come l'esame dei documenti contabili relativi agli esercizi 1996/1997 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.

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 in primo luogo 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, giova in particolare ricordare le leggi 22 luglio 1970, n. 536, e 19 maggio 1986, n. 224, le quali hanno previsto 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 successiva 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[5].

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.

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 – come attualmente avviene - 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 del Decreto ministeriale 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 in due rate posticipate del 50% ciscuna:

---

[5] Al riguardo vanno, in particolare, ricordate:

- 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%;
- 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.

la prima dopo un anno dal congedo e la seconda dopo due anni; criterio questo attualmente vigente.

Gli effetti correttivi sull'assetto gestionale, in funzione dei quali sono stati adottati detti provvedimenti, sono tuttavia risultati insufficienti in quanto, con i benefici introdotti con le anzidette leggi, restando fermo il criterio di calcolo dell'indennità, i costi istituzionali sono risultati ben superiori alle entrate contributive[6].

Appare utile evidenziare il rapporto tra le contribuzioni versate e l'indennità supplementare percepita tra i vari gradi degli ufficiali dell'Esercito, rapporto che comporta progressivi squilibri finanziari: esso può essere rilevato dal seguente prospetto:

(in milioni di lire)

Cassa ufficiali dell'Esercito

Indennità Supplementare

Grado	Anni di servizio	Contribuzione media ufficiali in congedo nel		Liquidazione media ufficiali in congedo nel	
		1998	1999	1998	1999
Gen. C. d'A.	41-42	15.000	16.100	67.000	72.500
Gen. Div.	38-49	12.000	12.900	46.700	48.400
Gen. Brig.	36-37	9.100	9.800	39.900	40.200
Col.	35-37	8.900	9.600	35.000	36.300
Ten. Col. (1)	30-32	8.500	9.100	27.300	29.600

(1) Non si è ritenuto di indicare le contribuzioni e le liquidazioni riguardanti i gradi inferiori a quello di tenente colonnello perché 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.

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.

E' interessante richiamare l'attenzione in ordine alla particolarità della disciplina normativa 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. Invero, le erogazioni dell'indennità supplementare in misura

[6] Per la Cassa Ufficiali dell'Esercito le contribuzioni annue, riferite all'indennità supplementare, nel biennio in esame, si aggirano intorno ai 7 mld., mentre le prestazioni assommano a circa 10,5 mld., con uno sbilanciamento, nel periodo considerato, di circa 3,5 mld. per ogni anno; sbilanciamento destinato ad accentuarsi in relazione agli incrementi stipendiali.

superiore rispetto ai contributi versati durante l'arco degli anni di servizio possono essere assicurate, in mancanza di altre forme di finanziamento (esterne), soltanto mediante i proventi degli investimenti operati dagli Enti.

Precisato che nella fattispecie si tratta di un istituto rientrante nella previdenza integrativa, va ribadito che in passato si ritenne che la prestazione calcolata sul 2%, in ragione dell'80% dell'ultimo stipendio, simmetricamente alla determinazione del carico contributivo (2% dell'80% dello stipendio), fosse idonea a mantenere l'equilibrio finanziario delle Casse, nella considerazione che nel corso del rapporto d'impiego la progressione economica corrispondesse, di massima, al 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, che costituisce la base di calcolo dell'indennità, ha subìto incrementi di molto superiori all'anzidetto tasso di rendimento.

Inoltre, la rapida progressione economica in prossimità della cessazione dal servizio determina un eccessivo divario tra gettito annuale delle contribuzioni e fabbisogno annuale per le erogazione delle prestazioni, il che 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 originario perché 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).

Potrebbe opporsi che è sull'ultimo stipendio che viene calcolato il trattamento di quiescenza e di previdenza.

Al riguardo, è anzitutto da osservare che la disciplina legislativa del rapporto di lavoro e di previdenza dell'ufficiale è ininfluente sull'ordinamento delle Casse, il quale risponde a finalità autonome, e soprattutto si fonda su presupposti diversi.

Infatti, la disciplina del rapporto di lavoro riflette l'assetto che la legge ha inteso dare agli interessi del dipendente pubblico e dell'Amministrazione datrice di lavoro. Quanto alla disciplina del rapporto di previdenza, essa costituisce espressione di un principio fondamentale, il quale vuole che al lavoratore, pubblico o privato, siano assicurati mezzi adeguati di sostentamento allorquando viene meno il reddito di

lavoro; la disciplina dell'indennità supplementare costituisce invece espressione della solidarietà di un gruppo che trae dal suo interno (cioè dal solo contributo degli iscritti e non anche da finanziamenti esterni) le fonti per finanziare gli interventi a favore dei suoi membri (quale prestazione integrativa dell'indennità di buonuscita), sulla base di assoluta uguaglianza e nel presupposto di un uguale sacrificio economico.

Appare inoltre opportuno chiarire 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., i quali pertanto vengono iscritti *"ope legis"* ai rispettivi Sodalizi. L'obbligatorietà dell'iscrizione comporta per altro l'onere di assicurare agli iscritti garanzie fondamentali, che non sembrano potersi sottrarre alla legislazione primaria sulla quale non sono intervenute soluzioni normative di adeguamento in ordine ai profili strutturali che regolano ed assicurano, anche in modo dinamico, l'aspetto simmetrico tra le contribuzioni versate dagli iscritti rispetto all'ammontare dell'indennità supplementare che viene agli stessi liquidata con il collocamento in congedo. Nell'ambito della normativa, agli organi statutari è data soltanto la facoltà di adottare provvedimenti riguardanti i tempi e le modalità di erogazione della prestazione.

Conclusivamente la Corte non può che auspicare che in sede normativa si provveda sollecitamente ad una riconsiderazione del predetto sistema di calcolo, in modo che esso possa corrispondere a parametri atti ad assicurare l'essenziale equilibrio gestionale, evitando inoltre motivi di sperequazione fra gli iscritti, in relazione al diverso carico contributivo cui sono assoggettati gli ufficiali di diversa Forza armata. D'altra parte non può ignorarsi che il ricorso all'aggravio contributivo trovi limiti oggettivi, oltre i quali il carico contributivo mensile potrebbe risultare non più vantaggioso rispetto all'importo della prestazione corrisposta a fine rapporto.

Meritevole di considerazione possono indubbiamente rivelarsi soluzioni - peraltro già messe in atto attraverso iniziative legislative, volte a modificare alla radice gli Enti in parola. Soluzioni siffatte andrebbero però effettuate in coerenza ai principi che informano la riforma del sistema pensionistico dei dipendenti dello Stato in modo da valutare ciò che in concreto verrebbe a configurarsi in ordine al quadro complessivo dell'assetto pensionistico e previdenziale del personale interessato; assetto che, come per ogni categoria di personale statale, trova necessari punti di riferimento, costituiti, nella specie, dall'ordinamento e dalla progressione nei gradi nonché dal trattamento economico nel corso del servizio attivo e pensionistico durante la posizione ausiliaria.